

ISSN 2409-5532

INTERNATIONAL JOURNAL OF CIVIL SERVICE REFORM AND PRACTICE



JOURNAL OF THE REGIONAL HUB
OF CIVIL SERVICE IN ASTANA

www.regionallhub.org

VOL. 2, No 1, MARCH 2017



МЕЖДУНАРОДНЫЙ ЖУРНАЛ РЕФОРМЫ И ПРАКТИКИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ

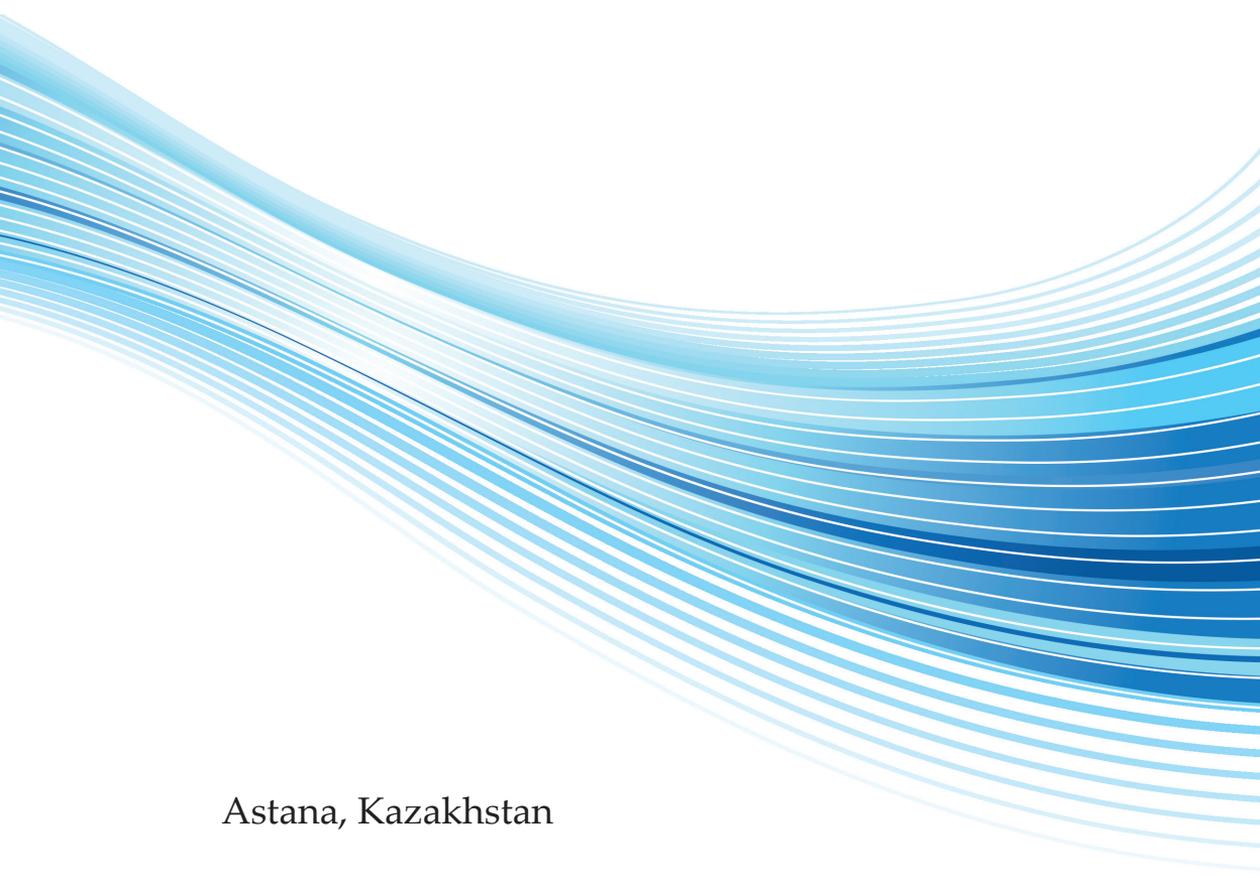
ЖУРНАЛ РЕГИОНАЛЬНОГО ХАБА
В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ В АСТАНЕ

**INTERNATIONAL JOURNAL
OF CIVIL SERVICE
REFORM AND PRACTICE**

Vol. 2, No 1

March 2017

Astana, Kazakhstan



EDITORIAL TEAM

Editor-in-Chief

Panayiotis Liverakos

Assistant

Dilzhan Yergaliyev

Editorial Board

Alikhan Baimenov (Kazakhstan)

Neil Collins (Kazakhstan)

Max Everest-Phillips (Singapore)

Rex Facer (USA)

Pan Suk Kim (South Korea)

William Shields (USA)

Song Shiming (China)

Sholpan Yessimova (Kazakhstan)

CALL FOR SUBMISSIONS

Practitioners and academics from the participating countries of the Regional Hub of Civil Service in Astana (ACSH) and beyond are invited to submit their papers, case studies and book reviews for the next issue of the journal. Any papers related to the issues of civil service development including, but not limited to, human resources management, performance appraisal, training and development, ethics, anti-corruption, etc. are welcome.

Paper guidelines

Please substantiate your policy analysis with tangible policy recommendations. Manuscripts should not exceed 8,000 words including abstract, end notes and references. Submissions must include a one-page (maximum) abstract of the paper with author's contact information. Citations must follow the social science author-date method in the Harvard style. Authors are also encouraged to submit their book reviews (max. 1,500 words).

*Manuscripts should
be submitted electronically to
journal.acsh@undp.org*

РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ

Главный редактор

Панаиотис Ливеракос

Помощник редактора

Дильжан Ергалиев

Редакционный совет

Алихан Байменов (Казахстан)

Нил Коллинз (Казахстан)

Макс Эверест-Филлипс (Сингапур)

Рекс Фейсер (США)

Пан Сук Ким (Южная Корея)

Вильям Шилдс (США)

Сонг Шиминг (Китай)

Шолпан Есимова (Казахстан)

ПРИГЛАШЕНИЕ

К ПУБЛИКАЦИИ СТАТЕЙ

Приглашаем практиков и ученых стран – участниц Регионального хаба в Астане и других стран направлять статьи, кейс-стади и обзоры книг для публикации в следующем номере журнала. Приветствуются статьи по вопросам развития госслужбы, управления персоналом, обучения, этики, противодействия коррупции и т. д.

Требования к материалам

Просьба отражать в направляемых материалах практические рекомендации. Объем статей не должен превышать 8 000 слов (с учетом примечаний и библиографии). Статьи должны содержать аннотацию объемом не более одной страницы и контактные данные автора. Цитирование должно соответствовать Гарвардскому стилю цитирования (Harvard style). Также приветствуются обзоры книг (макс. 1500 слов).

*Статьи предоставляются
в электронном виде на адрес
journal.acsh@undp.org*

**INTERNATIONAL JOURNAL
OF CIVIL SERVICE REFORM AND PRACTICE,
VOL. 2 NO 1, MARCH 2017**

ARTICLES

- Maladministration Revisited* 1
Gerald E. Caiden
- Innovative Public Service Reforms:
What Kazakhstan Can Learn From Canada?* 32
Saltanat Janenova and Ilyas Yesdauletov
- Functional Analysis As a Human Resources Management Tool:
The Case of the FYR of Macedonia* 49
Jahi Jahija

МЕЖДУНАРОДНЫЙ ЖУРНАЛ РЕФОРМЫ И
ПРАКТИКИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ,
ТОМ 2 № 1, МАРТ 2017

СТАТЬИ

И Еще Раз о Недобросовестном Управлении 73

Джеральд Е. Кайден

*Инновационные Реформы в Сфере Оказания
Государственных Услуг: Что Казахстан Может
Извлечь из Опыта Канады? 110*

Салтанат Джаненова и Ильяс Есдаулетов

*Функциональный Анализ Как Инструмент Управления
Человеческими Ресурсами: Опыт Бывшей Югославской
Республики Македония 129*

Яхи Яхья

Notes from the Editor's Desk

Dear Reader,

The seventh issue of the *International Journal of Civil Service Reform and Practice* presents articles and papers of scholars and practitioners for your potential interest.

The issue starts with the paper of *Gerald Caiden*, Professor Emeritus at the Price School of Public Policy of the University of Southern California. It analyses the negative impact of maladministration, bureau-pathology and corruption on public administration.

The second paper, written by *Saltanat Janenova*, Professor at the Graduate School of Public Policy of Nazarbayev University and *Iliyas Yesdauletov* from the Economic Research Institute of the Ministry of National Economy of the Republic of Kazakhstan. The paper presents a comparative perspective of the reforms that have taken in

public service delivery, in Canada and Kazakhstan.

This issue concludes with the article of *Jahi Jahija*, State Secretary, Ministry of Information Society and Administration of the FYR of Macedonia. This article examines the role of functional analysis, as a human resources management tool in the country. It also presents findings of functional analysis conducted in the Ministries of Information Society and Administration and of Local Self-Government, as well as in two municipalities in the country.

We hope these papers and articles will be of value to anyone interested in the issues addressed in this edition of the *Journal*.

*Yours sincerely,
Editorial Team*

От редакционной коллегии

Уважаемый читатель,

Представляем вашему вниманию седьмой выпуск Международного журнала реформы и практики государственной службы. Данный номер содержит статьи ученых и практиков, которые могут вызвать научно-практический интерес.

Статья *Джеральда Кайдена*, почетного профессора Школы государственной политики имени Прайса Университета Южной Калифорнии открывает второй номер журнала. В ней анализируются негативные последствия неэффективного госуправления, бюрократологии и коррупции в государственном управлении.

Следующая статья предоставлена *Салтанат Джаненовой*, профессором Высшей школы государственной политики Назарбаев Университета и *Ильясом Есдаулетовым* из Института экономических исследований при Министерстве национальной экономики Республики Казахстан. В работе представлен сравнительный анализ внедрения инновационных реформ государственной службы в двух странах: Канаде и Казахстане. Обе страны имеют большие географические территории и низкую плотность населе-

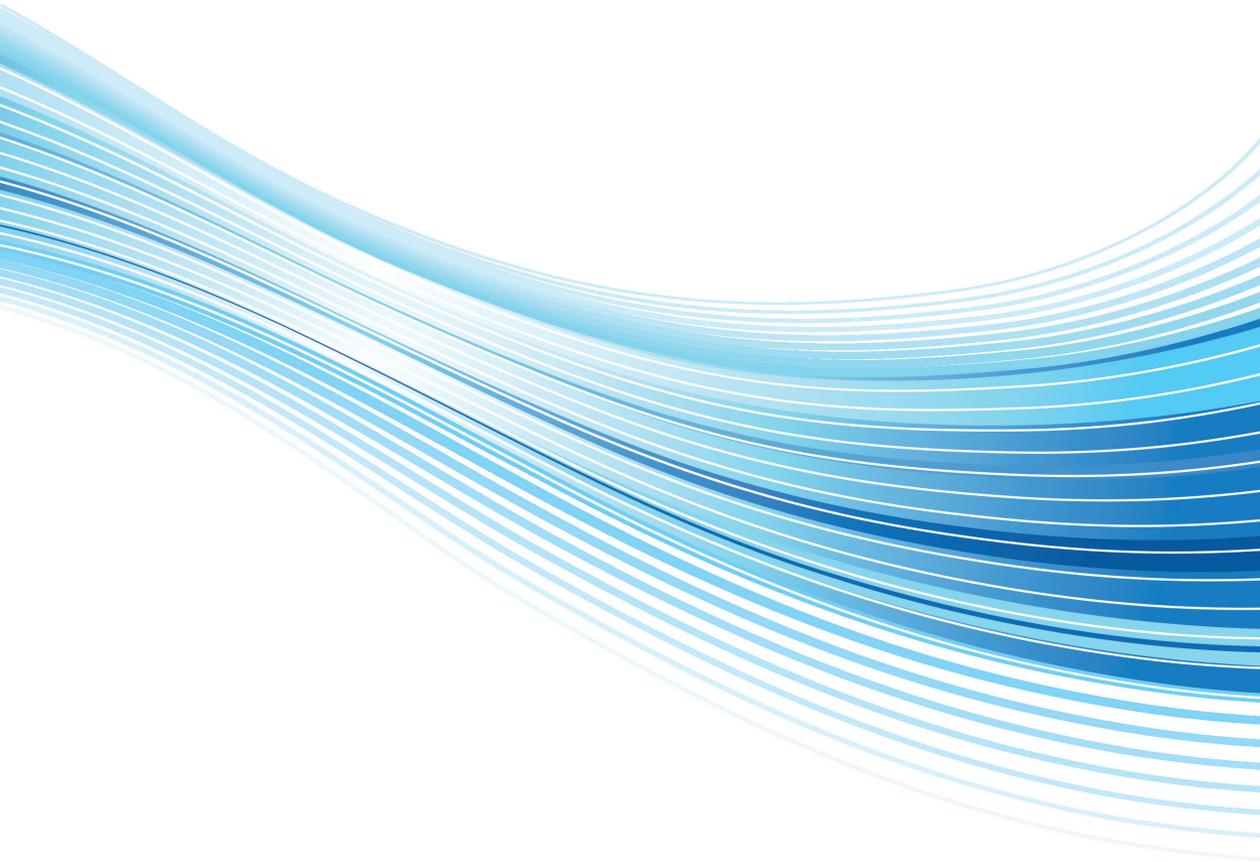
ния, что требует от их правительств дополнительных усилий для обеспечения равного доступа и более качественного предоставления услуг в различных регионах этих стран.

Номер завершается статьей *Яхи Яхьи*, Государственного секретаря, Министерства общественной информации и администрации Бывшей Югославской Республики Македония. В данной статье рассматривается роль функционального анализа как инструмента управления человеческими ресурсами в БЮРМ. Также представлены результаты функционального анализа, проведенного в Министерстве общественной информации и администрации и Министерстве местного самоуправления, а также в двух муниципалитетах страны.

Мы надеемся, что содержание этого выпуска будет иметь ценность для тех, кто интересуется вопросами эффективного госуправления, реформами оказания госуслуг и функциональным анализом управления человеческими ресурсами.

С Уважением,
Редакционная коллегия

| ARTICLES



MALADMINISTRATION REVISITED¹

Gerald E. Caiden²

Abstract

This essay reflects an academic career investigating maladministration, bureau-pathology and corruption that disturb, upset and harm people everywhere. These have plagued humanity from the dawn of civilization. They take so many different forms of wrongdoing, misconduct and malpractice that they penetrate every organized human activity. Presented are a lifelong obsession with this societal dysfunction, unusual definitions replacing earlier attempts (Caiden 1991) at universality and conclusions about major controversies concerning specific aspects of their causes, harm and possible effective ways of curbing their presence. The emphasis is on the moral mission of the discipline of public administration to bring maladministration more into the open, institute counter measures and retain optimism that the struggle is a worthwhile objective of public administration, civic action and ethical leadership. Probably, public administration can never be transformed into an objective universal natural science simply because all administration remains more of an art based on judgement and experience than formal learning of universal principles, proverbs and untested fashions and fancies of the moment. Reality is not so simple and circumstances are never the same from one moment to the next. Every administrator has the choice between doing good or bad. Personality and character still count. But the organization's culture and the conduct of the administered can be obstructive and defeating, defying efforts to change and correct; in effect, conducive to institutional paralysis as illustrated in country studies. In curbing maladministration, (a) priority should be given to what its victims most fear and condemn and to seeking effective processes of reassurance and rectification, (b) brave moralists should not be branded outcasts, spoil sports, and disagreeable just because they take a different line, (c) actions should speak louder than words and deeds count more than platitudes, (d)

¹ This article was originally entitled "Are Corruption, Bureau-pathology and Maladministration Inevitable?", until combined under the generic title "Contemporary Maladministration" and presented by Professor Mahabat Baimyrzaeva – who also assisted in drafting the Abstract – at the Middlebury Institute of International Studies, Monterey, California, to the SICA Panel on Governance at the 75th Annual Conference of the American Society of Public Administration, Seattle, Washington, on 18 March 2016. Thanks are due to many commentators of previously circulated drafts. This version was completed during August 2016.

² Professor Emeritus, Price School of Public Policy, University of Southern California, Los Angeles, California, USA. Email: ncaiden3@gmail.com.

organizations should be more honest with themselves and heed complaints and criticisms even if unjustifiable, and (e) understand that reforms rarely go sweetly, are bitterly contested, and require commitment, persistence, and adaptation in their application. Nothing is likely to be perfect or go perfectly.

Key words: *public administration, maladministration, corruption, bureaucracy.*

Preface

I inherited my contrariness and iconoclasm from my parents. My mother was told that I would never walk but she made me walk and to persist in overcoming whatever handicaps and obstacles beset me. My father encouraged me to question everything and come to my own conclusions. From an early age, I challenged authority and asked my instructors to justify what they were saying. My upbringing was first during the blitz in wartime London and evacuation from the bombing and later in austere post war Britain when I first heard the words such as war profiteering, black market, anti-Semitism, refugee, extermination, fascism and concentration/extermination camp. Things did not always go right. Often they went badly wrong. Consequently, people were critical of government and their leaders. Reading everything to hand illustrated that this had been the situation reaching as far back as the dawn of civilization. The unhappy complained, protested and rebelled about their living conditions and generally stirred up societal unrest and specifically blamed governmental maladministration and the mismanagement of public affairs. Every great book referred to public discontent and suggested ways to overcome its causes. From early youth, this aspect of social science fascinated me and became a lifetime obsession.

I was attracted to public administration because it concentrated on improving the institution of government and the education of public officials, specifically administrative performance. It was distinct from history, politics, economics and econometrics, sociology, logic and scientific method, statistics and philosophy. At the London School of Economics and Political Science, I was specifically encouraged to seek new knowledge that would improve the human condition. I concentrated on administrative reform and bureau-pathology (the sicknesses of bureaucracy and formal organization), as studied from

ancient times to the present by renowned thinkers and authors, not just to be descriptive, objective, impartial, and analytical as in the natural sciences but also to improve administrative performance as a moral mission in pursuit of betterment, progress and integrity in the conduct of public business. After all, reformers had come from all walks of life as philosophers, travellers, traders, preachers and conquerors in questioning the way things were being done from the ends to the means of government, from ideals to routine practices, from being politically partisan and theological to strictly mathematical and “scientific” as in *Fractal Change Management* (Henderson & Boje, 2015). I quickly stumbled upon corruption and wrongdoing in daily life and the choice between being moral or immoral, going along (conformity) or resisting temptation (disciplined resistance), self-advantage or social ethics. Misadministration, bureau-pathology, and corruption were intertwined and they were related to power, inequality, and discrimination. More important, they were institutionalized, not just attributable to individual faults.

As an academic outsider, where could I obtain my source material? Before becoming a researcher, I had been an avid bookworm, a member of a variety of civic organizations and a low-level employee of governmental and volunteer bodies to finance my studies. I learnt and experienced more than I expected about corruption, bureau-pathology - much along the lines of Balzac (2014) - and mismanagement, in contradiction to what I was being taught and instructed. Things rarely worked as they were supposed to and like my fellow participants and workers, I also broke the rules and invented ways of easing my work load. Informally, I would ask questions of the permanent insiders who would answer quite honestly, as long as I kept what was said to myself. As I progressed up the academic ladder, doors would be opened to me and I would have access to top insiders as long as I would not divulge any confidential information. Gradually I was overwhelmed with source material. Putting it in order and thinking about it was more of a problem.

But I was not alone. Fellow researchers became birds of a feather who shared information, obstacles and risks. Several good friends lost their lives to organized criminals, contrived accidents and persecution. We never gave up our mission to expose maladministration and warn its victims, to get the guilty to change their ways and reform their own

organizations both from within and the outside. We have had our successes and failures. At one time, when government intervention was favoured, we thought we were also favoured as we gained an increasing audience with the erosion of the taboos protecting mismanagement. As the tide turned against public intervention and bureaucratic enlargement, and with increased knowledge of official scandals, we have seen too many Pyrrhic victories, where promises to change have not been followed through. We have not been able to prevent Friedmanism and conservatism from overtaking Keynesianism and the entrepreneurial state. Nor did we anticipate the sudden collapse of Soviet communism and collectivism and the escalation of the global society in which the few would dominate the many.

The shift to the contemporary target setting, performance-driven organizational culture that concentrates much more on increasing productivity (in the guise of efficiency, results, outputs, client satisfaction), reducing expenses, adopting the latest technological advances and reinventing delivery through governance not just governmental organizations, based much on the ideological assumption that competition and business methods are allegedly superior to traditional public delivery monopolies and public service methods. Each step may have been a valuable building block in attaining better results, but it evades the greater issues of the subordination of collective ideals, values, virtues, and principles to private self-interests and self/individual improvement. Does anything go despite wrongdoing and misconduct as long as results are achieved? Should universal standards, social norms, and moral purity still count? Is good enough, good enough, as long as good intentions are professed? Should humanity always seek to do better and to pursue universal progress for all, not just for the few or even the many?

What is Maladministration?

At the outset, I adopted the common understanding of the expression until I discovered that the definition ranged from proof of bribery and the purchase of public office to charges of genocide and crimes against humanity. The former was too narrow and the latter too wide and stopped too short at professional public officials whereas it could be found in almost everyone engaged in organized human activity

with few exceptions. When I investigated the cultural dimension, I had to ask myself whether any activity was entirely free if one could really penetrate its depths. Given that one could not as so much was hidden and kept secret and self-incriminating, that was unlikely. So, I had to draw my own boundaries crafted to emphasize a lifetime of research on administrative reform and related matters.

Maladministration is dysfunctional systemic performance that can be corrected. Bureau-pathology refers to all the maladies that afflict complex organizations through imperfect operations. Corruption is the deliberate and knowing obstruction of performance that rewards its participants while leaving its victims aggrieved and inadequately compensated.

All three aspects overlap, connect and feed off one another in a negative dynamic. Inadequacies in operations are a breeding ground for bureau-pathology, in which organizational goals and client service are subordinated to bureaucratic convenience, or in the extreme case, subverted entirely to the self-interests of powerholders. Maladministration and bureau-pathology, in turn, open the door to corruption. Where rewards are tempting and chances of being caught are slim, ambition and greed overcome moral scruples. As corruption becomes a tolerated and accepted way of life, it erodes culture, laws and systems, which remain as a shell, covering up illicit transactions and the persistence of maladministration and bureau-pathology (Caiden, 1991; Caiden & Caiden, 1977; Klitgaard, 2014). Because all three aspects are so closely inter-related, they result in administrative systems that (a) lose public confidence and the benefit of any doubt, where once they were trusted (to do the right thing) (b) fall below expectations for too long and exhaust patience in a speedy turn-around, (c) fail to achieve their stated purposes and objectives, (d) waste too much of other people's money, and (e) jeopardize lives or behave oppressively, indifferently, exploitatively, cruelly and immorally toward those whom they should be helping and serving.

In the past, maladministration as systemic dysfunctional performance or actions undermining the morality and values of public service was often simply attributed to the lack of personal integrity. A solution was having just honourable people govern public affairs. Unfortunately, only the death of the bad rulers could guarantee their permanent

removal and replacement. While they lived, how could they be succeeded by better incumbents? How could those better candidates be recognized and supported? People of integrity were only part of the solution. Besides bad apples, there were also bad barrels, that is, faulty arrangements, institutions, systems, organizations, processes and procedures that overcame personal integrity. To this rotten side of administration is applied the term bureau-pathology, i.e. diseases of the bureau or any sizeable organization. So maladministration includes the two glaring components of corruption and bureau-pathology, both broadly defined.

This interaction where maladministration colludes with bureau-pathology and corruption is especially true when an organization's culture includes silence and fear and where colleagues cannot be straight with one another to reveal the truth about its operations (Svara, 2007).

Where elites behave in a self-serving manner there is no reason to believe that the rest of the population will be any better, while if elite behaviour honours and adheres to the institutional framework there may ensure positive spirals toward higher quality of government... This is achieved via formal and informal institutional constraints that alter incentives at the top in different ways... There are no straightforward relationships between institutions and elite behaviour but rather that different institutional arrangements and other preconditions interact with each other (Dahlstrom & Wangnerud, 2015: 3-4).

Altogether, maladministration is probably better caught by the general unease about performance and execution.

Something that human beings instinctively loathe...invoking notions of depravity and evil, human frailty and temptation... as an external force which attacks and undermines better human impulses. It is self-involvement, self-indulgence, and the loosening and discarding of the restraints of social bonds. It is...the idea of the capture by evil of one's soul... [of both individuals and systems] that transcends cultural boundary lines, ...[being] both ubiquitous and degenerate (Underkuffler, 2013: 1, 3-4, 6, 140).

Commonly perceived as needless suffering and wanton abuse of authority and trust, maladministration would require a strong defence. Those who benefit prefer not to have it mentioned at all as if it did not exist. When it is, they maintain that its positive outcomes more than offset its dysfunctions, which are exaggerated by envious losers, no-hopers, and misfits. Many academics and practitioners remain on the side-lines, without making passionate judgment lest they be implicated as beneficiaries of tainted elites (Lawton, Van Der Wal & Huberts, 2016: 87-107). In contrast, autocrats believe self-righteously that they have the right to intervene in every human activity that is not purely private by nature and intent. But there is no reason to believe that eventually everything that occurs is for the good or works for the best. Some outcomes of human activity are definitely bad, if not evil; they ruin well-being, occasionally on a colossal or global scale. Not all human intentions are good and some outcomes turn out disastrous for humanity, as science fiction writers, behaviourists, and environmentalists warn about the evil, insensitive and uncaring strains in humankind.

A Current Example of Gross Maladministration

Current events reveal typical samples of obvious maladministration not just among the worst administered countries but also in one part of one of the largest, richest and proudest administrative systems in the world, that of the federal government of the United States in its assistance to one of the poorest and poorly run countries, that of Afghanistan.

Ongoing United States Governmental Development Aid in Afghanistan.

When the Special Inspector-General for Afghanistan Reconstruction, an American government watchdog, requested information in June about health clinics in that country funded by the United States Agency for International Development Agency, the aid agency handed over a database with the locations of more than 600 facilities.

But investigators quickly noticed something strange about the data: Coordinates for 13 of the clinics were not even in Afghanistan, and others were off by miles.

The findings were the latest in a series of reports and letters that the special inspector general [John Shopko] has released over the past year and a half that have documented waste, abuse, and fraud in government-sponsored programs in that country, often to dramatic effect. Among them were aircraft bought by the United States that the Afghans cannot fly or maintain, troop rosters that cannot be verified and a \$335 million tax-payer supported electrical plant that is rarely used.

... Congress created the unusual cross-agency office in 2008 to determine what exactly the government has bought with more than \$100 billion it has spent on reconstruction...

The reports... underscore the inherently chaotic nature of development that relies on private contractors and local agencies. Records disappear, agencies do not measure progress reports accurately, and outright corruption drains government funds, especially in war zones.

It is a problem long recognized by government auditors. Since 1992, the Government Accountability Office has repeatedly listed the Defence Department's oversight of private contractors as highly vulnerable to fraud, waste, abuse and mismanagement.

"So, the problem is not unique to Afghanistan; it's contracting in general", said [John Shopko], "The contracting officer's job is to get the money out of the door. But the question is what have we and the Afghans really gotten for our 14-year long, \$110 billion investment?" To be sure, the United States has made substantial progress in rebuilding Afghanistan. There are more schools. Deaths from childbirth and infant mortality are down. People are living longer. And numerous roads, clinics, and irrigation facilities have been built.

Still Afghanistan remains one of the world's poorest and least developed nations. Corruption is rampant, abetted by weak ministries in a central government whose presence and support in rural areas is often minimal.

.... Government watchdog reports typically have a dry, understated tone. But Mr. Shopko has been blunt in his assessment of waste and fraud, naming individuals in his reports, which other inspector generals (sic) rarely do.

His office “is an example of how an inspector general is supposed to operate”, said Danielle Brian, executive director of the Project on Government Oversight...

Senator Charles Grassley, Republican of Iowa, agreed. “This office gives the Defence Department classic case after case of blatant waste, served up on a silver platter. The audits are plainly written and cut to the heart of wastefulness”, he said. “It is unfortunate that the Defence Department usually can’t see through the bureaucratic fog and act on the waste.”

... Money spent by the United States on future operations {will be overseen by} a new inspector-general for the United States military mission in Afghanistan... headed by a lead inspector-general who can come only from the Defence Department. State Department or U.S.A.I.D.... (Nixon 2015: A6)

This extract captures institutionalized maladministration. It is all there – inaccurate information and reporting; waste, abuse and fraud; risky reliance on private contractors and local agencies; disappearing records; inaccurate progress reports; outright and rampant corruption; poor oversight; inability to trace results for money spent; project underperformance or non-performance; decisions made without regard to recipients’ capabilities; and the unconcern for spending other people’s money. Few seem to care enough to bother to try to change things around. The administrative system perpetuates itself, including its maladministration. The mission is beneficial to all those involved and their intentions are good but the outputs and results are deficient and fall far short of expectations because of failures that are correctable and reversible by just following declared proper procedures. This is not trivial or sloppy. Inaction seems predictable if not premeditated.

The article also highlights five ubiquitous attributes of maladministration.

1. The irresponsibility of individuals. In this case, the Special Inspector actually named individuals found responsible for waste and fraud. In other words, maladministration does not just happen. It is not a natural phenomenon. There will always be totally unforeseen circumstances beyond anyone’s control. But

maladministration always involves in some way human agency; it doesn't happen on its own and it will not cure itself without outside intervention urging and assisting remedial action (United Nations Development Division 1998);

2. The frequent reaction to reports of maladministration is to replace the messenger, rather than deal with the message. Note that future United States spending on operations in Afghanistan will now be overseen by a new inspector-general for the military mission, an appointee who must be drawn only from the Defence Department, State Department or AID, the very agencies in charge of spending the money and whose activities are shielded in secrecy. They are largely responsible only to themselves which should not put them beyond any public control, responsibility, and external supervision. Self-policing rarely works without zealous dedication to the truth and honesty;
3. Almost no reference is made to past and contemporary reports by other reputable inspection agencies although these bodies had complained repeatedly about similar and worse shortcomings. Their proposals for remediation had been totally ignored or half-heartedly adopted in such a way that they were doomed to fail. In this case, the United States General Office of Accountability (GAO), an agency of the Congress, not the Presidency, had been critical of all three organizations that were now to be given (by Congress) sole charge of investigating themselves although in early September 2015 the GAO issued a report highly condemnatory of the Pentagon for failing to address its problems regarding professional misconduct and other ethical issues;
4. Watchdogs in general invariably run into trouble over disputes as to their access and revelations when disclosing sensitive information and embarrassing the authorities to which they report. The 72 U.S. inspectors-general have run afoul of federal government protection of private privacy like grand jury transcripts, wiretap intercepts, financial credit reports, income tax returns, private business secrets and national security and international negotiations. The watchdogs complain that they are denied information crucial to their investigations, blocked and delayed in their operations, denied adequate resources, and their findings ignored, virtually

making much of their work irrelevant. Ambitious watchdogs find themselves frustrated and subject to retirement and removal for interfering in matters that should not concern them from policy issues to boondoggles (Lichtblau, 2015: A1-2); and

5. Almost nothing is said about the prevailing culture of impunity. The players change but the game continues uninterrupted. Meanwhile back in Afghanistan, it has been business as usual. The international community had spent years to prosecute, in 2010, Khalilullah Frozi for defrauding the Kabul Bank (founded in 2004, as the country's first private bank, which operated more like a Ponzi scheme and a piggy bank for the elite) of nearly \$1 billion. He was given a 15-year prison sentence, which was a condition of further aid to Afghanistan. In November 2015 (after only one year of a new government headed by President Ashraf Ghani which had pledged on taking office to curb corruption and revive the Kabul Bank case to reopen prosecutions and push for harsher sentences for Mr Frozi and his colleagues) Mr. Frozi received another government contract to develop a new township (Smart City) in Kabul on land owned by him. As part of the deal, Mr Frozi would continue to serve his sentence at night (in his cosy cell) and the profits would enable him to pay off his debts including his fine for embezzlement. Two weeks before this, the chief international watchdog in Afghanistan, Drago Kos (a member of the Independent Joint Anti-Corruption Monitoring and Evaluation Committee), had resigned claiming that the government had not been serious about any systematic action against endemic corruption; he did not see the point of going on. Another member of the committee, Yama Tora, commented "Anyone can loot, but if they can invest in Afghanistan, no one will question the legitimacy of the investment. It perpetuates the culture of impunity" (Mashal, 2015: A10).

The Inspector General's report (and previous ones in the series) was exceptional in its bluntness. It was not of course the whole picture; the American administration's ideals, values, achievements, capability, flexibility, inventiveness and worth to the globe usually get far more attention, deservedly so. Nor are scandals and revelations of shortcomings in both small and large scale organizations entirely ignored by the media. But the everyday accumulation of

disappointments, frustrations, failures, waste and corruption that make up maladministration are usually kept in the shadows. Few within any large organization want to draw attention to its dirty laundry, or publicly accuse those with dirty hands. Such exposure would be most embarrassing and distressing to pride and reputation, as well as inviting an internal backlash for those who thought they were lacking sufficient loyalty.

Such remains the situation in Afghanistan where much information is alleged to be unsubstantiated and unreliable, distorted and taken out of context. The situation there may be as claimed far better than presented despite abundant evidence from local observers, the participants themselves, and public records released from the USGAO, other US federal departments operating in Afghanistan, and the US judicial system. Mass media do not hesitate to reveal how rotten is the country's governance and the extent of its prevailing greed, corruption and danger (Mashal, 2016). Visitors to other countries glimpse at similar situations and have to choose what to do. Do they close their eyes and keep everything to themselves, or pay the bribes and blackmail and have done with it, or make a scene, protest, and complain to clear their conscience? Do they take advantage of their favoured position as outsiders and profit? Afghanistan may well be a hopeless case, getting worse by the day but probably no worse than exists under totalitarian regimes, mafia states, and kleptomaniac rulers without law and order. Life in unsafe mines and urban slums is no joy. The worst probably is being an unprotected homeless refugee whose existence cannot be denied, deserted by everyone, and subject to both terror and imprisonment at the same time. These circumstances are all publicly brought about and common knowledge. Is there any need to wrangle over the maladministration behind such inhumanity?

Afghanistan is not an isolated black hole in the administrative firmament. In the race to the bottom, it has several competitors around the globe on all continents that in the past decade alone have been going backwards because of endemic maladministration. But no country can cast aspersions on any other. Probably all have pockets of maladministration somewhere hidden away like plagues to emerge and spread whenever the circumstances are right. According to the flourishing measurement business, daily revelations show

that no state, no large-scale organization, public and private, and no enterprising activity can be complacent that there are no pockets of shame lurking within and disgracing the whole endeavour that shakes public confidence in the most honourable human institutions. At first hearing, this sounds too far-fetched although on deeper examination, despite its benefits, all administration is diseased with minor ailments to that can fester into monstrous epidemics in no time at all, if not treated when still controllable. The hunt is on measuring whatever is measurable, whereas more energy should be spent on what gives rise to maladministration in the first place, how quickly it can be diagnosed, and what may prevent it escalating, instead of distracting and diverting precious research substantiating what is already known.

Is Maladministration Inevitable?

One obvious answer is “It all depends.” Just as beauty is in the eye of the beholder, so is ugliness. Furthermore, the ugly spots can always be hidden and never mentioned in polite company. Physical operations and other nostrums may not eradicate all bad spots, but they can make them less noticeable. The magicians (like hidden persuaders) can even mislead the all-too-gullible that ugly is really pretty. People generally believe what they want to believe and see only what they want to see. Even the brightest can deceive and be deceived, while wily tricksters can pull the wool over the eyes of the ignorant and naive. Prophets before their time and truly great thinkers are rebuked because others lacking the same talent cannot make the same leaps of faith and imagination. In contrast, the misguided and vulnerable are too often blind to the obvious and too easily convinced that they are just mistaken about the reality in which they live (Rose-Ackerman, 1978; 1999; 2013; 2015; 2016).

But administration is a matter of getting things done that people want done. Its blemishes eventually become more discernible, and its consequences more practical and crucial than difference between beauty and ugliness. Either things get done or they do not. They may not get done to perfection or up to expectations, that is, at least good enough despite the elements of maladministration which can be forgiven or glossed over. Things may not get done by fair means but then some ends may be deemed worthy of any means that bring

success. They may not get done on time or as promised. What gets done may not be acceptable or remotely near satisfaction (satisficing). Thus, wars may decide nothing at all, bloody tyrants get their way, and worthy civilizations disappear. On a tinier scale, timetables are made meaningless, disasters cannot be prevented, and accidents occur. There are, of course, things that administrators cannot prevent and should not even undertake. Beauticians can go so far and no farther and medical practitioners cannot overcome every sickness. So people put into positions of authority should not be expected or required to eliminate all maladministration, given the uncertain state of the art and vulnerability of practitioners (Ivkovic, 2005). But should they give up trying, as so many appear to do to make their job easier? This question can only be answered only if there is substantial agreement about what is meant by maladministration, bureau-pathology and corruption beyond standard dictionaries.

One cannot simply point to maladministration solely as the cause of everything that might go wrong. There are other blameworthy factors, such as poor policymaking, setting impossible tasks, making bad decisions in the circumstances, failing to provide sufficient support and resources, permitting immunity from all responsibility and accountability, indifference to complaints, and failure to adequately examine possible outcomes before embarking on action. The simplest explanation is that nobody is perfect. No human arrangements are perfect. No laws are perfect. As long as humans are imperfect and their administrative systems are faulty, maladministration will be found somewhere. However, this should not prevent the continuous search for improvement. Rather, it should stimulate the hunt for the distinction between what can and should be safely tolerated (i.e., simply ignored as being relatively harmless) and those important outcomes that can and should be taken seriously and where any identifiable victims should be fairly compensated if at all possible.

The distinction occurs not in the self-justifying rationalization to dismiss honest from dishonest graft but in expressions such as “rules don’t always apply” which implies that judgment counts as much if not more than competence. Administration is an intrinsic art taking into account values, ideals, and experience, not merely a universalistic technical science that can be applied to all situations that might suit and satisfy for the time being (Wright, 2015). Wisdom also has its

place. Administrators play with other people's lives and resources. The best makes themselves believable and trustworthy; the worst are unscrupulous and egotistical. Character counts above technique and the ruthless application of rigid rules and questionable dogma especially when misapplied to employees and clients.

Does Character Really Count?

Unfortunately, some employees of sterling character do not stand much of a chance and are held back when it comes to promotion. Many folks are dismissed as possible administrative potential because they don't seem to fit the part, being handicapped, female, small in stature, cautious, ill-learned, shy, ugly and unassuming; not sufficiently charismatic, adventurous, intelligent, well-connected, wealthy, beautiful, and industrious. Chances are probably stacked when considering candidates for promotion to administrator against those confronted with common prejudices, being out of the ordinary (strange, different), or considered deficient in some way. Every community differs as to how one proves one's worthiness, merit, honour, and suitability. Whoever exercises authority over others is usually given the benefit of any doubt until found unworthy. This gives them the advantage as administrators to impose themselves. They may be excused by their loyal adherents for their lapses even though they are guilty for calamities, deprivation, cruelty, enslavement, terror and insecurity during their watch. Bureaucracies decide the fate of so many within their reach, who are unable to tame this inherently dysfunctional monster, despite calls for de-concentration, decentralization and fragmentation to reduce the distance between decision and application point so that those that give the orders see the ordered and realize their personal responsibility for the orders (Schumacher, 1973).

Maladministration is Universal

The ideal type of the Weberian model does not distinguish between publicly and privately owned or any mixture of the two in the third or nongovernmental (NGO) sector. No large-scale organization is immune. When it comes to feeling harmed and annoyed people sense who to blame. The voiceless victims know what ails them even when they cannot identify the source of the mischief or articulate

their grievances. They are aware that few in authority capable of intervention are likely to take up their side. They tend to believe that they are bound to be ignored by faceless bureaucrats and merciless executives, who claim to know what is better if not best for them. Too often, the veins of these unapproachable heartless despots seem to run with ice water when ridding themselves of rivals, appropriating property, making money, exploiting minorities, denying individual human rights, increasing their own privileges and demonstrating the sheer arrogance and insolence of office. Such bosses are shameless, when lording over weaker folk, believing themselves born to rule, and exhibiting traits of vindictiveness, vengefulness, spite, and sheer indifference to suffering that borders on sadism. Their sweet words belie their contempt for inferiors (Krugman, 2016).

Bad leaders who linger set a bad example for others. When they get away with their misdeeds, they give an excuse for everyone else to copy them. Hence, the cry to “toss the rascals out” attracts. But there is little incentive to change when everybody involved benefits from maladministration and nobody with tenure and the right connections can be removed from their iron cage. But what if the leadership that it is doing its best is being let down by uncontrollable independent staff who disobey discipline? What if the able leadership isolates itself from grassroots operations, delegates too much authority, and engages in symbolic politics without considering administrative details and substantive policy delivery? It keeps its hands clean although its veneer of assurance locks in the malfeasance of others (Rose-Ackerman, 2015). This occurs too frequently with sole source delivery access to public goods and resources (Detter & Folster, 2015), absence of collective action and countervailing power, uncompetitive politics, and prevailing nihilism.

The virtue of all organizations is that they get done what needs doing. If they fail after being given sufficient opportunity, they eventually disappear for being useless. They have to serve some useful purpose. That purpose may not be disclosed and it may contradict what is publicly declared. Secret organizations are exceptional because their existence is supposedly unknown, their activities hidden from view, inaccessible and unaccountable. Many others probably wish they were like that too so they could operate outside public sight, be more flexible, and free from outside restriction. The remedy for silence

probably lies in greater accountability and reliance on people of good will (i.e. truthful whistle-blowers) to reveal what is happening in their daily work. But nobody likes being watched every second; most probably prefer to be left alone, trusted to get on with their job as best as they can. Unfortunately, not all (a) see where they fit into the bigger picture, (b) avoid being distracted by the daily boredom of their repetitive tasks, (c) believe they contribute less than their capability or equal share, and (d) like being expected to get on with their fellow workers and behaving as a happy team player or good citizen. After all, life is more peaceful when one goes along without drawing attention to oneself in the process. Spilling the beans is just not done should retaliation threaten.

More on Keeping Quiet

Contemporary information processing makes keeping quiet more difficult because of the possibility of unauthorized hacking. At the same time, technology makes traces of wrongdoing both more difficult to hide and easier to disappear, especially if aided by an organizational conspiracy to maintain confidentiality. In any event, exposure may well come too late for corrective action or only after a deal has been struck to allow the perpetrators of maladministration to escape with only a slap on the wrist in return for promises to make amends. After all, tolerance of maladministration may impede justifiable whistle-blowing. In the corporate world and elsewhere, it is considered good management practice if the organization involved gets away with its unscrupulous practices as has too often been the case with shady business. Organizations seek the best available talent to protect those with dirty hands and to devise more effective evasive measures to ward off outside interference. Their victims bless investigative mass media when possible scandal in the wind is detected. Regulatory bodies and watchdogs (which refuse to be intimidated and do their expected job) are similarly praised by a grateful public for exposing harmful maladministration in the hope and expectation that some remedial action might follow at last.

Today, there is much more of a persistent race between freedom of information and suppression of bad news. Not everything that goes wrong is newsworthy. In administration, things may go wrong simply because directions are not followed as expected or they are

unclear, misunderstood and go astray. No blame can be assigned, no punishment fits the error made and remorse cannot be discounted. Anyway, what deters any sinner? Administrators are put on the spot and have to make quick decisions regarding revelations of maladministration. Probably every language has expressions concerning rush to judgement when accusations are glibly tossed around. People like to gossip and scandal spreads like wild fire, damaging guilty and innocent alike. Administrators are warned to be on guard at all times for things are more likely to go wrong just when they relax. They cannot be everywhere at the same time or know everything, least of all when uninformed by others who fear retribution or being wrongly blamed. It does not pay to be the bearer of bad news. It is better on the whole to remain silent and pretend to be ignorant without raising suspicion.

Nothing is fool proof, least of all computers raided by smart hackers. As more administration is being conducted on computers, it must be assumed that anything can be revealed, although administrative systems are designed to be quite safe, stable, reliable, dependable and confidential. Digital Taylorism and corporatization are making the working situation far worse and threaten to dehumanize the workplace altogether. "Why turn workers into machines, when machines can do even more?" (Schumpeter, 2015: 63). The current love fest for modern business management practices may well turn out to be counter-productive in other organizations where they should not be applied at all or only with over-riding public considerations (Stensota, 2016: 17-31).

Administrative Reform

Tackling maladministration requires prompt action and outside intervention of administrative reformers. Where the rot is so bad, organizations or their whole top management may have to be replaced. The advantage of a new broom is that it can sweep clean and with beginner's luck it can draw instant attention. But caution is required. While appearing to improve matters, newcomers may actually be destroying the good along with the bad. This happens all too often with reshuffles and reorganizations. Unfortunately, simple solutions are not that simple in this complicated and rapidly changing world. If they were, they would probably have been tried already.

Problems stick because there may be no feasible solution at all or the application creates unforeseen worse difficulties and complications by disturbing other previously undisturbed stakeholders. Many enthusiastic reformers (including famed international management consultants) forced to come in blind regret taking on what turns out to be an overwhelming, absorbing task without sufficient resources and backing, make a hash of the task. and rely on spin to hide the fact.

Administrative reformers are probably better off looking at the specific circumstances, that is, examining accurately at what is actually there, not what they hope to see or ignore. This does not mean just reductionism, window dressing, and story-telling. They tend to be birds of a feather, likely adventuresome, and fairly thick-skinned. Fortunately, they are also somewhat guarded, defensive and protective lest they give away too much ammunition to their critics who ignore the damage caused by undermining their reform efforts. Unfair critics impede progress by diverting attention to inessentials, discouraging administrative entrepreneurs and pouring cold water over anything that has not been suggested by them first.

The quest for improved administrative performance has frequently been marred by too much research for hire, such as too many self-promoting experts ready to justify what administrators favour. All too often they propose predetermined findings posing as impartial, which are just so much sophisticated public relations propaganda to beguile their audiences. Occasionally, administrators and picked experts slip up and give their agenda away before they realize what has occurred. The message being broadcast is "Don't let the [winning] side down. Play the game. Don't stick your neck out or stick your nose into anything that does not concern you. Don't make waves. You'll get along fine just like the organization men did and still do as loyal (silent) team-players" (Whyte, 1956: 2002).

Since the rule of the organization man model, wiser administrators understand that insightful truth-sayers have their place. It is better to find out what the aspirants have discovered and employ them to advantage than disown them altogether and mock their views. Try to spot them early and co-opt them. Befriend them; don't turn them into implacable foes. They are clever. In time, they can learn to play the administrative game skilfully and to their personal

advantage not by staying, but by moving on to gain more varied experience. The ambitious seek success, prestige, power, stature, and prosperity, if not for themselves then for making their loved ones more comfortable and secure. So, tap their brains and adopt what is profitable. If necessary, bribe them with alluring promises. Tell them to count their blessings and not to care so much for the plight of others less fortunate and to confine mistakes and shortcomings to the fellow magic inner circle safe from exposure.

Room for Optimism

Academics, practitioners and investigators have filing cabinets full of material on maladministration, bureau-pathology and corruption and related topics. They have encouraged others to collect examples and to probe further. They repeat that even residents of developed countries grumble about maladministration, that is, (a) anything they want done is too often not done properly, (b) mistakes have to be pointed out to be rectified, (c) things do not necessarily run like clockwork, and (d) too much time is eaten away when they persist on getting matters right. Residents in underdeveloped countries are far worse off living amidst the chaos of maladministration, where (a) one has to know how to obtain service and entitlements all of which come at an extra price, (b) nothing ever seems finally settled, (c) having connections is essential, (d) little can be taken as guaranteed, and (e) life is a persistent struggle (Bracking, 2007; Chaturvedi & Chandra, 2015). The general conclusion drawn is that this situation is unlikely to change much within the lifetime of their children. Most agree that greater effort should be made to reduce maladministration and think that sufficient knowledge is available as what could be immediately done. They plead not to be impatient. The flame of concern still burnt bright if not brighter than ever before around the globe that improvements will soon occur but do not expect immediate results.

Looking back, the taboo on mentioning maladministration was finally broken in the early 1990s since when revelation and research have become a thriving global industry. One of the biggest breakthroughs came with the establishment in 1993 of Transparency International and its country branches (Vogl, 2012). Although it was not the first organization of its kind, it attracted like-minded adherents who breached barriers erected by deniers and brought results by the

early 2000s when maladministration, particularly corruption was considered the top priority in the global war against poverty and underdevelopment (Klitgaard, 2014; Quah, 2013). Progress can be measured by the release of the recent research on Africa which bluntly reported on how many people were calculated to have paid bribes over the year to escape punishment and to get access to basic services that were desperately needed. There was a wide disparity between a few strong performing countries and the many weak performers across the continent (Pring, 2015: 2-3). This mixed message of hope and disappointment could have been repeated around the globe: hope that strong local efforts were getting results in turning back maladministration but disappointment that elsewhere little was being achieved and the situation was worsening.

The hopeful opponents of maladministration are proud of the achievements being made but disappointed that the pressure to curb maladministration has since declined although the need has intensified. Despite appearances to the contrary, the initial gains seem to be declining. One has only to compare the United Nations discussions over the Millennium Development Goals before 2000 with those over the Sustainable Development Goals since 2012, especially over reducing inequality, tax loopholes and money laundering, environmental degradation, access to reproductive services and black international marketing by organized criminals. The final tally was 17 goals and 169 priorities meant to be a preliminary global social safety net by about the year 2030. Alas, this long list of immeasurable aspirations will likely end up pleasing no one and doing little for the most vulnerable, the marginalized and the poor. The offenders are as shrewd as ever at getting around obstacles placed in their way. They seem to be steps ahead in anticipating what is next in store for them and well placed enough to outsmart any assaults on their malpractices.

Thankfully, in every generation there have always been individuals willing to stand up against institutionalized wrongdoing, fearless in their opposition and outspokenness, trying to open eyes, and expose venerated villains and crooks in the highest places. They never give up. Where once silenced, they, now, at least receive adoration by their followers, by mass media for which they are newsworthy, and by decent people in all walks of life being deceived by systemic treachery. These moralists are not subversive; they are quite open,

sincere, honest, and trustworthy. They share their protest against (a) the human toll of maladministration, (b) the measurement of human progress by pure materialism or just winning, or outright greed and egotism, (c) insufficient global fellowship, and (d) the presence of millions living with misery, cruelty, violence, and insecurity. There is also a spiritual dimension (Tawney, 1926; 1998), summed up in the Biblical expression that “Man does not live by bread alone” and put into theological terms “If God doesn’t exist, life’s just a game—To steal or not to steal—it’s all the same.” (Levin 2003: 73). They are pushed by some pounding inner conscience from which they cannot escape (Sorabji, 2014).

At the beginning of this essay, the dire situation in Afghanistan was cited. The very next day in Guatemala perhaps in a much the same mess, hope was illustrated.

Memo from Guatemala

Just about every weekend for months, Jorge Castiglione, a 70-year-old engineer... has gone to the Plaza de la Constitution here to support what has become a ritual in this nation: weekly protests calling for the resignation of the president and an end to political impunity.

These might seem rather ambitious demands. Politics here are as corrupt as dissent is deadly, at least if the last century is any indication. When protests began a few months ago, set off by revelations about a vast customs fraud scheme, few including Mr. Castiglione, figured things would change.

But suddenly, they did. And fast.

Spearheaded by a United Nations-backed commission, investigations into corruption expanded to the highest levels of government. On Friday, the nation’s former vice-president was arrested, and prosecutors claimed that the president, Otto Perez Molina, was the chief beneficiary of a fraud ring that siphoned millions of dollars in customs revenues while basic public services suffered.

For a nation with the cards stacked against it—among the highest poverty and murder rates in the hemisphere and a history of violence of violent government repression—the emergence of large public

protests is being greeted as a major step...After the high-profile arrests and the emergence of peaceful protests in a place silenced by a history of civil war, will lasting change occur?

...The next month could be telling. Though Mr. Perez Molina refused to step down ...elections for his replacement are scheduled for September. In the eyes of many protesters, the prospects are not promising. The running mate of Manuel Baldizon's, the leading presidential candidate, is himself embroiled in a corruption investigation. And Mr. Baldizon's party, Lider, has blocked efforts to strip Mr. Perez Molina of his immunity, a necessary step to bring formal charges.

...Whether the country can end impunity for its politicians is a source of concern for many. Moving beyond the unifying anger of street protests toward something more transformative and lasting is relative uncharted territory [as it is in Brazil, Chile, Ecuador, Honduras, and Peru.]

... The country's awakening has been incited by the International Commission Against Impunity in Guatemala, the investigative body backed by the United Nations that arrived in 2006 to root out organized crime. In the early years, the group helped local prosecutors notch victories against criminal networks that penetrated the government.

But recently, the group blossomed into the government's worst nightmare [by setting] its sights on corruption and impunity, twin facets of Guatemalan political life that few thought would ever come under scrutiny.

...Guatemalans long accustomed to systemic dysfunction – whether in the form of hospitals without medicine or police officers without fuel to drive to crime scenes – were confronted with hard facts and evidence collected through wire taps and raids about frauds, which seemed to validate every cynical assumption.

The initial case, known as La Linea, involved customs stations across the country taking bribes from importers to reduce the amount of duties paid... officials were arrested... the same scheme [prosecutors] accuse Mr. Perez Molina of leading. Then another scandal emerged. The same authorities were accused of skimming millions off a contract

meant to provide dialysis treatment for patients with kidney problems, among other things...negligent treatment, connecting the corruption to actual lives. (Azam Ahmed 2015: A4, 9)

Many people in Guatemala still remain on the sidelines, especially in rural areas where there is little faith in civic action. They seem to identify the protesters more as like a rent-a-crowd who insufficiently respect the law. The rural folk warmed more when the business elite shifted its position and the Congress voted that Molina should lose his immunity. Although only half of those eligible to vote did at the October 2015 general election, the overwhelming vote for President went to the least tainted of the three conservative conservatives. He was a popular former television comedian, Jimmy Morales, who interpreted his mandate to continue the fight against corruption. His election slogan had been "Not corrupt, nor a thief". The new Congress pledged itself to reforms that will do away with the existing political situation.

Upon his resignation, President Molina, he was immediately jailed for corruption in connection with a kickback scheme in the customs agency which led to further investigations by CICIG that revealed this was merely the tip of the iceberg whereby his party was the front to run the government for personal enrichment, nothing out of the ordinary in that country. Since its establishment in 2008, the party had accepted illegal donations for future benefits from government contracts and had delivered to most of the country's elite. "It was a criminal gang whose objective was to take power to rob the state" (The Economist, 2016). Local officials have since copied CICIG's example in their professional investigations which have resulted in numerous arrests. If convictions are obtained, this could cut into the elite's impunity. The past was quickly brought to mind when Byron Lima Oliva, an ex-army captain, serving a 20-year sentence for murdering in 1998 Bishop Juan Jose Gerardi days after the victim had presented a voluminous human rights report on atrocities in the country's civil war, was killed in July 2016 by a fellow inmate serving a 826 year sentence for a 2008 attack on a bus. Both led rival groups that clashed over drug sales and both enjoyed privileges that enabled them to run profitable businesses, travel freely outside prison on behalf of deposed President Molina, and run vast extortion schemes (uncovered by CICIG) in exchange for kickbacks to Lider.

The kickbacks showed how a criminal enterprise had been able to co-opt the state. Oliva's death was announced during the ongoing corruption trial of Molina (Malkin & Wirtz, 2016).

Sceptics commented that prevailing politics would change little as the new President would not be able to make much of a difference. They had in mind the warning coming from other countries where newly elected legislators, pledged to reforms had not acted on the pressing demands of protestors for years in India (Tummala, 2013: 167-187), the reigning authorities had persecuted prominent critics (for example, Alexei Navalny in Russia), and the collapse of popular protest movements elsewhere. True, reforms rarely occur over night. All too often they fall far short of curbing maladministration that persists from generation to generation because the reformers are out-smarted or they compromise too much, thereby undermining themselves and their cause. The initial enthusiasm of their supporters fades away in disillusion or other issues take center stage. However, in neighbouring Honduras, the Guatemala example sparked off civic leaders to urge a similar model to chip away at maladministration and its culture of impunity, this time with the outside intervention of the Organization of American States, again after street protests against malfeasance by senior government officials who stole from the country's health care system that probably ended up in the coffers of President Hernandez's National Party. The establishment of an outside investigation would be a OAS first with possibly more initiatives to come.

As to other countries, current ongoing scandals might have been cited in Brazil, Mexico, Venezuela and Chile in South America, Ukraine and other members of the ex-Soviet Union, Southern Europe, the Middle East, Africa, and Asia, not omitting even the tiny Vatican State. Indeed, all these countries and others suffer from systemic maladministration. The exceptions are the few countries acknowledged by pollsters and researchers reputed to experience the least maladministration, such as Finland, Scandinavia, Australasia and Singapore (Quah, 2013). What confirms much of what is written here has been illustrated by scandals in China where the government is engaged in a campaign to reduce corruption and other embarrassments to the Chinese Communist Party. A specific case study arose over what was alleged to have occurred at the warehouse blast in Tianjin, China. The organization

that owned the warehouse reaped profits from unsafe storage of dangerous goods, unfortunately an all too frequent phenomenon around the globe for hazardous waste and dangerous products from local sewage to the nuclear industry (Jacobs, Hernandez & Buckley, 2015: A1, 6 and 7). China has woken up that its path to development can no longer ignore its scandals in its aspiration to become a super power (Zhang & Lavena, 2015). In neighbouring Indonesia, following the excesses of the Suharto regime slow progress is reputed to being made by its Corruption Eradication Commission (KPK) since 2003 with the imprisonment of some 400 members of the elite. Although there is still a long way to go, without an overhaul of its party system and campaign financial laws, further progress will be slow, as is often the case elsewhere.

Since these events, there have been ongoing scandals in some of most reputable corporations in a variety of global businesses, and in some of the most respected international organizations reaching as high as the presidency of the United Nations General Assembly (September 2013-2014) held by a diplomat from Antigua in cahoots with businessmen from Macau, and within several United Nations operations. Maladministration knows no bounds. It seems that the higher one rises, the more the opportunities, the greater the rewards, and the more any benefit of the doubt. At least, poor people are more aware of environmental pollution such as undrinkable water, hazardous waste, and poisonous food but they still do not know how much aid intended for them is siphoned off to the rich which could be as much as 90 per cent that just disappears into thin air.

Yet against the grain, hope springs eternal. In Romania, Prime Minister Victor Ponta was indicted in July 2015 on charges of forgery, money laundering and tax evasion. He had been in office since May 2012. The government had long been accused of corruption and abuse of the rule of law, dating from the regime of Communist Ruler President Nicolai Ceausescu. It had been brought down by popular revolt in 1989 although the governing elite had hardly changed its style of governance. Despite growing unpopularity, Ponta had stood his ground. What finally brought him down was a tragic fire at a nightclub in Bucharest which killed 32 people attributed to abuse of lax issue of permits and inadequate inspection arising from corrupt practices. The fire touched off street protests demanding the ouster

of the prime minister, his deputy, and the mayor of the locality of the nightclub. In response, Ponta and the mayor stepped down “to preserve stability”. A new coalition replaced the old. Ponta had not been popular but he was the first prime minister to resign because of street protests. It was a face-saving gesture but also an “opportunity to end the administrative incompetence and the state of perpetual illegality’ in which people lived (Gillet & Karasz, 2015: A8).

The Bottom Line

The rot does not always start at the top, as expressed in the ancient Latin expression “*Corruptio optimorum pestimaraes*”, i.e. corruption of the best is the worst of all. But that is where much amelioration has to begin. Without support and encouragement from both inside and out, reform is likely to falter and the opportunity to disappear will fade. As to the wider battle,

The anguish of the earth absolves our eyes, till beauty shines in all that we can see.

War is our scourge: yet war has made us wise, and fighting for our freedom, we are free Sassoon, 1916; 2013: 17)³.

The optimists, together with their fellow birds of a feather, remains relentless work horses to reduce ubiquitous contemporary maladministration. Sometimes, governments go too far, but in this case, they do not go far enough, simply because they do not look in the mirror often enough to spot why so many people complain about their performance and boldly express their dissatisfaction without fear or favouritism. In so doing, they show bravery not contempt. They are not trouble-makers to decry all they think is unholy. They admit

How easy it has been to be seduced, to be knowingly led astray and join the great general mass of liars – that mas compounded of crass ignorance, utilitarian indifference and shameless self-interest – and exchange a single great truth for the cynical shrug of a hardened sinner (Yizhar, 1948; 2008: 1)⁴.

³ Siegfried Sassoon from “Absolution”, in Harold Bloom. 2013. *Poets of World War 1, Rupert Brook and Siegfried Sassoon*. London: Chelsea House Publishers, p. 17.

⁴ S. Yizhar, *Khirbet Khizeh*, Ibis Edition, Jerusalem, 2008 (translated by Nicholas de Lange and Yaacob Dweck, p. 1.

They who tell the truth are honourable and derive their happiness this way. Underneath their pride, integrity, dignity and criticism are love, tenderness, sensitivity and good heartedness (Kaplan, 2007)⁵. They strive for the common good without thought for the danger they encounter.

In short, “[Maladministration] will continue—indeed, may well be the norm—until those with a stake in ending it are able to oppose it in ways that cannot be ignored” (Johnston 2014, 1).

Select Bibliography

Ahmed, A. (2015) “An Unexpectedly Swift Strike Against Corruption”, New York Times, August 26, A 4,9.

Balzac, H. (2014) *The Physiology of the Employee*, Wakefield Press, Cambridge, MA.

Bloom, H. (2013) *Poets of World War 1*, Rupert Brooke and Siegfried Sassoon, Chelsea House Publishers, New York.

Bracking, S. (2007) *Corruption and Development*, Palgrave Macmillan, Basingstoke.

Caiden, G. (1991) “What Really is Public Maladministration?” *Public Administration Review* 51:6: 486-493.

Caiden, G. and Caiden, N. (1977) “Administrative Corruption” *Public Administration Review* 37:3: 300-309.

Chaturvedi, B.K. and Chandra, S. (2015) *Corruption and Economic Growth*, Academic Foundation, New Delhi.

Dahlstrom, C. and Wangnerud L. (2015) *Elites, Institutions and the Quality of Government*, Palgrave Macmillan, New York.

Gillet, K., and Karasz, P. (2015) “Yielding to Outcry Over Corruption, Romanian Prime Minister Steps Down” *New York Times* November 5, A8.

⁵ Beth Kaplan. 2007. *Finding the Jewish Shakespeare: The Life and Legacy of Jacob Gordin*. Syracuse, NY: Syracuse University Press.

Henderson, T. and Boje, D (2015) *Organizational Development and Change Theory*, Routledge, New York.

Ivkovic, S., (2005) *Fallen Blue Knights*, Oxford University Press.

Jacobs, A., Hernandez J., and Buckley, B. (2015) "Behind Blast, Shortcuts and Lax Rules" *New York Times* August 31, A1.

Johnston, M. (2014) *Corruption, Contention, and Reform*, Cambridge University Press.

Klitgaard, R. (2014) *Addressing Corruption Together Organization for Economic Cooperation and Development*, Paris.

Krugman, P. (2016), "Privilege, Pathology and Power", *New York Times*, January 1, A19.

Lawton, A., Van Der Wal, Z., and Huberts, L. (2016) *Ethics in Public Policy and Management*, Routledge, London.

Levin, H. (2003) *The Labour of Life*, Stanford University Press, Stanford, CA.

Lichblau, E., (2015) "Inquiries Stall as U.S. Limits Access to Data", *New York Times*, November 28, A1,3.

Mashal, M. (2015) "Afghan Government Does Business with a Banker It Sent to Prison" *New York Times*, November 5, A10.

Mashal, M. (2016), "Greed, Corruption and Danger: The Gem Trade, Tarnished in Afghanistan", *New York Times*, June 7, A7.

Nixon, R. (2015) "Inspector Keeps a Watchful Eye on U.S. Spending in Afghanistan, to Dramatic Effect" *New York Times*, August 25, A6.

Pring, C. (2015) *People and Corruption*, Transparency International, Berlin.

Quah, J. (2013) *Different Paths to Curbing Corruption*, Emerald Publications, Bingley.

United Nations Development Programme (1998), *Corruption and Good Governance*, Management Development and Governance Division, New York.

Vogl, F. (2012) *Waging War on Corruption*, Rowman & Littlefield, Latham, MD.

Whyte, W.H. (1956, 2002) *The Organization Man*, Simon & Schuster, New York, republished by University of Pennsylvania Press.

Wright B. (2015) "The Science of Public Administration" *Public Administration Review*, 75: 6:795-805.

Yizhar, S. (1948, 2008) *Khirbet Khizeh*, Ibis Editions, Jerusalem.

Zhang Y., and Lavena, C. (2015) *Government Anti-Corruption Strategies*, CRC Press, Taylor & Francis Group, Boca Raton, FL.

Rose-Ackerman, S. (1978) *Corruption*, Academy Press, Harcourt Brace Jovanovich, New York.

Rose-Ackerman, S. (1999) *Corruption and Government*, Cambridge University Press, Cambridge.

Rose-Ackerman, S. (2013) *International Handbook on the Economics of Corruption*, Edward Elgar, Cheltenham.

Rose-Ackerman, S. (2015) in Dahlstrom and Wangnerud, 33-4.

Rose-Ackerman, S. and Palifka, B. (2016) *Corruption and Government*, Cambridge University Press, New York.

Sassoon, S. (1916) "Absolution" in Bloom, 17.

Schumacher E.F. (1973) *Small is Beautiful*, Harper and Row, New York.

Schumpeter (2015) "Digital Taylorism", *Economist*, September 12, p. 63.

Sorabji, R. (2014) *Moral Conscience Through the Ages*, University of Chicago Press, Chicago.

Stensota, H. (2016) in Lawton, Van Der Wal, and Huberts,17-31.

Svara, J. (2007) *The Ethics Primer for Public Administrators in Government and Non-profit Organizations*, Jones and Bartlett, Sudbury, MA.

Tawney, R.H. (1926, 1998) *Religion and the Rise of Capitalism*, Transaction Publishers, Brunswick, N.J.

The Economist (2016) "Bad apples everywhere", June 11, 2016, p.38.

Tummala, K. (2013) "Can India Combat Corruption?" in Quah, 167-187.

Underkuffler, L. (2013) *Captured by Evil*, Yale University Press, New Haven.

INNOVATIVE PUBLIC SERVICE REFORMS: WHAT KAZAKHSTAN CAN LEARN FROM CANADA?¹

Saltanat Janenova² and Ilyas Yesdauletov³

Abstract

This paper analyses the implementation of innovative public service reforms in two countries: Canada and Kazakhstan from a comparative perspective. Both countries have large geographical territories and low population densities which require their governments to put an extra effort to ensure equal access and better quality service delivery across various regions of these countries. This paper analyses how public service reforms have been shaped and implemented in Canada and Kazakhstan, particularly in the context of the current political agenda in Kazakhstan to meet standards of the Organization for Economic Cooperation and Development. Although the progress in public service modernization might vary in these countries, identification of similarities and differences with respect to the challenges and obstacles faced during policy implementation might prove beneficial both for practitioners and the academic community from Kazakhstan and other countries in transition.

Key words: *service, integration, one stop shop, e-government, Canada, Kazakhstan*

Introduction

Public service reform was launched in Kazakhstan in 2005 with two parallel initiatives: the Public Service Centres (further referred to as the “OSS”) policy and e-government policy. Gradually, both policies have been merged under a single government programme the “Informational Kazakhstan-2020” coordinated by the Ministry of

¹ This paper was originally presented at the Inaugural Conference of Canada in Kazakhstan in Astana on 1 September 2016. It was awarded a grand prize within the thematic area “Good governance: development of public service institutions and practices”.

² Saltanat Janenova is currently an Assistant Professor at the Graduate School of Public Policy, Nazarbayev University in Kazakhstan. She also works as a national consultant for the OECD since 2012; email: saltanat.janenova@nu.edu.kz.

³ Ilyas Yesdauletov is an alumnus of the Masters in Public Policy Programme of Nazarbayev University. He is currently working at the Economic Research Institute under the Ministry of National Economy of the Republic of Kazakhstan.

Information and Communication of the Republic of Kazakhstan. The OSS and e-government policies are aimed at improving the quality of public services and reducing administrative corruption. The OSS represent a counter service, in a modern and well-designed space accessible by the citizens that to process citizens' requests for official documents, payment of registration fees among other public services in a more business-like atmosphere (Knox 2008: 489).

Service Canada (SC) is an integrated service delivery (ISD) network that reflects the Canadian Government's effort to move from a service delivery model that is focused on individual programmes to one that is centred on citizen needs and fulfilling these needs through a fully integrated and multichannel service delivery modality. SC provides public services on behalf of ministries and departments that belong to federal, provincial and municipal governments. It delivers services through 320 Service Canada Centres, 32 Passport Offices, the "1-800-O-Canada" toll-free call center and the "Canada.ca" web portal. In remote and rural areas that do not have full-time one-stop shop centres, the Agency provides services through 236 Scheduled Outreach sites, which are available regularly, however on a part-time basis (Service Canada, 2014).

The purpose of this paper is to examine the implementation of public service reforms in Kazakhstan and Canada from a comparative perspective. Two main research questions are addressed: (1) how have public service reforms been implemented in Kazakhstan and Canada; and (2) what lessons can be drawn for Kazakhstan from the Canadian experience in order to improve public service quality? The first question is addressed by providing a brief overview of the public service modernization effort and the challenges identified in Kazakhstan and Canada. The second question is answered by providing policy recommendations aiming to improve public service delivery in Kazakhstan following good practices from Canada. The analysis that follows is based on interviews with Kazakhstani government officials and desk research and analysis during June to September 2016.

Challenges for Public Service Integration

Public service modernization has been driven by the New Public Management (NPM) ideology (Hood, 1991; Pollitt, 1993; Greer, 1994), which view managerial reforms as providing the foundation for the creation of smaller, fast-moving service delivery organizations that would be kept lean by the pressures of competition and that would need to be user-responsive and outcome-oriented in order to survive⁴. However, reformers face a number of challenges in repositioning public service recipients as customers. The limited experience of NPM in transitional states suggests that there are *institutional constraints* with implications for the capacity of central agencies to manage the process.

Questions are raised whether the new model has sufficient conceptual coherence to provide an alternative to public administration as either a theoretical construct for academic research or an approach to the management of public services (McLaughlin, Osborne and Ferlie, 2002). Furthermore, doubts are raised regarding its universal applicability for both public service and civil society failures (McCourt and Minogue, 2002). Particularly, the applicability of the new model in the developing world has faced many problems, as many developing countries do not fulfil some preconditions for its effective implementation (Larbi, 1999).

There are also *socio-cultural constraints* in reforming the administrative system along the NPM model. NPM initiatives are difficult to implement where there is social and cultural inertia (Zafarullah and Huque, 2001) and where state-civil society relations remain problematic⁵. Public service integrated delivery has posed a fundamental challenge for a traditional model of administration in Kazakhstan which is characterized as inefficient, costly, corrupt and a patronage-based system (Cummings, 2005; Emrich-Bakenova, 2009; Perlman and Gleason, 2007; Schatz, 2004).

⁴ The critics of NPM raise concerns about the potential destabilizing effects of NPM, particularly for transitional countries like Kazakhstan, such as increasing social inequality, corruption and unmanageable change processes that could damage public service provision.

⁵ In this case, civil society has not been able to put sufficient pressure on the state apparatus to implement reforms (Sozen and Shaw, 2002).

One Stop Shops and E-government Implementation in Kazakhstan

The public service modernization in Kazakhstan was driven both by the global trends for managerial reforms and country-specific political, organizational, technological and cultural factors. The global drivers for managerial reforms included globalization, pressure from the international community, public dissatisfaction with the government, and the opportunities offered by the technologies for shifts in service delivery (Janenova and Kim, 2016). A combination of these factors influenced the government to adopt policies and practices leading to integrated public service provision. The OSS policy was initiated by the President of Kazakhstan, Nursultan Nazarbayev in his annual message to the people of Kazakhstan in 2005 (Nazarbayev, 2005) within the context of other administrative reforms taking place simultaneously in Kazakhstan. A range of innovative ideas inspired by the NPM such as performance evaluation, public-private partnerships and decentralization were initiated by young and ambitious members of the government. Moreover, the OSS policy was driven, not only by aims to improve the cost-efficiency of administrative regulations and service quality but also by the political ambition to reduce levels of corruption (Pelizzo, Barish and Janenova, 2016).

Implementation of the OSS policy has started with the division of front-office and back-office operations. Thus, consultation of customers, application submission for different public services was provided at the OSS, while other administrative processes on application review and decision-making remained in the traditional government departments. A single access point at the OSS enabled clients to apply for a range of public services provided by multiple stakeholders in one visit. Therefore, it saves time and reduced costs for customers and avoided facing the bureaucracy while they applied for public services.

To a certain extent, the new Public Service Centres were forced to compete with traditional government departments for better service delivery. The OSS introduced longer working hours, comfortable and modern waiting space for customers and polite front-line staff. All these factors presented a strikingly positive difference compared to the behaviour of the traditional bureaucrats who were generally

perceived as indifferent, rude and unethical by the public (Jandosova et al, 2002).

The Government gradually realized that it was necessary to integrate back-office processes and administrative with the front-office ones in order to achieve public service integration successfully. Consequently, the decision was made to merge the two policies, the OSS and e-government into a single government programme. Currently, over 500 public services are provided both through the OSS physical offices and online through an e-government portal. An e-government programme has been in place since 2006 to provide citizens with fast and reliable access to public services on-line. This programme also included the creation of a network of public electronic centres where people without direct access to the internet can avail themselves of on-line services, examples of which are filing tax returns and making tax payments, pension fund contributions, registering property and setting up a business (Knox, 2008).

Both policies, the OSS and e-government, have received strong political commitment and have shown unprecedented progress in improving access and quality of public services. Kazakhstan has climbed from the 81st position in 2008 to the 28th in 2015 out of 192 countries included in the UN e-government index. The OSS were perceived as the most transparent agencies, having the least administrative barriers among other public service providers (Jandosova, et al, 2007; Civil Alliance, 2011; Zlotnikov and Malyarchuk, 2008). From 2005 to 2015 the number of the OSS has expanded from 4 pilot offices to 300 offices across all regions delivering over 200 public services on behalf of multiple stakeholders. The public services provided through the OSS vary from registration of legal documents, starting up a new business, application for social benefits, e.g. public housing, public nursery, social allowance for unemployed, etc.

In March 2016, the state corporation “Government for Citizens” (further referred to as “G4C”) was created by merging four state enterprises: the Public Service Centres⁶, the Scientific-Industrial Centre for Land Cadastre, the Property Centre and the State Centre

⁶ Public Service Centres are “Centres obslujivaniya naseleniya” in Russian; “TSON” is an official abbreviation of the Public Service Centres.

for Pension Payments⁷. It is envisaged that land and property registration services, and services for pension payments would be integrated with the public services delivered by the Public Service Centres. Moreover, the land and property registration and pension payment services are perceived by the public as highly corrupt services (Jandosova et al, 2007; Civil Alliance, 2011), thus the intention of the government was to reduce administrative corruption and improve quality of public services by integrating all public services using a single-window approach as a short-term outcome.

In sum, the G4C initiative has been an attempt of the central government to overcome strong resistance from government departments to integrate their services with the OSS and e-government systems⁸. Another reason for the creation of the G4C was to achieve cost-efficiency. By concentrating all funds for public service provision at one place, the government plans to provide *“better quality for less money”*⁹. The new state corporation has over 21,000 staff to deliver 700 public services through extended working hours (08:00 to 20:00) to make it more convenient for customers. A third reason for merging government service providers under one umbrella is the recent tendency of the Kazakhstani government to strengthen centralized control and monopolize the public service delivery. Satpayev refers to the *“Trojan Horse of Super Centralised System”* with regard to intra- and inter-agency competition and weak synchronisation of the government processes (Satpayev, 2016). As a result, the decision-making centre operates on warped and incorrect data and, therefore it is very likely to make incorrect decisions. In fact, intra- and inter-agency competition is one of the main impediment for public service integration in Kazakhstan.

Overall, however, there have been key positive achievements in public service provision made in a short period of implementation. Janenova and Kim (2016) summarize them as: (1) information about public services has become more transparent; (2) the physical

⁷ Government Resolution No.39 dated 29 January 2016 *“On establishment of the non-commercial joint enterprise “State Corporation “Government for Citizens”*, <http://adilet.zan.kz/rus/docs/P1600000039>

⁸ The President appealed to the state bodies that *“they have to provide maximum support to the new state corporation and transfer all their public services to the state corporation by the end of 2017.”* Damir Baimanov, 6 January 2016, *Zakon.kz*, <http://www.inform.kz/rus/article/2857192>

⁹ Initially, this new organization will be funded within the limits of the public funds allocated for these four state enterprises.

customer service environment has significantly improved; (3) public services have become more accessible both through face-to-face interaction and e-government applications; (4) staff have gained new knowledge and have acquired new skills to deliver a diversity of services in one place and work across different professions and organisations; and (5) the consultation mechanism has become more transparent (involvement of international experts, political parties and business associations).

Nevertheless, implementation of the public service integration reform in Kazakhstan has faced strong resistance from the senior, mid- and low-level managers of the government departments who seem to be concerned about delegating their responsibilities and sharing their budgets and human resources with a new business-like innovative organisation like the OSS. There is still lack of inter-governmental cooperation and mistrust among different professional groups¹⁰.

Service Canada: Implementation and Challenges

In Canada service integration initiatives date back to 1992 when the first Canada Business Service Centres opened to provide “Single Window” services to businesses followed by Service Canada Centres serving citizens that opened in 2000. These centres were a result of voluntary partnerships between various departments, rather than a comprehensive service integration project. Therefore, they provided a limited amount of services of partnered departments (OECD, 2014). The deep service integration, which characterizes the modern Service Canada, started with the launch of *Government Online, Modernizing Services for Canadians and Citizens First initiatives* (Tan, 2007). The *Government Online* (GOL) programme was launched in 1999. Its goal was to achieve a comprehensive delivery of federal government services online by 2004. As a result of this initiative, government services from 34 departments and agencies were consolidated in a single user-friendly e-government portal (United Nations, 1999). The programme was so successful that the Accenture consultancy firm (2005) ranked Canada’s e-government project as number 1 for five consecutive years, from 2001 to 2005 (Information Week, 2004). Nevertheless, despite the government’s desire to provide services

¹⁰ “Evolution of the OSS: from citizens for Government towards “Government for citizens”? Saltanat Janenova, *Vlast*, 5 January 2017, <https://vlast.kz/obshestvo/21159-evolucia-conov-ot-grazdan-dla-pravitelstva-k-pravitelstvu-dla-grazdan.html>

solely in through electronic means and the e-government initiative overall success, empirical studies showed that people still preferred to receive some services over the telephone and in person. As Gagnon et al (2010) put it, there was a mismatch between government's and citizens' preferences in public service delivery. In order to rectify this mismatch and to take the service integration development to a new level, the Modernizing Services for Canadians (MSC) initiative was launched in 2002.

The MSC team focused its efforts on studying previous service integration practices internationally and across Canada. They also conducted a public opinion survey, which revealed that most public services were still delivered in offices of individual departments and that 96% of people supported the idea of delivering public services through one stop shops (Tan, 2007). Overall, both GOL and MSC laid a solid foundation for Service Canada, which was officially launched in September 2005. In its first year of operation Service Canada re-designed its website and added new interactive services, integrated 24 call centres under the single "1 800 O-Canada" call number, opened new comfortable offices, which have tailored zones for different age groups with appropriate "environment, lightning, music and fittings" (Tan, 2007).

The SC is also constantly upgrading its operations, equipment and services integration. Between 2005 and 2015, the number of visits to Service Canada Centres grew from 7.6 million to 8.2 million, telephone calls fell from 56 million to 2 million and the web portal visits increased from 5.5 million to 82.3 million (Tan, 2007, ESDC, 2016). These numbers demonstrate increased accessibility and ease at using the SC Centres, as well as a dramatic improvement of the web-portal's functionality, which eliminated the need for millions of additional telephone calls. According to the OECD (2014) the Service Canada is regarded as one of the best integrated service delivery networks among its member states.

Despite its success, the SC also faces considerable challenges. Kernaghan (2005) and Flumian et al (2007) identified the following four broad barriers, which may limit further development of Service Canada: political, structural, operational/managerial and cultural. Political barriers refer to adverse incentive structures, which

discourage government departments from investing into shared ISDs because of diluted recognition of efforts. Structural barriers refer to difficulties during collaboration between departments and jurisdictions. Further jurisdictional collaboration may prove especially difficult considering that provinces wish to preserve their autonomy. As Fafard et al (2009) point out some citizens in Canada value federalism higher than efficiencies that are generated from integrated service delivery. Service Canada also has to deal with operational/managerial barriers, which arise when regulations, practices and even technology standards of different jurisdictions and government departments turn out to be incompatible with each other. The SC also needs to be mindful of cultural barriers that can arise from incompatibility of existing practices and value systems of partner departments and jurisdictions (Flumian et al, 2007).

Lessons from Canadian Public Service Reform

Service Canada and Kazakhstan's Public Service Centres share some similarities. Both organisations were created in 2005 to improve quality and accessibility of public services. Both are also focused on improving citizen satisfaction through extensive networks of comfortable service centres. Moreover, governments of both countries operate in large territories and low population densities, thus, they must put extra effort to ensure service accessibility and quality across their countries. However, there are also major differences. In this paper, we will focus on three key differences, which may guide further development of Kazakhstan's Public Service Centres. First, Canada's national service integration system development is evidence-driven. Service Canada heavily relies on findings of a regular national survey, which assesses people's satisfaction on public service delivery. Second, Service Canada emphasizes multichannel delivery of services. Finally, Service Canada benefits from a culture of collaboration in the Canadian public service.

Evidence-driven development

Since 1998 the Citizen Centred Service Network¹¹ has been studying people's needs and expectations through a comprehensive national survey called *Citizens First*. The survey identifies people's

¹¹ An association of public servants from various departments and jurisdictions, as well as consultants and academia.

satisfaction with specific services such as receiving birth/marriage/death certificates, health card applications, receiving pensions, etc. Because the survey is conducted on a regular basis, Service Canada can monitor people's satisfaction over time. The survey includes an almost comprehensive list of public services from all levels of governments, many of which are not delivered by Service Canada. This allows assessing improvements in services that are delivered by federal, provincial and municipal governments as well.

Moreover, the survey identifies factors or so called "drivers" that shape people's attitudes towards specific public services. Although the set of "drivers" changes from survey to survey, they seem to form around the initially discovered five elements: timeliness, knowledge and competence, courtesy and comfort, fair treatment and outcome (Erin Research, 1998). The overall survey results show that people mostly value fast service, knowledgeable and polite staff, as well as that they are treated fairly and hoping that they receive affirmative decisions to their applications. Overall, the survey serves as a perfect guide for Service Canada to meet people's expectations and needs.

Multichannel service delivery

The Citizens First public opinion studies show that people prefer to contact the government using various channels, either by telephone, by e-mail, through a website or in person. They also tend to use two or more contact modes to receive a service (Erin Research, 2003). This finding was key in establishing multichannel delivery of public services, which is one of the main features of Service Canada. According to its Charter, Service Canada (2013) is committed to providing a choice in the mode of contact, information that is easy to understand and provides services in the official language of a client's choice. In essence, the SC strives to provide equal opportunity to access services regardless of how citizens want to communicate, e.g. via telephone, regular mail, in-person or via the internet and whether they want to receive services in English or French languages. Attention to the so called Integrated Channel Delivery (ICD) has been emphasized from the very beginning. Consequently, previously fragmented service delivery channels such as e-government, a number of disintegrated call-centres and service points that were run by various government departments have been integrated to deliver

a consistent service and experience across the various channels. The well managed ICD also allowed nudging people to use cost-effective contact modes such as e-government modalities without depriving anyone from accessing the services they may require using other modes (Kernaghan, 2005).

In order to maintain high ICD standards, the Ministry of Employment and Social Development of Canada (ESDC), which oversees SC, it sets specific accessibility and quality targets across various modes of contact, annually. In its latest Report on Plans and Priorities the ESDC (2016) set the following targets: by March of 2017 90% of Canadians should have physical access to Service Canada points of service within 50 km from where they live, ensure that 100% of 1,500 government websites integrate into a single Canada.ca website and achieve 95% response rate to the single “1-800-O-Canada” call centre number.

Networked government

The Service Canada has to cooperate and find service integration solutions not only with other departments within the federal government, but also with various public entities in all 10 provinces. The SC has been successful in accomplishing this task. In the very first year of operations it managed to open a Service Centre in cooperation with governments of Ottawa city and Ontario province, which delivers services of all three levels of government. For example, Ontario residents can receive provincial birth certificates and Federal Social Insurance Numbers in one application. In order to achieve such a level of coordination, public servants managed to develop informal and formal networks, which cut through departmental, jurisdictional and other formal barriers. The formal networks include arrangements such as the Public Sector Service Delivery Council (PSSDC), the Public Sector CIO Council (PSCIOC) and the Citizen Centred Service Network (CCSN), which bring together civil servants, academics and experts from various ministries and jurisdictions. These associations, which were created in the late 1990s, played a major role in Service Canada’s establishment and development. In fact, the first service counters with “Service Canada” brands were established based on voluntary partnerships between several departments (OECD, 2014).

Points for practitioners: improving public service quality in Kazakhstan¹²

Establish a service performance measurement survey similar to the Citizens First in Canada. Ideally the survey should inquire about people's satisfaction with a wide range of services that are delivered by OSS and also by individual ministries, municipalities, police, hospitals, etc. For quality and benchmarking purposes the survey can utilize the Common Measurements Tool (CMT)¹³, a set of questionnaires and methodology, which were developed by the Canadian Institute for Citizen-Centred Service.

Strengthen multichannel service delivery that would improve service accessibility through the internet, in-person and over the telephone. In Kazakhstan, people are accustomed to receiving services in-person regardless of their type (getting information, conducting a transaction or applying for benefits). It is possible to ease the workload of physical OSS by improving both quality and awareness about the availability of online services and over the telephone phone consultations. As mobile phone penetration in Kazakhstan has reached 100% and access to the internet has been considerably improved with a corresponding reduction in its cost, public service delivery using mobile technologies has a good potential for successful implementation.

Improve cooperation among ministries and agencies to achieve greater service integration. This can be the toughest goal to achieve as ministries and even departments within individual ministries are accustomed to working in silos. Changing this situation will require a long-term shift in organizational culture. However, in the short-term cooperation can be improved through the measurement of the degree of openness and cooperation of individual ministries and agencies. The Agency of Civil Service Affairs could launch an online survey among public servants and relevant OSS employees, which would rate openness and cooperation of public bodies to which they are exposed (similar to the 360-degree feedback tool). Training in

¹² More discussion on policy recommendations are available in the case study "One Stop Shop Public Service Delivery Model: the Case of Kazakhstan", UNDP Regional Hub of Civil Service in Astana, <http://www.regionalhub.org/international-journal/e-library#reading-mode>

¹³ The CMT is used by Citizens First and other surveys in Canadian provinces. It is also used in New Zealand, Singapore, Kenya, Namibia, the U.A.E and Australia (Government of Victoria, 2010).

network management and teambuilding sessions for different groups of professionals from various government departments would be beneficial in helping to build trust and increase communication among front-office and back-office staff.

References

Baimanov, D. 2016. All public services will be transferred to the “Government for Citizens” Corporation by the end of 2017, *Zakon.kz*, 6 January. Available online at: <http://www.inform.kz/rus/article/2857192>

Civil Alliance of the Republic of Kazakhstan. 2011. Monitoring of the work of the Public Service Centers in Kazakhstan. Report of the “Public monitoring” project, Astana.

Cummings, S. 2005. *Kazakhstan: Power and the Elite*. London: I.B. Tauris.

Emrich-Bakenova, S. 2009. Trajectory of Civil Service Development in Kazakhstan: Nexus of Politics and Administration. *Governance* 22, 717–745.

Employment and Social Development Canada. (2016). 2016–17 Report on Plans and Priorities. Available online at: http://www12.esdc.gc.ca/sgpe-pmps/servlet/sgpp-pmps-pub?lang=eng&curjsp=p.5bd.2t.1.3ls@-eng.jsp&curactn=dwnld&pid=29951&did=4611&_ga=1.49233634.515415665.1467554979

Erin Research. 2003. *Citizens First 3*. Toronto: Institute of Public Administration of Canada.

Fafard, P., Rocher, F., and Côté, C. 2009. Clients, citizens and federalism: A critical appraisal of integrated service delivery in Canada. *Canadian Public Administration*, 52(4), 549-568.

Flumian M., Coe A., & Kernaghan K. 2007. Transforming service to Canadians: the Service Canada model. *International Review of Administrative Sciences*. 73(4), 557–568.

Gagnon Y., Posada E., Bourgault M. and Naud A. 2010. Multichannel Delivery of Public Services: A New and Complex Management

Challenge, *International Journal of Public Administration*, 33:5, 213-222.

Government of the Republic of Kazakhstan. 2016. On Establishment of the non-commercial joint enterprise "State Corporation "Government for Citizens". Government Resolution No.39, 29 January 2016.

Government of the Republic of Kazakhstan. 2007. Establishment of State Entities – Public Service Centres of the Ministry of Justice. Government Resolution No.1, 5 January.

Government of Victoria. 2010. On the Road to Satisfaction: Using the Canadian Common Measurements Tool to Measure Satisfaction with Government Services. Available online at: <http://www.vic.gov.au/blog/research-reports/road-satisfaction-using-canadian-common-measurements-tool-measure-satisfaction-government-services/>

Greer, P. 1994. *Transforming Central Government*. Buckingham: Open University Press.

Hagen, M. and H. Kubicek. 2000. *One Stop Government in Europe: Results from 11 National Surveys*. Bremen: University of Bremen.

Hood, C. 1991. A Public Management for All Seasons. *Public Administration* 69, 3–19.

InformationWeek. 2004. Canada Is Still No.1 In E-Government Rankings. Available online at: <http://www.informationweek.com/canada-is-still-no-1-in-e-government-rankings/d/d-id/1024934?>

Janenova, S. and Kim P. 2016. Innovating Public Service Delivery in Transitional Countries: The Case of One Stop Shops in Kazakhstan, *International Journal of Public Administration* 39 (4): 323-333.

Janenova, S. 2017. Evolution of the OSS: from citizens for Government towards "Government for citizens"? in *Vlast*, 5 January 2017. Available online at: <https://vlast.kz/obsshestvo/21159-evolucia-conov-ot-grazdan-dla-pravitelstva-k-pravitelstvu-dla-grazdan.html>

Janenova, S. 2017. One Stop Shop Public Service Delivery Model: the Case of Kazakhstan, case study, UNDP/Regional Hub of Civil

Service in Astana. Available online at: <http://www.regionalhub.org/international-journal/e-library#reading-mode>

Jandosova, J., N. Baitugelova, F. Jandosova and S. Kunitsa. 2002. Perceptions of Corruption in Kazakhstan: by Parliamentarians, Public Officials, Private Business and Civil Society. Almaty: Sange Research Centre and United Nations Development Programme. Available online: http://www.sange.kz/newspic/Report_Corruption_rus.pdf.

Jandosova, J., A. Tagatova and N. Shilikbayeva. 2007. Administrative Barriers as Sources for Corrupt Practices in Civil Service. Almaty. Available online at: http://www.sange.kz/newspic/Administrative_barriers_2006.pdf.

Kernaghan K. 2005. Moving towards the virtual state: integrating services and service channels for citizen-centred delivery. *International Review of Administrative Sciences* 71(1), 119–31.

Knox, C. 2008. Kazakhstan: Modernizing Government in the Context of Political Inertia. *International Review of Administrative Sciences* 74, 477–496.

Lan, Z. and D. Rosenbloom. 1992. "Public Administration in Transition?" *Public Administration Review* 52, 535–537.

Larbi, G. 1999. The New Public Management Approach and Crisis States. United Research Institute for Social Development Discussion Paper, No.112, September. Available online at: <http://www.pogar.org/publications/other/unrisd/dp112.pdf>.

McCourt, W. and M.Minogue. 2002. *The Internationalization of Public Management: Reinventing the Third World State*, Edward Elgar Publishing, Northampton.

McLaughlin, K., S. Osbourne and E. Ferlie. 2002. *New Public Management: Current Trends and Future Prospects*. London: Routledge.

Nazarbayev, N. 2005. Kazakhstan on the way of accelerated economic, social and political modernisation, Address of the President of the Republic of Kazakhstan to the people of Kazakhstan, February 16, 2005.

Available online at: http://www.akorda.kz/ru/addresses/addresses_of_president/page_poslanie-prezidenta-respubliki-kazakhstan-n-a-nazarbaeva-narodu-kazakhstana-fevral-2005-g_1343986671.

Organisation for Economic Cooperation and Development. 2014. *Kazakhstan: Review of the Central Administration*, OECD Publishing, Paris. Available online at: <http://www.oecd.org/publications/kazakhstan-review-of-the-central-administration-9789264224605-en.htm>.

Osborne, D. and T. Gaebler. 1992. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Wokingham, Mass: Addison-Wesley.

Pelizzo, P., Barysh, O., and Janenova, S. (2016). Objective or perception based: Kazakhstani debates about ideal measurement of corruption, *Public Administration and Civil Service*, Academy of Public Administration under the President of RK, No.3, pp. 93-115.

Perlman, B. and G. Gleason. 2007. "Cultural Determinism versus Administrative Logic: Asian Values and Administrative Reform in Kazakhstan and Uzbekistan." *International Journal of Public Administration* 30, 1327-1342.

Pollitt, C. 1993. *Managerialism and the Public Services: Cuts or Cultural Change in the 1990s?* Oxford: Blackwell.

Pollitt, C. and G. Bouckaert. 2000. *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press.

Satpayev, D. 2016. Political and economic trends in Kazakhstan. *Central Asia Policy Brief No.32*, January. Available online at: <http://centralasiaprogram.org/blog/2016/02/17/political-and-economic-trends-in-kazakhstan/>.

Schatz, E. 2004. *Modern Clan Politics: the Power of "Blood" in Kazakhstan and Beyond*. Seattle and London: University of Washington Press.

Service Canada. (2013). *Service Charter. Our commitment to Canadians*.

Service Canada. (2014). Scheduled and Mobile Outreach Services. Retrieved from: <http://www.servicecanada.gc.ca/eng/about/facts/outreach.shtml>

Sozen, S. and I. Shaw. 2002. "The International Applicability of 'New' Public Management: Lessons from Turkey." *International Journal of Public Sector Management* 15, 475–486.

Tan K. 2007. *Service Canada – A New Paradigm in Government Service Delivery*. John F. Kennedy School of Government.

United Nations. 1999. The Government On-line Initiative (GOL). Case Studies. Available online at: <https://publicadministration.un.org/en/casestudies2/CaseStudyID/165?returnurl=http://publicadministration.un.org/en/casestudies2/CSCountry/CA/PageNum/1/PageSize/25>

Zafarullah, H. and A.S. Huque. 2001. "Public Management for Good Governance: Reforms, Regimes, Reality in Bangladesh." *International Journal of Public Administration* 24, 1379–1403.

Zlotnikov S. and N.Malyarchuk, 2008. Development of Anti-corruption strategy for improving public service delivery to the citizens through Public Service Centers. Report by Transparency Kazakhstan. Available online at: <https://transparencykz.files.wordpress.com/2013/12/birabotka.pdf>

FUNCTIONAL ANALYSIS AS A HUMAN RESOURCES MANAGEMENT TOOL: THE CASE OF THE FYR OF MACEDONIA

*Jahi Jahija*¹

Abstract

This paper presents findings about how functional analysis, as a human resources management tool, may contribute to public administration reform efforts in the FYR of Macedonia, for building modern, efficient and effective public institutions at the central and local government levels.

Keywords: *functional analysis, public sector performance, human resources management.*

Introduction

The quality of human resources is paramount for good functioning of public institutions. Thus, human resources management is of strategic interest in the management of an organisation, because only a well-organized public administration can provide high quality services to citizens, at a reasonable cost to the state and local government budgets.

Moreover, the quality of the human capital of an organisation is directly linked to the operational level of an institution and its standing and position in society. Hence, each institution is poised to attract employees who are professional, experts in their field of work and who will make a positive difference for the organisation as a whole. Such an institution would be well organised and it would operate efficiently; it would also be strategically-oriented and its employees would possess a high rate of motivation².

The essential difference between organizations or institutions is found in their treatment of clients, their on-time service, the ability to adapt new things and to change the manner they solve problematic

¹ State Secretary, Ministry of Information Society and Administration, The FYR of Macedonia.

² According to Armstrong (2006), "the management of human resources is a strategic and coherent approach to the management of the most valuable resources in an organisation, the people who work there and who individually and collectively contribute to the achievement of organisational goals".

situations, motivation and orientation towards achieving results in an efficient and effective way, the ability to learn and develop, and of course, to ensure that their employees will remain motivated for the job they do.

This article promotes the idea that functional analysis is a tool which could lead to positive results in the overall performance of an institution, increased employee motivation, better organisation of public service provision and higher client/citizen satisfaction.

Essence of functional analysis

To cope in today's world characterised by rapid change and increased competition, there are many useful tools that could contribute to enhancing the performance of organisations in order for them to achieve better, more efficient and effective performance levels in their core business. One of the key approaches, which allows for substantial and rapid adjustments to organisations to current needs and social reality is functional analysis. Functional analysis offers an integral insight into the efficiency and effectiveness of organizations, as well as in the means of their operations, processes, programmes and administration.

Functional analysis can determine whether the functions and the level of available resources are correlated with government priorities - if it is an institution within the administration – or are correlated with global economic trends – if it is a business sector organisation. It can also provide data on whether the functions are conducted in the most appropriate way, taking into account the existing capabilities and resources of an organization.

Functional analysis as a process

Functional analysis is a change management tool, aiming at strengthening the efficiency and effectiveness of an organization. Its final goal is to provide an answer to the organization to the extent that it fits the purpose of its existence. In other words, a public institution is enabled to carry out a self-assessment of its own performance through the conduct of functional analysis in order to initiate a process of improvement. In sum, a functional analysis could provide answers to the following:

- *how successful the organization is in performing its legally stipulated responsibilities and competences;*
- *if the organization is making an efficient and effective use of the available resources to achieve optimal performance results;*
- *to propose concrete measure to improve the organization's performance.*

A functional analysis requires a deep delve into the essence and methods of work of the organization. The results are often surprising, but, at the same time, usually already known. In most organizations, it is concluded that there are better ways to carry out the work and that there are employees who know enough about these ways. However, most often, we do not pay enough attention to knowledge and ideas of employees, which may be crucial. Consequently, all these individual perspectives should be merged in order to provide a comprehensive and complete picture of organizational performance and thus introduce new ways and perspectives of looking at things. Typically, the implementation of a functional analysis takes two to three months, but much more to implement the findings derived. To conduct an effective functional analysis, extensive practical experience and solid theoretical knowledge is required and certainly a great deal of creativity. In sum, however, this tool can greatly contribute to restructuring of an organization and to better use of its resources for realizing its key priorities and achieving its goals and vision.

Functional analysis in the FYR of Macedonia

The introduction of functional analysis in the FYR of Macedonia was part of the on-going public administration reform process. In fact, it was stipulated by new legislation for the public service, the Law on Public Sector Employees of 2015. Under this law, all public entities, both at central and local levels, were required to conduct a functional analysis prior to the development and adoption of their new organisational plan and job descriptions. They were also required to introduce competency-based management systems, which would be aligned with job positions in the organisation and to adjust the criteria and conditions for recruitment and employment. It was assumed that public institutions would analyse the key aspects of their organisational and operational modalities

and identify the key problems in the execution of their mission, as dictated by relevant legislation. The functional analysis teams would analyse current operational capacities and provide specific recommendations to the management of the institutions in order to improve the efficiency and effectiveness of their organisation. Such recommendations would be used to develop proposals for a better utilisation and allocation of available resources, thus strengthening the capacity of the organisation to achieving better quality in public service provision to the citizens and the business community.

Functional analysis objectives in the Ministry of Information Society and Administration³

The functional analysis conducted in the Ministry of Informational Society and Administration (MISA) consisted of two steps: [i] identify the main issues in relation to the organization and functioning of the institution that could potentially affect the achievement of its mandate; and [ii] propose concrete measure to improve the institution's performance.

This functional analysis was also perceived as a pilot for similar analyses that would eventually be undertaken at the central government level in other line ministries and central administration bodies. Thus, the process was organised in such a way that it would allow for capacity-building and experience-sharing between the ministry functional analysis team and representatives of other public institutions.

The process involved the following steps:

- *Nominate and train representatives from MISA who worked jointly with project experts on performing the MISA functional analysis;*
- *Perform an initial functional analysis within MISA, that is leading the process and thus enabling MISA to better use its existing resources;*

³ *The functional analysis was implemented within the framework of a technical assistance project to the Ministry of Information Society and Administration It represents a joint effort of the project team and the functional analysis team from the Ministry of Information Society and Administration, published in February 2014.*

- *Perform further functional analyses in other state institutions in which the MISA team would be involved as trainees⁴;*
- *Roll-out the functional analysis results conducted in other institutions; and*
- *Provide a Manual for Functional Analysis.*

In order to enable a timely and consistent implementation of the functional review in the public sector in 2015, the Ministry of Information Society and Administration, with support from the OSCE Mission to Skopje organised a training-of-trainers' certification training programme for a number of national functional review Practitioners. The group consisting of central administration and local government employees⁵ underwent training based on the curriculum of the Italian Institute (ENAIIP)⁶. Eventually, twelve practitioners, who successfully completed the training programme by passing a written examination, were certified and accredited to conduct functional reviews in public institutions around the country. At the same time, a manual for conducting functional reviews was developed, aiming at facilitating the introduction of functional reviews to different public institutions in the FYR of Macedonia.

Phases of the functional review

Implementation of a functional analysis in an organisation must be undertaken utilising a predetermined methodology and approach in order to achieve desired results and introduce the necessary changes. Such methodology consists of several interconnected stages presented in more detail below.

Prerequisites for the implementation of functional analysis

Prior to initiating a functional analysis exercise, certain preconditions should be in place in order to ensure a successful operation. These are: [i] compliance and commitment by top management; and [ii] establishment of a team to carry out the functional analysis.

⁴ *The scope and number of institutions to be involved in the functional analyses would be determined later.*

⁵ *The first one-day training was attended by twenty-six central government employees and the second by an additional twenty-eight local government employees. They were all familiarized with methods and techniques for functional reviews' implementation.*

⁶ - Ente Nazionale Acli Istruzione Professionale, <http://www.enaip.it/eng/home.html>

1. Compliance and commitment by top management

If there is no full acceptance and commitment by the top management of the organisation to the process, the implementation of functional analysis may be considered a waste of time, effort and resources. If there is no resolve to find solutions to existing problems, it may be better not to proceed with the functional review process. The functional analysis may only be a useful tool if the management of the organisation is aware of the importance of management by results and it is not wary of change. Otherwise, conducting a functional review may cause a lot of discontent in the organisation resulting to worsening interpersonal relations in the organisation, especially between management and staff.

2. Establishment and functions of a team to carry out the functional analysis

In order to conduct a functional analysis successfully there is a need to set up a small team officially assigned with the task by the head of the organisation. The team should consist of employees of the human resources management unit, in particular of those who possess experience in staffing matters. The team should also include employees who are familiar with the organisation's mission, so that they may contribute to the vision of the institution's future direction.

Once the team is assembled, it should develop an action plan for the implementation of the functional analysis, which will contain the specific steps of the analysis in chronological order. Every step should entail the following: [i] a brief description of the task at hand; [ii] the parties involved (organisational units, employees, outsourced consultants, etc); and [iii] the implementation period and a deadline for completion.

In addition, the functional analysis team should present the plan to the management of the organisation, through which a brief explanation on the benefits of the analysis can be provided, in order to ensure that all units of the organisation will be actively involved and that they will support the exercise.

Phase 1: Collection of data / information

This phase involves collection of all necessary data in order to lay out the scope and boundaries of the functional analysis and to elaborate what information and resources will be used and at what level. Two types of information are collected at this stage: [i] preparatory; and [ii] additional. The first encompasses information about the sector and/or the institution. This information is usually available through several sources, as:

- *Sectoral studies already undertaken;*
- *Overviews of similar organisations in the country or in other countries;*
- *Reports on previously conducted analyses and/or lessons learnt;*
- *Government policies and strategies that are relevant to the sector;*
- *Any legislation and regulation that defines the mandate and responsibilities of the organisation, existing organizational chart, financial and human resources allocations;*
- *Framework legislation (legislation not linked to the core functions of the institution, but which is laying out general obligations for all public institutions, such as the laws on: budget, internal financial audit, internal organizational structure, public procurement, personal data protection, etc);*
- *Annual performance reports of the organization; and*
- *Budget of the organization.*

Additional, in-depth, information should be collected through surveys. A survey is typically carried out by distributing a questionnaire⁷ to selected staff. By using a questionnaire, one may gather such useful information as:

- *Types of functions that are executed by the organisation;*
- *Legislative or regulatory framework guiding the execution of the function;*
- *Description of the main tasks of an office and the tasks that are not stipulated, but allocated by competent authorities, which may or may not be related to the functions;*
- *Description of the results achieved by executing a function;*

⁷ Questionnaires can be distributed to all employees or only to certain groups. They may be anonymous or require to indicate the name and workplace. Various software can be used for collection and/or analysis of data, e.g. Document Management System, Survey Monkey, etc).

- Possible overlaps on whether other employees and/or organisational units perform the same function and have assumed similar roles;
- The budgetary needs to carry out a function; and
- The identification of users and their needs.

Despite collecting information through a questionnaire, it may also be necessary to conduct semi-structured interviews to collect personalised responses from:

- All or some managers or heads of major organizational units;
- Skilled employees and/or staff who understand well the organization and its needs;
- Staff who can explain confusing findings, following the desk research and the survey completion.

The purpose of these interviews is to gather additional information about the way employees perceive the performance of the functions and internal capacities that cannot be brought to the fore from documents and survey responses provided⁸.

Phase 2: Conducting the Analysis

In this phase, information collected through the survey questionnaires, the semi-structured interviews and the comments on the matrix of main functions⁹ is analysed. For this reason, it is important that the functional analysis team members have a common understanding of the term “function”¹⁰. The information on functions performed by the institution should also contain data concerning the inputs into a function, as well as for the outputs achieved.

⁸ Additionally, the functional analysis team may utilise a matrix containing an overview of the major functions, tasks and results achieved by the organisation. Each employee is provided with the opportunity to comment on the matrix, thus providing further information on organisational performance, which may also be useful during the analysis phase.

⁹ Typically, functions are placed in one of the following categories: [i] Policy functions: strategic planning, legal drafting, development of performance contracts, minimum standards, norms, policy analysis and evaluation, forecasting; [ii] Service delivery functions: the provision of products or services to internal (other public authorities) or external (people, civil society organisation, children) customers; [iii] Regulatory functions: licensing, certification, permissions, accreditation, inspection, compliance, and financial audit; [iv] Co-ordination, supervision and performance monitoring functions: coordinating relationships between different bodies, monitoring the performance of subsidiary bodies, facilitating and enabling subsidiary bodies to reach their performance targets; and [v] Support functions: financial management, human resources management, information systems, infrastructure, staff training, efficiency analysis and management audit, secretarial services.

¹⁰ Function is considered an activity (or activities) where the output is clearly determined and linked to the objectives of the institution.

The team members should make their own decisions concerning the functions examined utilising the information provided from the survey and the matrix, as well as other evidence gathered. For each function, the following actions should be considered:

- *Keep a function without change;*
- *Abolish a function;*
- *Transfer a function to another central public organization, or to an agency, or to a local government, or private enterprise, or to a non-governmental organization;*
- *Rationalize a function; and*
- *Reduce certain aspects of a function's performance.*

Phase 3: Findings and recommendations

Once the analysis is completed and the team members have a clear picture of the functions an organisation may need to perform in order to achieve its objectives, a report with findings and recommendations is prepared. The report should contain the following sections:

- *Executive summary: briefly presenting the main findings and recommendations;*
- *Introduction: elaborating the objectives of the functional analysis, the structure of the report and the methodology applied;*
- *Description of the main responsibilities / tasks of the organization;*
- *Nature and scope of work of each organizational unit;*
- *The number of needed and occupied job positions;*
- *The effectiveness of each organizational unit in meeting organisational objectives, its strategic plans and/or work programmes;*
- *Assessment of the internal organization and the number of jobs needed for the effective fulfilment of responsibilities, the strategic plan and/or work programme; and*
- *Findings¹¹ and recommendations¹²: elaborating the changes in the organizational structure and/or rationalisation of job positions,*

¹¹ An example of a typical finding is: "Tasks that should be formally performed by certain organisational units and employees are in practice re-allocated to internal working groups, which diminish and underestimate the established organisational structure" or "There are no established or implemented written procedures for the internal working processes, thus leading to non-efficient performance at the level of the institution".

¹² An example of a typical recommendation is: "All support functions that are currently spread out across different organizational units should be integrated into a single organizational unit, which will encompass operational and logistic support, legal and administrative support and IT support".

e.g. increase or abolishment of duties, increased or decreased workload, inefficiency in the exercise of statutory powers, the strategic plan and/or work programme, etc.

There are several criteria which are necessary to take into account when designing a new organizational structure:

- *Define the client: The client of the functions which are performed by the organisational unit should be clearly defined. This client can be internal, e.g. a public employee from the same or another institution, or external, e.g. citizens, business entities or non-governmental organisations;*
- *Reduce the need for multiple transactions. Whenever possible, functions should be grouped in a manner which does not require employees to seek information or assistance from other organisational units or other staff members too often. Duplication of the functions should be avoided; and*
- *Avoid conflict of interest: To avoid potential conflicts of interest, functions should be separated. For example, it is worthwhile to separate service delivery functions from those of regulatory nature and place them into two independent organisational units.*

Then, the main findings and recommendations of a functional analysis should be presented and discussed with the management of the concerned public institution. This should include the presentation of functions currently performed by the institution, the proposed organisational structure and, if necessary, the transitional structure of the institution. Once this is done, the team should analyse the feedback received from the management of the organisation and if justified should be incorporated into the final report, in which priorities for implementation should be clearly laid down, before the report is handed over to the head of the concerned organisation.

Phase 4: Implementation of recommendations

Once recommendations have been accepted by the head of the concerned institution, the functional analysis team should develop an action plan and implement it. The Action Plan should include, at least, the following:

- *Clear description of the activity that needs to be implemented, which is based on the recommendations contained in the functional analysis report;*
- *Parties (organizational units, specific employees or outsourced consultants) assigned to implement the activity; and*
- *Period for implementation and/or deadline for completion.*

The Action Plan should be shared with all managers and those individuals assigned to implement the recommended activities. Furthermore, the team or the person in charge of implementation of the action plan should regularly monitor progress and inform the head of the concerned institution after each milestone is accomplished and/or when issues encountered inhibiting implementation.

The Case of the Ministry of Information Society and Administration (MISA)

The methodological approach used in the MISA functional analysis – the same that will be used by other public institutions that will undergo functional analysis exercises in the future – is composed of the following major steps:

- *Analysis of relevant documents, related laws and regulations;*
- *Preparation of the questionnaire and of other data collection tools;*
- *Administration of questionnaires electronically¹³; and*
- *Semi-structured interviews¹⁴ conducted to collect additional data focusing on the major policy areas the Ministry is responsible for, e.g. public administration reform, public human resources management, information technologies, etc.*

Subsequent analysis of findings revealed that the Ministry's functions are primarily focused on policy planning and coordination. Its mission is to set the direction for policy formulation in the policy areas it is responsible for.

¹³ There was a response rate of 38% among the Ministry's current employees.

¹⁴ Five interviews were organized for the purpose involving Ministry representatives from different levels, e.g. executive civil servants, heads of department or government advisors.

Self-assessment and priorities for MISA's employees

Ministry employees were asked to answer questions regarding the tasks they perform, their capacities, competencies and skills, training programmes they have attended and their impact on their professional competences. They were also asked to indicate the priority reform measures they believed that the Ministry should concentrate on in the near future.

The results of the self-assessment were taken into account when the findings and recommendations were being developed. However, the exercise and the results achieved were not the only and most important source of information and inspiration for the key recommendations. They would have to be considered as an additional and useful way of obtaining information that is not written on paper, such as the perception of employees about the organization and staff capacity and the opportunities to improve the internal structure and procedures. The main tasks of ministry employees should be concentrated in the areas of analysis and policy development, providing the political leadership a clear analysis of different opinions about policies and ensuring a complete overview of the progress achieved through implementation.

In compliance with the relevant documents' analysis and the findings from interviews and questionnaires, the functional analysis team believes that the areas listed below are critical because they have a potentially major impact on the capacity of MISA to successfully meet its mandated objectives.

In sum, the main findings of the MISA's functional analysis review were:

- *Extremely complex authorisation structures and procedures not only internally but also in relation to the General Secretariat of the Government;*
- *Too complex a structure in relation to its mission;*

- *Lack of skilled staff and significant duplication between the act of systematization and the reality of the employee by the workplace¹⁵;*
- *Unclear responsibilities among departments;*
- *Excessive reliance on working contexts;*
- *Lack of a transparent hierarchy;*
- *HR functions should be improved, especially workforce planning and management tasks;*
- *Limited capacity for project management affecting the Ministry's efficiency;*
- *Absence of uniform internal rules of procedure for setting internal communication within the Ministry and coordination processes;*
- *Policy implementation is widely affected by policy planning at the ministerial level; and*
- *Institutional strategic planning is a purely a formal process and does not seem to be valid and properly applied.*

It was highlighted that the main objective of the Ministry is to ensure effective policy planning, analysis and coordination in the areas that is responsible for, i.e. public administration reform, public sector human resources management and information technologies. It was also highlighted that the Ministry should delegate policy implementation functions to other institutions. However, when delegation of the function is not possible¹⁶, the function of planning should be separated from the function of implementation in every way possible.

The principle finding propagated in this functional review was that there is a need for a separation between functions of policy-making and policy implementation. Indeed, the main responsibility of the ministry is to ensure efficient policy making, monitoring and coordination of the areas under its jurisdiction, while operational matters should, as much as possible, be delegated to another institution. However, there are cases that delegation is not possible as a result of various reasons, e.g. not able to identify an institution at

¹⁵ *Analysis of the human resources structure and allocation at the Ministry showed a large discrepancy between what is provided for in the Act on Systematization and the filled-up job posts. MISA has an alarming 86% of staff vacancies. As expected, the huge shortage of staff directly affects the workload of employees with job responsibilities, the distribution of tasks between them and the quality of work performed.*

¹⁶ *There is no suitable institution identified at a lower level, short-term difficulties in establishing additional agencies, etc.*

a lower level to take on a certain task, short-term difficulties for the establishment of additional agencies, etc.

The Case of the Ministry of Local Self-Government

The findings of the functional analysis conducted in the Ministry of Local Self-Government revealed that the current organisational set up of the Ministry should be changed in order to become more efficient in performing its tasks and duties. Namely, some of the sectors and departments should be renamed and some departments moving under different sectors. In this context, the main recommendations of the functional analysis team were:

- *Some organizational units / functions should be renamed, in order to be congruent with current legislation by harmonising and defining their functions accordingly;*
- *Organizational unit titles should differ from individual job titles;*
- *Job categorisation should be changed;*
- *job descriptions should be changed;*
- *New job positions should be introduced;*
- *Personal capabilities (work competencies) of the employees should be improved; and*
- *Internal procedures on work processes should be improved.*

In addition, changes need to be made in the job system, i.e. the Jobs Systematization Act, as an official document prescribing all the organizational units and job posts in a public sector institution. In this sense, the Job Systematization Act contains information about the total number of required employees, thus providing for the legally prescribed and allowed maximum of additional employments for a particular year in excess to those posts already filled with staff.

The Case of the Municipalities

General Context

The continuing process of decentralisation, as determined by the Law on Local Self-Government¹⁷, dictates that municipalities shall independently organise and perform activities of local importance. The activities that municipalities are obliged to perform are:

¹⁷ Official Gazette No 5/2002.

- *Urban and rural planning: urban planning; issuance of technical documentation for construction and construction permits; regulation and maintenance of construction land;*
- *Protection of the environment, nature and space regulation: water protection and pollution prevention measures; as well as for air and land pollution, protection of nature and protection against noise and ionizing radiation;*
- *Local economic development: local economic development planning; determination of development priorities and infrastructure projects; local economic policy implementation; support for the development of small and medium size enterprises at the local level (and, in a similar context, participation in the establishment and operation of local networks of institutions and agencies; promotion of partnership;*
- *Communal activities: potable water supply; technological water supply; drainage and purification of waste waters; public lighting; drainage and treatment of precipitation; maintenance of public hygiene; collection, transportation and treatment of communal solid and technological waste; regulation and organization of public local passenger transportation; natural gas supply; maintenance of graves, cemeteries, crematoria and provision of burial services; construction, maintenance, reconstruction and protection of local roads, streets and other infrastructure facilities; traffic regulation; instalment and maintenance of traffic signals; construction and maintenance of public parks; removal of improperly parked vehicles; removal of damaged vehicles from public spaces; construction and maintenance of markets; chimney sweeping; maintenance and use of parks, green spaces, park-forests and recreational spaces; regulation, maintenance and use of river beds in urbanized parts, naming of streets, squares, bridges and other infrastructure facilities, etc;*
- *Culture: preservation of cultural heritage; celebration of events and persons of importance related to the culture and history of the municipality;*
- *Sport and recreation: development of sport and recreational activities for the citizens; organization of sport events; maintenance and construction of sport facilities of public interest for the municipality; support to sport associations;*
- *Social welfare and child protection: provision of kindergartens and homes for the elderly (ownership, financing, investments*

and maintenance); provision of social care for disabled persons, children without parents and parental care, children with educational and social problems, children with special needs, children from single-parent families, deserted children, persons exposed to social risk, persons with drug and alcohol addiction problems; provision of housing for persons put to social risk; sheltering and education of pre-school children;

- *Education: establishment, financing and administration of primary and secondary schools, in cooperation with the central government, in accordance with law; organizing transportation of students and their accommodation in dormitories;*
- *Healthcare: governance of the network of public health organizations and primary care buildings, by including local government representatives in all boards of publicly owned healthcare organizations; health improvement; preventive activities; protection of health of workers and protection at work; environmental health oversight; oversight over contagious diseases; assistance to patients with special needs (mental health, child abuse, etc);*
- *Disaster-recovery: preparation and undertaking of activities to protect citizens against war caused destruction and natural and other disasters;*
- *Fire-fighting: activities performed by territorial fire-fighting brigades;*
- *Supervision: over the performance of activities under municipal responsibility.*

The functional analysis conducted in the municipalities should answer the question how much the organizational setup is suited for the effective and efficient delivery of a multitude of local public services listed above.

Functional Analysis in the Municipality of Aerodrom

The results of the functional analysis survey have indicated that:

- *All organisational units of the municipality should properly evaluate individual work performed and promote those individuals, who have performed well;*

- *The process of personal development should be enhanced by implementing a larger number of training events for the municipality's employees; and*
- *The working environment should be improved and maintained at higher standards.*

Functional Analysis in the Municipality of Aracinovo

Two key issues that exert a high impact on the Municipality's capacity to carry on its mission emerged: [i] its structure, organisation and resources; and [ii] its internal working procedures. The recommendations of the functional analysis team were:

- *A new job position related to strategic planning should be created within the Sector for "Mayor's Duties and Local Economic Development", in order to develop the long-term strategy of the Municipality;*
- *The position of the "Administrative Assistant for Urban and Local Communities" in the "Department for Legal Affairs and Property Legal Matters" should be abolished;*
- *The structure and number of employees in the Department of Urban Planning is satisfactory, however, it is recommended to increase the number of workers in charge of drafting documentation and issuing construction permits;*
- *The position of "Urban Planner" should be codified, the tasks of which are currently performed by the position of the "Assistant Manager for Communal Works, Urbanism and Environment Protection";*
- *The number of employees for the position of "Education Associate" at the Department for Education, Sports and Culture should be increased;*
- *Two more managerial and professional positions should be created, as it seems there is a need for those; and*
- *The number of employees for the positions of "Advisor – Communal Inspector" and "Advisor – Authorized Construction Inspector" should be increased by hiring new people.*

Conclusions

In light of the above, a general conclusion is that the country's experience with functional review as a human resource management

tool was positive in delineating the main directions by which an organization should allocate and utilise its human capital. More specifically, the actual benefits of the functional review are expected to be effectuated in the forthcoming period, when the recommendations provided for each of the institutions that participated in the pilot implementation become effective. Overall, it was found that the conduct of the functional review exercise has contributed towards increasing the level of efficiency and effectiveness in the public sector institutions in the FYR of Macedonia.

In more detail, the functional review has:

- *Provided a subjective expert assessment of the organizational changes of established functions, based on objective information from desk research and field research from questionnaires and interviews with employees in the institutions;*
- *Proposed standard categorization of functions within one organization in one of the five pre-determined categories: policy-making, service delivery, regulation, co-ordination, supervision and performance monitoring and support functions;*
- *Provided the framework within which decisions can be made on the future of functions by proposing to keep, abolish, transfer, rationalise or reduce their scope;*
- *Provided information for the necessary changes to the labour force according to particular skills and qualification the organisation needs, which would significantly affect the human resource management policy of the organisation; and*
- *Proposed changes to the organizational set up in relation to functions performed, resulting to changes in the organizational units and their human resources, which could consequently lead to improved overall performance of the institution.*

The overall improvement in performance and increased levels of efficiency and effectiveness could also affect the motivation of employees, lead to provision of improved services to clients/ citizens, as well as enhance the institution's social standing and its responsiveness towards the public.

As with all total quality management instruments, implementation of a functional review recommendations should undergo periodical

examinations based on the Deming Cycle (Plan-Do-Check-Act) in order to identify areas for further improvements of the public service delivery and propose adequate corrective measures.

References

Armstrong, Michael. 2009. Handbook of Human Resources Management Practice. London: Kogan books.

Human Resources Management. 2008. Skopje: Macedonian Center for International Cooperation.

Standards for Human Resources, Ministry of Information Society and Administration and Project, support reforms in public administration, Skopje 2013

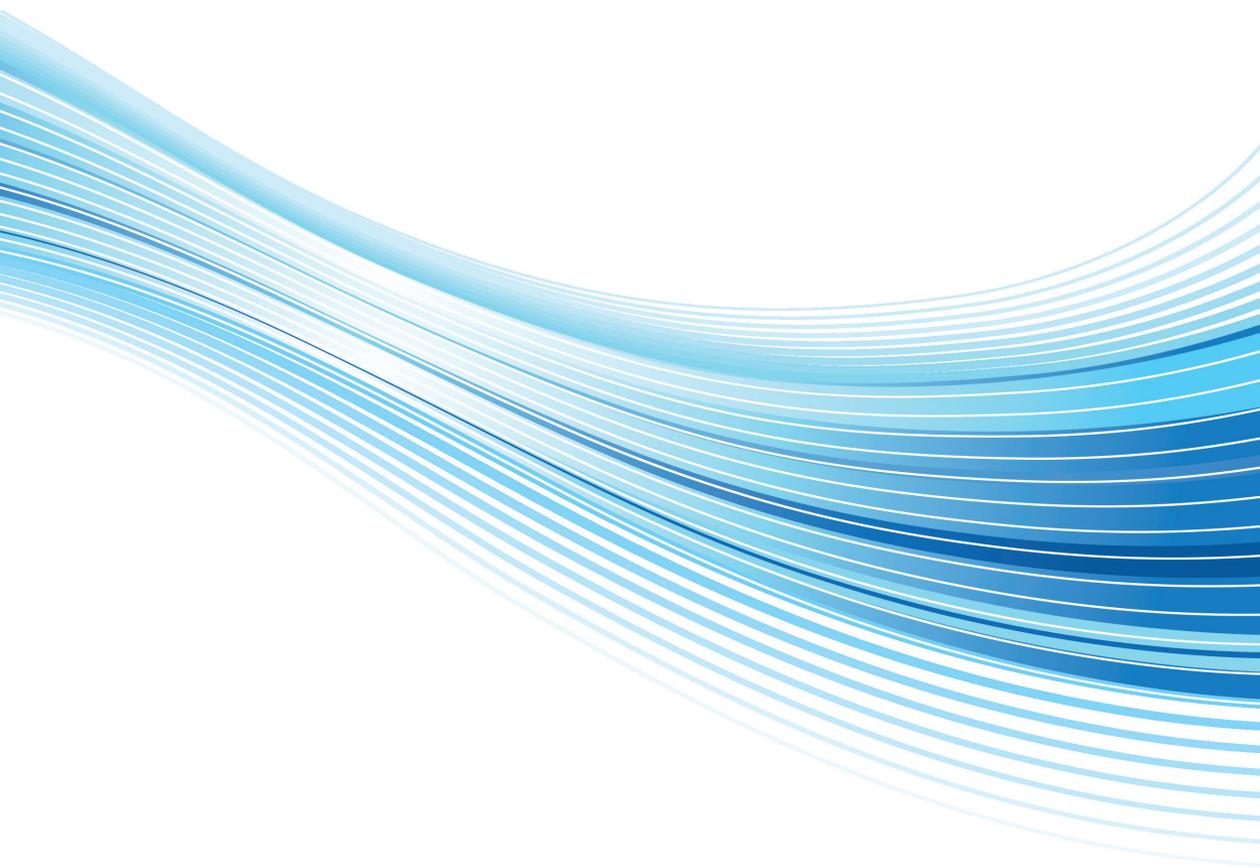
Manual to conduct functional analysis, the Ministry of Information Society and Administration and OSCE, INTERNET document, Skopje, 2015.

**МЕЖДУНАРОДНЫЙ ЖУРНАЛ
РЕФОРМЫ И ПРАКТИКИ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ
СЛУЖБЫ**

**Том 2 № 1,
Март 2017**

Астана

| СТАТЬИ



И ЕЩЕ РАЗ О НЕДОБРОСОВЕСТНОМ УПРАВЛЕНИИ¹

Джеральд Е. Кайден²

Аннотация

В настоящем описании отражены исследования явлений недобросовестного управления, «бюропатологии» и коррупции, с точки зрения научной деятельности, мешающие, расстраивающие и приносящие вред людям повсюду. Эти явления мучают человечество с расцвета цивилизации. Принимая настолько различные формы проступков, плохого исполнения и противозаконных действий, они проникают в каждую организованную деятельность человека. Далее представлена одержимость данной социальной дисфункцией длиной в жизнь, непривычные определения, по своей универсальности заменяющие ранние попытки (Кейден 1991), и заключения об основных разногласиях, касающихся определенных аспектов причин, вреда и возможных эффективных способов ограничения их присутствия. Выделяется моральная задача дисциплины государственного управления по преобразованию недобросовестного управления в более открытое, по введению мер противодействия и сохранению оптимизма в том, что борьба является оправданной целью государственного управления, гражданской деятельности и этического руководства. Возможно, государственное управление никогда не сможет стать универсальной естественной наукой, просто ввиду того, что управление все еще основывается на суждении и опыте, нежели на изучении универсальных принципов, пословиц и неиспытанных форм и фантазий нашего времени. Реальность не так проста, и обстоятельства меняются от случая к случаю. Перед каждым управленцем встает выбор: делать свое дело хорошо или плохо. Здесь все еще играют роль личность и

¹ Статья изначально называлась «Коррупция, «бюропатология» и недобросовестное управление неизбежны?», затем была изменена на обобщенное название «Современное недобросовестное управление» и презентована Профессором Махабат Баймырзаевой, которая также участвовала в составлении резюме – в Миддлберийском институте международных исследований, Монтерей, Калифорния, перед комиссией SICA по вопросам управления на 75ой ежегодной конференции Американского общества государственного управления, Сиэтл, Вашингтон, 18 марта 2016 года. Выражаем благодарность множеству комментаторов ранних проектов данной статьи. Данная версия была выпущена в августе 2016.

² Почетный Профессор, Price School of Public Policy (Школа государственной политики им. Прайса), Университет Южной Калифорнии, Лос-Анджелес, Калифорния, США. Email: nscaiden3@gmail.com

характер. Однако помехой может стать организационная культура и поведение управляемых, не поддаваясь действиям по изменению и исправлению; в действительности, ведущие к институциональному параличу, как показывают исследования по странам. В действиях по ограничению недобросовестного управления (а) следует первоочередное внимание уделить тому, чего больше всего боятся и осуждают его жертвы, а также поиску эффективных процессов заверения и устранения ошибок, (б) бравым моралистам не следует становиться заклейменными изгоями, портить другим жизнь и не соглашаться со всем только потому, что они придерживаются других взглядов, (в) действия должны звучать громче слов, а поступки должны быть значимее дежурных фраз, (г) организациям нужно быть честнее самими с собой, учитывать жалобы и критику, даже если они необоснованные, и (д) понимать, что реформы редко проходят гладко, напротив, они встречают яростное сопротивление, потому для их применения необходимы готовность, упорство и адаптация. Ничего не может быть идеальным.

Ключевые слова: государственное управление, недобросовестное управление, коррупция, бюрократия.

Введение

Свое упрямство и иконоборство я унаследовал от своих родителей. Моей матери сказали, что я никогда не буду ходить, но она поставила меня на ноги, она научила меня добиваться своего упорством, несмотря на осаждающие меня помехи и препятствия. Мой отец научил меня подвергать сомнению все кругом и приходить к своим собственным умозаключениям. С ранних лет я оспаривал компетенции и просил своих инструкторов подтверждать свои слова. Я рос в Лондоне в военное время, затем эвакуация, затем жил в послевоенной Британии, тогда я впервые услышал слова военный спекулянт, черный рынок, антисемитизм, беженец, истребление, фашизм и концентрационный/концлагерь. Дела не всегда шли хорошо. Зачастую все было совсем плохо. Соответственно, люди критично относились к правительству и своим лидерам. Все имеющееся чтиво свидетельствовало о том, что мы возвращались во времена начала цивилизации. Несчастные жаловались, протестовали и восставали против условий жизни, и будоражили общественные вол-

нения, в особенности, обвиняли правительство в недобросовестном управлении и неправильном управлении общественными делами. В каждой великой книге говорилось об общественном недовольстве и предлагались пути его решения. Данный аспект социальной науки занимал меня с ранней юности, и стал моей одержимостью на протяжении всей жизни.

Меня привлекало государственное управление, поскольку оно фокусировалось на совершенствовании института государства и образовании государственных служащих, в частности, по части качества административной работы. Этому свидетельствовали история, политика, экономика и эконометрика, социология, логика и научный метод, статистика и философия. В лондонской школе экономики и политических наук меня в особенности подстегивало к получению новых знаний, которые помогут улучшить условия существования человека. Я сосредоточился на административной реформе и бюрократии (болезнь бюрократии и формальной организации), на трудах известных мыслителей и авторов с древнейших времен по сей день, не только для того, чтобы представлять содержательное, объективное, беспристрастное и аналитическое суждение, как свойственно естественным наукам, но также для повышения уровня качества административной работы в рамках моральной миссии в погоне за совершенствованием, прогрессом и целостностью в процессе ведения общественных дел. Не стоит забывать, что реформаторам приходилось учитывать все стороны жизни, и мыслить как философы, путешественники, торговцы, проповедники и завоеватели в процессе оспаривания того, как осуществлялись дела, от концов до средств, используемых государством, от идеалов до стандартной практики, от политической приверженности и теологии до строгого математического и «научного» подхода, как во Фрактальном контроле за изменениями (Хендерсон и Боже, 2015 года). Вскоре я столкнулся с коррупцией и противоправными действиями в повседневной жизни, а также выбором между моралью и безнравственностью, поддаваться (соответствовать) или противостоять соблазну (организованное сопротивление), своей выгодой или общественной этикой. Злоупотребление властью, бюрократия и коррупция были переплетены и связаны с силой, неравенством и дискриминацией. Важнее всего, что они

были узаконены, а не просто приписывались к индивидуальным проступкам.

Будучи сторонним наблюдателем, где я мог достать исходный материал? До того, как стать исследователем, я был настоящим книжным червем, членом самых различных гражданских организаций и служащим низшего ранга правительственных и волонтерских организацией, чтобы платить за свое обучение. Я узнал и испытал на себе больше, чем рассчитывал, о коррупции и бюрократологии – больше всего, из серии Бальзака (2014) – и злоупотреблении властью, вопреки тому, чему меня учили и наставляли. Очень редко дела велись так, как должны были, и, как и другие участники и работники, я также нарушал правила и изобретал способы снизить свою рабочую нагрузку. Неофициально, я расспрашивал лиц посвященных, которые отвечали довольно честно, пока я придерживался того, что было мне сказано. По мере своего продвижения по академической лестнице, двери передо мной были открыты и у меня был доступ к топ инсайдерам, пока я не разглашал конфиденциальную информацию. Постепенно я набрал предостаточно исходного материала. Теперь появилась проблема, как его упорядочить и обдумать.

Но я не был одинок. Другие исследователи тех же взглядов обменивались информацией, препятствиями и рисками. Несколько моих друзей погибли от рук преступников, в подстроенных несчастных случаях, и подвергались гонениям. Но мы никогда не бросали свою миссию – выставить напоказ недобросовестное управление и предупредить его жертв, заставить виновных изменить образ действий и реформировать организации как внутри, так и снаружи. Мы прошли путь успехов и неудач. Было время, когда государственная интервенция была благосклонной, мы думали, что к нам также отнесутся благосклонно, поскольку наша аудитория росла, разрушая табу, прикрывающие административные злоупотребления. По мере того, как течение оборачивалось против государственной интервенции и расширения бюрократии, и с повышением гласности об официальных скандалах, мы добились слишком многих пирровых побед, при которых обещания об изменениях не выполнялись. Мы не смогли предотвратить Фридманизм и консерватизм, которые обошли Кейнсианство и предпринимательское государство. Нам также

не удалось предвидеть неожиданный развал советского коммунизма коллективизма и эскалации глобального общества, в котором несколько лиц доминируют над множеством.

Переход к современной постановке целей, организационной культуре на основе эффективности работы, которая фокусируется больше на повышении продуктивности (под личиной эффективности, результатов, выходов, удовлетворения клиентов), снижении расходов, применении последних технологических новинок и перестраивая способы их достижения посредством руководства, а не только через государственные организации, в основе которых лежит идеологическое предположение, что методы ведения бизнеса и конкуренция, якобы, превосходят традиционные методы работы государственных монополий и методы осуществления государственной службы. Каждый шаг мог стать ценным структурным элементом в достижении лучших результатов, однако здесь упускаются более значимые вопросы субординации коллективных идеалов, ценностей, моральных принципов, а также принципы защиты личных интересов и самосовершенствования. Происходит ли что-либо вопреки противоправным действиям и неправильному образу действий пока достигаются результаты? Имеют ли еще значение универсальные стандарты, социальные нормы и моральная чистота? Является ли приемлемое приемлемым, пока существуют хорошие намерения? Всегда ли человечество будет стремиться добиваться большего и гнаться за прогрессом во всем, а не только по некоторым вещам и даже не по многим?

Что значит недобросовестное управление?

Вначале я принял для себя общее понимание данного выражения, пока не обнаружил, что определение подходило под целый ряд значений, начиная с доказательства получения взятки и покупки должности на государственной службе, заканчивая ставкой за совершение геноцида и преступления против человечества. Предыдущее определение было слишком узким, а последующее слишком обширным и слишком близко подходило к профессиональным государственным служащим, в то время как данный феномен применим практически к любому участнику организованной человеческой деятельности, за несколькими ис-

ключениями. Когда я исследовал культурное измерение, я задал себе вопрос, если бы удалось действительно проникнуть в суть какой-либо деятельности, можно ли было говорить о ее полной чистоте. С учетом того, насколько все было завуалировано и держалось в секрете, очень маловероятно. Таким образом, мне пришлось создавать свои собственные границы, чтобы обозначить исследование административной реформы и связанные с ней вопросы, которыми я занимаюсь всю свою жизнь.

Недобросовестное управление – это системная работа с нарушениями, которые можно устранить. Бюропаталогия относится ко всем болезням, которые преодолевают сложные организации, через неидеально выполняемые операции. Коррупция – это преднамеренное и осознанное препятствие при выполнении работ, при которой участники получают вознаграждение, и в результате которого страдают жертвы, получая несоразмерную компенсацию.

Все три аспекта перекрывают, связывают и подкармливают друг друга в отрицательной динамике. Некомпетентное выполнение операций служит благодатной средой для бюропаталогии, при которой организационные цели и обслуживание клиентов подгоняются под бюрократическое удобство, или же, в худшем случае, полностью извращаются в угоду собственным интересам власть имущих. Недобросовестное управление и бюропаталогия, в свою очередь, открывают двери коррупции. Когда награда кажется такой заманчивой, а шанс быть пойманным ничтожен, амбиции и жадность превосходят моральные принципы. Когда к коррупции начинают относиться толерантно и признают ее приемлемой нормой жизни, она разрушает культуру, законы и системы, которые служат лишь раковиной, прикрывающей незаконные действия и постоянство недобросовестного управления и бюропаталогии (Кейден, 1991 г.; Кейден & Кейден, 1977 г.; Клитгаард, 2014 г.). Поскольку все три аспекта тесно взаимосвязаны, они приводят к созданию административных систем, которые (а) теряют общественное доверие и кредит доверия, где раньше им доверяли (совершение правильных действий) (б) слишком долгое время не оправдывают ожиданий и быстро выводят из терпения, (в) не достигают установленных целей, (г) растрачивают слишком много средств народа и (д) рискуют жиз-

нями или ведут себя жестоко, безразлично, по-эксплуататорски, безжалостно и безнравственно по отношению к тем, которым они призваны помогать и служить.

В прошлом, недобросовестное управление как системная работа с нарушениями или как действия, подрывающие ценности и мораль государственной службы, зачастую просто приписывали к отсутствию личной нравственности. Решение было в том, чтобы назначать только достойных людей для управления государственными делами. К сожалению, плохих правителей можно было сместить или заменить только после их смерти. Как они могли сменяться лучшими руководителями при жизни? Каким образом признавались и поддерживались бы такие лучшие кандидаты? Нравственные люди были только частью решения. Однако кроме ложки дегтя, была еще и целая бочка, это нечестные соглашения, учреждения, системы, организации, процессы и процедуры, которые преодолевали нравственные устои. Термин «бюропатологии» как раз применяется к этой прогнившей части управления, т.е. это болезни бюро или любой другой организации значительных размеров. Таким образом, недобросовестное управление включает в себя два ярких компонента: коррупцию и бюропатологию; оба термина имеют широкие определения.

Такое взаимодействие, при котором недобросовестное управление работает в стоворе с бюропатологией и коррупцией, особенно действенно, когда в культуре организации присутствуют молчание и страх, и когда коллеги не могут разговаривать друг с другом начистоту, говоря о правде в совершаемых ими операциях (Свара, 2007 г.).

Когда в действиях верхушки власти имеется корысть, нет причин верить тому, что остальные будут вести себя лучше, и в то время как верхушка почитает и придерживается институциональной структуры, можно говорить о положительных тенденциях на пути к повышению качества работы государства... Все это достигается путем официальных и неофициальных институциональных требований, которые различными способами меняют стимулы сверху... не бывает простых отношений между учреждениями и верхушкой, скорее речь идет о взаимодействии различных институциональных согла-

шений и других предварительных условий (Дальстром & Ван-гнеруд, 2015 г.: 3-4).

В общем, недобросовестное управление, возможно лучше распознать общим недовольством исполнением и работой.

Что-то, что люди инстинктивно ненавидят... прибегая к понятиям порока и зла, человеческой слабости и искушения... как внешняя сила, которая атакует и подрывает лучшие человеческие порывы. Это вовлеченность, потворство и ослабление и сбрасывание оков социальных связей. Это... идея захвата злом души... [как людей, так и системы], что выходит за культурные границы, ...[будучи] как повсеместным, так и развращающим (Андеркуфлер, 2013 г.: 1, 3-4, 6, 140).

В общем, воспринимаясь как ненужные страдания и необоснованное злоупотребление доверием и властью, недобросовестному управлению нужна сильная защита. Те, кто получают выгоду, предпочитают об этом не упоминать, как будто этого нет. Когда этому есть место, они настаивают, что положительные результаты компенсируют нарушения с лихвой, и что они преувеличены завистниками, безнадежными людьми и неудачниками. Многие теоретики и практики остаются в стороне, не делая горячих заявлений, чтобы не быть впутанными в качестве бенефициаров запятнанной верхушки (Лоутон, Ван Дер Вал & Хубертс, 2016 г.: 87-107). В то же время, диктаторы полагают, что имеют право вмешиваться в любую человеческую деятельность, которая не является полностью частной по своей природе или назначению. Но нет причин верить, что все, что происходит, делается к лучшему и в лучших целях. Некоторые результаты человеческой деятельности определенно можно назвать плохими, если вообще не злом; они разрушают благосостояние, подчас на колоссальном и глобальном уровне. Не все намерения человека идут во благо, некоторые результаты становятся катастрофическими для человечества, как предупреждали нас писатели-фантасты, бихевиористы и защитники окружающей среды, о зле, невосприимчивых и равнодушных штаммах человечества.

Имеющийся пример недобросовестного управления

Текущие события демонстрируют типичные примеры очевидного недобросовестного управления, не только среди стран с худшим уровнем администрирования, но и в части одной из крупнейших, богатейших и гордых административных систем в мире, а именно, федеральном правительстве Соединенных Штатов, в его помощи одному из беднейших государств с худшим управлением, Афганистану.

Предоставляемая правительственная помощь Соединенных Штатов в целях развития Афганистана.

Когда специальный генеральный инспектор по делам восстановления Афганистана, надзорная служба американского правительства, в июне запросил информацию о больницах, построенных Агентством США по международному развитию в этой стране, агентство по оказанию помощи передало базу данных с местонахождением более 600 учреждений.

Но исследователи сразу заметили что-то странное в данной информации: Координаты 13 больниц даже не находились на территории Афганистана, а другие не совпадали по местонахождению.

Результаты были последними из серии отчетов и писем, которые генеральный инспектор [Джон Шопко] выпустил за последние полтора года, в них регистрировались растраты, злоупотребление и мошенничество в программах, спонсируемых государством в этой стране, зачастую для драматического эффекта. Среди них был самолет, купленный США, на котором афганцы не могут летать или обслуживать, реестр отрядов, который невозможно проверить, и \$335 миллионная электростанция, построенная на деньги налогоплательщиков, которую изредка используют.

... В 2008 году Конгресс создал специальный межведомственный кабинет, который должен был определить, что конкретно закупило правительство на сумму более \$100 миллиардов долларов, потраченных на восстановление...

В отчетах... подчеркивается хаотичность развития, при участии частных подрядчиков и местных агентств. Записи ис-

чезают, агентства не предоставляют точные промежуточные отчеты, и открытая коррупция уничтожает государственные средства, в частности, на территориях ведения войн.

О существовании данной проблемы уже долгое время говорят государственные аудиторы. С 1992 года Счетная палата США ведет список частных подрядчиков с высокой степенью незащищенности от мошенничества, растраты, злоупотребления и неправильного руководства, под контролем Министерства обороны.

«Таким образом проблема касается не только Афганистана; речь идет о подрядных работах в общем, – говорит Джон Шопко, – Задача специалиста по заключению контракта – вывести деньги. Но вопрос в том, что мы и афганцы в действительности получили за 14-летнее \$110 миллиардное инвестирование?»

Разумеется, США добились значительных успехов в восстановлении Афганистана. Появилось больше школ. Снизилась смертность при рождении и смертность новорожденных. Увеличилась продолжительность жизни. Были построены множество дорог, больниц и ирригационных сооружений.

Но Афганистан все еще остается одной из беднейших и менее развитых стран в мире. Здесь широко распространена коррупция, которой содействуют слабые министерства в центральном аппарате правительства, которое принимает минимальное участие и оказывает незначительную поддержку сельским районам.

... Отчеты государственного надзорного носят сухой, сдержанный тон. Однако г-н Шопко дал резкую оценку растратам и мошенничеству, указав имена в своих отчетах, что другие генеральные инспекторы делают крайне редко.

Его работа «является примером того, как должен работать генеральный инспектор», сказала Даниелла Брайан, исполнительный директор проекта по правительственному надзору...

Сенатор Чарльз Грессли, республиканец из штата Айова, согласен с таким мнением. «Этот служащий предоставил Ми-

нистерству обороны на блюдечке классические примеры наглой растраты. Отчеты написаны просто и глубоко задевают расточительство», –заявил он. «К сожалению, Министерство обороны обычно не может рассмотреть проблему через бюрократический туман и предпринять соответствующие действия по борьбе с растратами».

...Средства, которые США потратит на будущие операции, будут контролироваться новым генеральным инспектором по военной миссии США в Афганистане ... возглавляемой ведущим генеральным инспектором, который может назначаться только из Министерства обороны, Государственного департамента или АМР США.... (Никсон 2015 г.: А6)

В данном отрывке описывается официальное недобросовестное управление. В него входит предоставление неточной информации и отчетов; растрата, злоупотребление и мошенничество; рискованная уверенность в частных подрядчиках и местных агентствах; уничтожение данных; неточные промежуточные отчеты; открытая и безудержная коррупция; плохой контроль; невозможность отследить результаты по растрате средств; неэффективная реализация и невыполнение проекта; решения, не учитывающие возможности получателей; а также беспечность при растрате чужих средств. Лишь немногие снисходят до того, чтобы попытаться изменить ситуацию. Административная система воспроизводится снова, включая недобросовестное управление. Миссия приносит пользу только тем, кто в ней принимает участие, и у них имеются благие намерения, но получаемые результаты некачественные и не оправдывают ожидания, из-за ошибок, которые можно исправить и повернуть вспять, лишь следуя установленным процедурам. Это не тривиально или неосмотрительно. Бездействие кажется предсказуемым, если не было спланировано заранее.

В статье также выделяется 5 широко распространенных признаков недобросовестного управления.

1. **Безответственность.** В данном случае, специальный инспектор назвал имена ответственных за растрату и мошенничество. Другими словами, недобросовестное управление не

происходит само по себе. Это естественный феномен. Всегда будут непредвиденные обстоятельства, которые никто не может контролировать. Однако недобросовестное управление некоторым образом затрагивает человеческий фактор; оно не происходит само по себе и само себя не излечит без постороннего вмешательства, которое включает выполнение и помощь в выполнении корректирующих действий (Отдел развития ООН 1998 г.);

2. Зачастую в ответ на отчет о недобросовестном управлении, замещают информатора, вместо того, чтобы разобраться с сообщением. Обратите внимание, что будущие траты по операциям США в Афганистане теперь будут находиться под надзором нового генерального инспектора по военной миссии, кандидата назначают из Министерства обороны, Государственного департамента или АМР. Это учреждения, отвечающие за трату средств, и действия которых сохраняются в тайне. Они несут ответственность только перед самими собой, что не должно отгораживать их от общественного контроля, ответственности и внешнего надзора. Саморегулирование редко работает без ревностной преданности правде и чести;
3. Практически не упоминаются прошлые или современные отчеты, подготавливаемые признанными инспекционными органами, несмотря на то, что эти органы неоднократно сообщали о подобных недостатках и случаях похуже. Их предложения по устранению нарушений были полностью проигнорированы или принимались без энтузиазма так, что они были обречены на провал. В данном случае, Главное контрольное управление США (ГКУ), агентство Конгресса, а не Администрации Президента, критически высказались в отношении всех трех организаций, на которых была возложена (Конгрессом) единоличная ответственность за расследование внутренних инцидентов, хотя в начале сентября 2015 года ГКУ выпустило отчет, в котором Пентагон обвинялся в игнорировании проблем, касающихся нарушения профессиональной этики и других этических вопросов;

4. Надзорные органы, как правило, неизменно сталкиваются с неприятностями в спорах относительно их доступа и разоблачения при раскрытии конфиденциальной информации и обременении властей, которым направляются данные отчеты. 72 генеральных инспектора США пошли вразрез с федеральным законом по защите частной информации, например, протокол жюри присяжных, записи прослушки, кредитные отчеты, налоговые декларации о доходах, секреты частного предпринимательства и национальная безопасность и международные переговоры. Надзорные органы жалуются, что им отказывают в предоставлении информации, важной для их расследований, им мешают и замедляют их работу, им отказывают в предоставлении адекватных ресурсов, и результаты их деятельности игнорируются, фактически обесценивая их работу. Амбициозные надзорные органы приходят к тому, что становятся бесполезными, их отправляют в отставку и увольняют за то, что они влезают не в свои дела, от политических вопросов до «пустого труда» (Лихтблау, 2015 г.: A1-2); и
5. Практически ничего не сказано о господствующей культуре безнаказанности. Сменяются игроки, но игра остается неизменной. В Афганистане все воспринимается как бизнес. Международное сообщество на протяжении долгих лет пыталось привлечь к ответственности Халидуллу Фрози за мошенничество в отношении банка Kabul Bank в 2010 году (первый частный банк, основанный в 2004 году, который работал по схеме финансовой пирамиды и был копилкой для элиты) на сумму около \$1 миллиарда. Его приговорили к 15 лет заключения, при условии дальнейшей помощи Афганистану. В ноябре 2015 года (спустя год после избрания нового правительства под руководством Президента Ашрафа Гани, который при вступлении в должность пообещал сдерживать коррупцию и возобновить дело Кабул Банка для пересмотра обвинений и получения более жесткого приговора для Фрози и его коллег) Фрози получил еще один правительственный контракт на развитие нового населенного пункта (Smart City) в Кабуле на принадлежащем ему участке. В рамках сделки Фрози продолжает отбывать наказание по ночам (в своей уютной камере), а прибыль позволит ему оплатить долги, включая

штраф за растрату чужого имущества. За две недели до этого главный международный надзорный в Афганистане, Драго Кос (член Независимого объединенного комитета по антикоррупционной проверке и оценке), ушел в отставку, заявив, что правительство несерьезно относилось к любым систематическим действиям по борьбе с хронической коррупцией; он не видел смысла продолжать свою работу. Еще один член комитета, Яма Тора, сказал: «Любой может грабить, но если они могут вкладывать деньги в Афганистан, никто не подумает о законности таких вложений. Это закрепляет культуру безнаказанности» (Машал, 2015 г.: А10).

Отчет генерального инспектора (и предыдущий из данной серии) был исключительно резким. Конечно, в нем не представлялась вся картина; идеалы, ценности, достижения, возможность, гибкость, изобретательность и ценность американского управления для всего мира, как правило, привлекают намного больше внимания, и заслуженно. И СМИ не игнорируют полностью скандалы и разоблачения как в мелких, так и в крупных организациях. Но ежедневно накапливаемое разочарование, огорчения, неудачи, растраты и коррупция, которые составляют недобросовестное управление, обычно удерживаются в тени. Немногие участники крупных организаций хотят привлекать внимание к своему грязному белью или публично обвинять тех, у кого рыльце в пушку. Такое разоблачение станет разочарованием и навредит гордости и репутации, одновременно привлекая на себя ответный удар тех, кому якобы не хватает лояльности.

Такая ситуация остается в Афганистане, где большая часть информации не подтверждена и ненадежна, искажена или вырвана из контекста. Ситуация там может быть намного лучше, чем представляют, несмотря на многочисленные данные, полученные от местных наблюдателей, самих участников и общественных данных, предоставленных ГКУ, другими федеральными министерствами США, работающими в Афганистане и судебной системой США. Средства массовой информации с готовностью разоблачают прогнившее руководство страны и степень его жадности, коррупции и опасности (Машал, 2016 г.). Путешествующие в другие страны видят такую же картину, и они могут выбрать, что делать. Закрывают ли они на все глаза и молчат обо

всем, или платят взятки и шантажируют, и со всем смирились, или они закатывают скандалы, протесты и жалобы, чтобы очистить свою совесть? Используют ли они свое преимущественное положение непосвященных лиц и получают от этого прибыль? Афганистан может стать безнадежным случаем, ситуация в котором ухудшается изо дня в день, но, возможно, не хуже той, что существует при тоталитарном режиме, криминальных государствах и клептоманах-правителях, в беззаконии и беспорядке. Жизнь в небезопасных условиях и городских трущобах кажется безрадостной. Хуже всего быть незащищенным бездомным беженцем, существование которого никто не может отрицать, всеми брошенный, и приговоренный одновременно к террору и лишению свободы. О данных обстоятельствах заявляется публично, и они общеизвестны. Есть ли смысл бороться с недобросовестным управлением за спиной такой бесчеловечности?

Афганистан – это не изолированная черная дыра на административном небосводе. В гонке уступок участвуют несколько конкурентов по всему миру на всех континентах, которые только за прошедшую декаду отступали перед болезнью недобросовестного управления. Но страны не могут бросать тень друг на друга. Возможно, у всех где-то припрятан феномен недобросовестного управления, как чума, которая готова появиться и распространиться, когда обстоятельства будут благоприятными. По меркам процветающего бизнеса, ежедневные находки показывают, что ни одно государство, ни одна крупная организация, государственная или частная, и ни одна предпринимательская деятельность не могут похвастаться отсутствием чего-либо постыдного, то, что, скрываясь и пятная все старания, ослабляет общественное доверие к самым достойным общественным институтам. С первого взгляд, это кажется слишком неестественным, но при внимательном изучении, несмотря на все преимущества, все управление заражено легкими заболеваниями, которые могут перерасти в чудовищные эпидемии за ничтожно короткий срок, если с ними не бороться. Цель в том, чтобы измерять то, что поддается измерению, при том уделяя внимание больше тому, что в первую очередь способствует недобросовестному управлению, в какие сроки его можно выявить, и что может остановить его рост, вместо отклонения и игнорирования ценных исследований, подтверждающих доказательствами уже известные факты.

Является ли недобросовестное управление неизбежным?

Один очевидный ответ: «Зависит от обстоятельств». Как красота в глазах смотрящего, так и уродство. Кроме того, уродливые места можно спрятать и не упоминать их в приличном обществе. Физические операции и панацея не смогут уничтожить все плохие места, но могут сделать их менее заметными. Фокусники (как и тайные соблазнители) даже могут убедить легковерных, что уродливое очень даже привлекательно. Люди обычно верят в то, во что хотят верить, и видят то, что хотят видеть. Даже лучшие могут обмануть и быть обманутыми, пока прониры морочат голову невеждам и наивным. Пророков и действительно великих мыслителей в свое время упрекали, потому что другие, лишённые такого таланта, не могут делать таких прыжков веры и воображения. И напротив, заблудшие и уязвимые зачастую не видят очевидного и легко убеждаемы, что просто заблуждаются о реальности, в которой живут (Роуз-Акерман, 1978; 1999; 2013; 2015; 2016 гг.).

Но управление – это вопрос совершения дел, которые люди хотят совершить. Его пороки, в итоге, становятся более видимыми, и последствия более практичными и критичными, чем разница между красотой и уродством. Дела либо совершаются, либо нет. Они могут совершаться не идеально или не оправдать ожиданий, но, по меньшей мере, достаточно хорошо, несмотря на элементы недобросовестного управления, про которые можно забыть или про которые можно промолчать. Дела могут совершаться при участии нечестных средств, но цели оправдывают средства, которые приносят успех. Дела могут совершаться не вовремя или не так, как ожидалось. То, что совершается, может не приниматься, или может быть далеко не удовлетворительным. Таким образом, войны могут вообще ничего не решать, кровавые тираны пробивать себе дорогу, а достойные цивилизации исчезать. В более мелком масштабе, графики составляются бессмысленно, катастрофы нельзя предотвратить, и происшествия происходят. Конечно, есть вещи, которые управленцы не могут предотвратить, и не должны даже пытаться. Косметологи не могут выйти за рамки возможного, и не могут вылечить любую болезнь. Поэтому от людей, назначаемых на управляющие позиции, не следует ждать или требовать полного искоренения

недобросовестного управления, учитывая неопределенное состояние и уязвимость практиков (Ивкович, 2005 г.). Но нужно ли прекращать пытаться, потому что многие стараются облегчить себе работу? На это вопрос можно ответить только при условии наличия договоренности относительно того, что понимается под недобросовестным управлением, бюрократологией и коррупцией, не опираясь на понятия стандартных словарей.

Нельзя просто обвинять недобросовестное управление как причину всего, что происходит. Существуют предосудительные факторы, такие как некачественная выработка политического курса, постановка нереализуемых задач, принятие неправильных решений в определенных обстоятельствах, не предоставление достаточной поддержки и ресурсов, освобождение от любой ответственности и отчетности, безразличие к жалобам и неадекватное изучение возможных результатов до начала действий. Простое объяснение в том, что никто не идеален. Никакие договоренности между людьми не могут быть безупречными. Неидеальны законы. Пока люди остаются неидеальными и административные системы работают с нарушениями, недобросовестное управление будет иметь место повсеместно. Однако этот факт не должен мешать постоянной работе над совершенством. Скорее стимулировать поиск различия между тем, что можно и нужно допускать (т.е. просто игнорировать как относительно безвредное) и важными результатами, которые стоит принять всерьез и при которых опознаваемые жертвы должны получить достойную компенсацию, по возможности.

Различие заключается не в самооправдывающем логическом обосновании по разграничению честной коррупции и нечестной, а в выражении – «правила не всегда применяются», которое подразумевает, что суждение означает столько же, сколько компетенция, если не больше. Управление – это истинное искусство, учитывающее ценности, идеалы и опыт, а не просто универсальная техническая наука, применимая ко всем ситуациям, которая подходит и удовлетворяет на данный момент (Райт, 2015 г.). Мудрость тоже имеет значение. Управленцы играют жизнями и ресурсами других людей. Лучшие внушают доверие; худшие – беспринципные и самовлюбленные. Характер имеет большее значение, чем техника и четкое соответствие жестким правилам

и сомнительной догме, в особенности, в случае злоупотребления в отношении служащих и клиентов.

Действительно ли характер имеет значение?

К сожалению, у служащих с безупречным характером немного шансов продвижения по службе. Многие люди не воспринимаются как служащие с административным потенциалом, поскольку они не подходят, будучи с физическими недостатками, женского пола, небольшого роста, осмотрительными, недостаточно образованными, скромными, некрасивыми или неприятными; недостаточно харизматичными, рискованными, интеллектуально развитыми, с недостаточными связями, богатством, красотой и трудолюбием. Возможно, шансы суммируются при рассмотрении кандидатов на продвижение по административной службе против противопоставленных им лиц с общими предрассудками, незаурядными (странными, другими) или несовершеннолетними лицами. В каждом сообществе приняты различные меры того, как доказывают свою значимость, заслуги, достоинство и соответствие. Любому, кто пользуется властью в отношении других, обычно верят на слово, пока не доказано обратное. Это дает им преимущество будучи управленцами по возложению на себя полномочий. Их могут обвинять преданные последователи за ошибки, даже если они виновны в катастрофе, лишении, жестокости, порабощении, терроре и ненадежности, выявленные за время наблюдения. Бюрократы принимают решения по судьбам тех, которые им подвластны, которые не могут укротить это безусловно неправильно работающее чудовище, несмотря на призывы к деконцентрации, децентрализации и фрагментации, с целью сокращения дистанции между решением и точкой применения, чтобы те, кто отдает приказы, могли видеть подчиненных и осознавали свою личную ответственность перед ними (Шумахер, 1973 г.).

Недобросовестное управление универсально

Идеальный вид модели Вебера не делает различия между государственной и частной собственностью или любой комбинацией двух в третьем или неправительственном секторе (НПО). Любая крупная организация уязвима. Когда доходит до чувства

ущербности или раздражения, люди чувствуют, кого в этом винить. Безмолвные жертвы знают, что их беспокоит, даже если они не могут определить источник вреда или выразить свое недовольство. Они знают, что лишь немногие у власти, способные вмешаться, примут их сторону. Они считают, что обязаны быть игнорируемыми безликими бюрократами или безжалостными исполнителями, которые заявляют, что знают лучше, что лучше для них. Слишком часто кажется, что в венах этих недоступных бессердечных деспотов течет ледяная вода, когда они избавляются от врагов, присваивают имущество, делают деньги, используют меньшинства, отрицают права человека, повышают собственные привилегии и демонстрируют нахальство и высокомерие. Такие руководители ведут себя бесстыдно, когда командуют над теми, кто слабее их, считая себя рожденными править, проявляя черты мстительности, злобы и безразличия к страданию, что граничит с садизмом. Их сладкие речи не оправдывают их презрение к подчиненным (Кругман, 2016 г.).

Плохие руководители, засиживаясь на своем месте, подают плохой пример для других. Когда они уходят со своими проступками, они дают другим оправдание в копировании своих действий. Поэтому призыв «избавиться от мерзавцев» привлекателен. Но стимул для перемен незначителен, когда каждый участник получает свою выгоду от недобросовестного управления, и любой, пребывающий на должности, и имеющий правильные связи, не может быть выселен из своей железной клетки. Но что если руководство, делающее все от себя возможное, подводит бесконтрольный независимый персонал, который не подчиняется дисциплине? Что если умелое руководство изолирует себя от рядовых операций, делегирует слишком много полномочий и участвует в символической политике, не вдаваясь в детали управления и осуществления этой самой политики? Его руки остаются чистыми, в то время как видимость уверенности обусловлена злоупотреблениями других (Роуз-Акерман, 2015 г.). Это происходит слишком часто с единым доступом к государственным ресурсам (Деттер & Фольстер, 2015 г.), отсутствием коллективных действий и противодействующей силы, бесконкурентной политикой и преобладающим нигилизмом.

Полезьа всех организаций в том, что они делают то, что необходимо. Если они терпят неудачу при имеющейся возможности, в конечном счете, они исчезают за ненадобностью. Они должны служить какой-то цели. Эта цель может не раскрываться и может противоречить публичным заявлениям. Секретные организации являются исключением, поскольку об их существовании не должны знать, их деятельность сокрыта от глаз, они недоступны и не несут ответственности. Многие желают быть на их месте, чтобы можно было действовать не на виду, работать в гибких условиях и не поддаваться внешним ограничениям. Лекарство от молчания, возможно, лежит в большей ответственности и зависимости от людей доброй воли (т.е. истинных сознательных граждан), чтобы понять, что происходит в их повседневной работе. Но никто не захочет, чтобы за ним наблюдали каждую секунду; многие предпочитают работать в одиночку, чтобы им доверили выполнение их работы. К сожалению, не все (а) видят, какую роль выполняют во всем механизме, (б) стараются не отвлекаться на ежедневную скуку повторяющихся задач, (в) считают, что приносят меньше пользы, чем могли бы, или равную долю, и (г) любят, когда от них ждут, чтобы они ладили с коллегами и вели себя как счастливый командный игрок или хороший гражданин. В конечном счете, тихая жизнь обеспечена, когда живешь и не привлекаешь к себе внимание в процессе. Никто просто не выдаст секреты, если присутствует угроза ответных мер.

И еще о молчании

Современная система обработки информации затрудняет процесс сохранения секретности, из-за возможности несанкционированной попытки доступа. В то же время, технология как затрудняет сокрытие следов правонарушений, так и упрощает процесс их уничтожения, в особенности, если действия производятся в рамках организованного предварительного сговора по сохранению конфиденциальности. В любом случае, такие действия можно обнаружить слишком поздно для принятия корректирующих мер или только после заключения сделки, позволяя виновникам недобросовестного управления отделаться только предупреждением в ответ на обещания компенсировать убытки. Как бы там ни было, толерантность по отношению к

недобросовестному управлению может препятствовать правомерным доносам о фактах коррупции. В деловом мире и любом другом, признанная практика эффективного управления – это если заинтересованная организация, слишком часто участвующая в теневом бизнесе, выходит из игры вместе с недобросовестной практикой. Организации ищут лучшие доступные кадры для защиты тех, кто не чист на руку, и изобретают более эффективные меры по уклонению от внешнего вмешательства. Их жертвы благословляют средства массовой информации, когда дело доходит до возможного скандала. Регулирующие и надзорные органы (которые отказываются от запугивания и выполняют свою работу) также прославляются благодарной публикой за раскрытие фактов пагубного недобросовестного управления, в надежде и ожидании того, что, в конце концов, последуют какие-либо действия.

На сегодняшний день ведется настоящая гонка между свободой информации и сокрытием плохих новостей. Не все то плохое, что происходит, является инфоповодом. В управлении дела могут идти неправильно только из-за невыполнения указаний или из-за их неточности, неправильном понимании или отсутствии результатов. Нельзя никого обвинять, ни одно наказание не предусмотрено для какой-либо ошибки и раскаяния не могут не приниматься во внимание. В любом случае, что отвращает любого грешника? Управленцев ставят в затруднительное положение, они должны принять решение в отношении разглашения факта недобросовестного управления. Возможно, в каждом языке есть выражение: поспешить с выводом, когда обвинения были сфабрикованы. Люди любят судачить, и скандал распространяется как пожар, нанося вред как виновным, так и невиновным. Управленцы предупреждены о том, что они должны быть начеку все время, потому что обычно ситуация осложняется, когда они расслабляются. Они не могут быть везде все время или знать все, и менее всего получать информацию от тех, кто боится возмездия или ошибочных обвинений. Никому не хочется быть вестником плохих новостей. Лучше вообще ничего не говорить и притворяться несведущим, не вызывая подозрений.

Ничто не может защитить от случайных ошибок, меньше всего, компьютеры, взломанные ловкими хакерами. По мере ведения

большей части административной деятельности в компьютере, необходимо иметь в виду, что вся информация может быть извлечена, несмотря на то, что административные системы призваны быть достаточно безопасными, стабильными, надежными, зависимыми и конфиденциальными. Цифровой тейлоризм и корпоративизация еще больше ухудшают рабочую обстановку и грозят обезличиванием рабочего места. «Зачем превращать работников в машины, если машины могут сделать даже больше?» (Шумпетер, 2015 г.: 63). Праздник любви к современной практике ведения бизнеса может оказаться контр-продуктивным в других организациях, в которых ее не следует применять вообще или использовать только с преобладанием общественных соображений (Стенсота, 2016 г.: 17-31).

Административная реформа

Решение проблемы недобросовестного управления требует оперативных действий и вмешательства извне со стороны административных реформаторов. В совсем запущенных случаях, может потребоваться полная замена всего состава организации или ее руководства. Преимущество новой метлы в том, что она может вымести все начисто и с везеньем новичка привлекать пристальное внимание. Но здесь требуется осмотрительность. В стремлении улучшить положение вещей, новички могут разрушить все хорошее, наряду с плохим. Это слишком часто происходит с перемещениями и реорганизацией. К сожалению, простые решения оказываются не такими простыми в таком сложном и быстро меняющемся мире. Если бы было так, их бы уже давно использовали. Проблемы остаются, потому что допустимого их решения может не быть вовсе, или его применение создаст непредвиденные трудности и осложнения, нарушая работу вовлеченных лиц, ранее не затрагиваемых. Многие реформаторы-энтузиасты (включая прославленных консультантов международного менеджмента) впали в слепое сожаление, принимая на себя то, что оказывается перегружающей, всепоглощающей задачей, не обладая достаточными ресурсами и поддержкой, затем устраивают путаницу и полагаются на аврал, чтобы скрыть данный факт.

Административным реформаторам, возможно, лучше обращать внимание на особые обстоятельства, включая, тщательное исследование того, что имеется по факту, а не того, на что они надеются или игнорируют. Это не значит, что они просто должны прибегать к редуционизму, приукрашиванию истинного положения дел и выдумкам. Это люди одного склада, склонные рисковать и довольно толстокожие. К счастью, они также осмотрительны, защищают и обороняют, дабы не снабжать фактами своих критиков, которые игнорируют вред, вызванный разрушением их усилий по введению реформ. Несправедливые критики препятствуют прогрессу, отвлекая внимание на несущественное, мешая работе административных предпринимателей и охлаждая пыл любого, кто что-либо предложил первым, опередив их.

Поиск по улучшению качества административной работы зачастую омрачается постоянными исследованиями по найму, например, многие пиарящиеся эксперты готовы оправдать тех управленцев, которых они одобряют. Зачастую они предлагают predetermined результаты, выдавая их за беспристрастные, которые представляют лишь пропаганду отношений для искушенной публики для того, чтобы ввести в заблуждение свою аудиторию. Подчас, управленцы и избранные эксперты допускают оплошность и раскрывают повестку до того, как осознают содеянное. Передаваемое сообщение гласит: «Не опускайте [выигравшую] сторону. Играйте в игру. Не подставляйте свою шею и не суйте свой нос в то, что вас не касается. Не нарушайте спокойствие. Дела у вас пойдут хорошо, как было с руководителями, будучи преданными (умеющими молчать) командными игроками» (Уайт, 1956: 2002).

Согласно правилам модели руководителя, управленцы поумнее понимают, что проницательные правдолюбцы сохраняют свое значение. Лучше узнать, что обнаружили кандидаты, и обратиться это в свою пользу, вместо того, чтобы отступить от всех и высмеивать их взгляды. Постарайтесь определить их на ранней стадии и использовать. Подружитесь с ними; не превращайте их в злейших врагов. Они умны. В свое время, они могут научиться умело играть в административную игру и, в угоду своей личной выгоды, не останавливаясь, а продвигаясь на пути к получению более разнообразного опыта. Амбициозные люди стремятся

к успеху, престижу, власти, важности и процветанию, если не для себя, то для того, чтобы обеспечить комфорт и безопасность для тех, кого они любят. Поэтому достучитесь до них и примите то, что принесет выгоду. По необходимости, подкупите их обещаниями. Скажите им благодарить судьбу и не заботиться слишком сильно о положении других менее успешных людей, и ограничивать ошибки и недостатки близким кругом знакомых, защищенных от любого воздействия.

Место для оптимизма

В распоряжении теоретиков, практиков и исследователей имеется архив, полный материала по плохому правлению, бюрократологии и коррупции и связанным темам. Они способствовали тому, чтобы другие собирали примеры и занимались дальнейшим изучением. Они неоднократно повторяют, что даже граждане развитых стран жалуются на недобросовестное управление, а именно, (а) то, что они требуют, зачастую не выполняется должным образом, (б) было указано на ошибки, которые нужно исправить, (в) дела не обязательно идут как часы, и (г) слишком много времени тратится на то, чтобы отстаивать должное исполнение. Граждане развивающихся стран живут в намного худших условиях посреди хаоса недобросовестного управления, где (а) нужно узнавать, как получить ту или иную услугу и все причитающиеся пособия выплачиваются по дополнительной ставке, (б) ничего не подлежит окончательному разрешению, (в) жизненно важно иметь связи, (г) немного воспринимается как гарантия, и (д) жизнь – это постоянная борьба (Бракинг, 2007 г.; Шатурведи & Чандра, 2015 г.). Общий вывод – ситуация, скорее всего, мало изменится в период жизни их детей. Большинство согласны с тем, что для снижения уровня недобросовестного управления нужно приложить большие усилия, и считают, что достаточный объем имеющихся знаний позволяет сделать то, что должно быть сделано немедленно. Они призывают не быть нетерпеливыми. Пламя беспокойства горит ярко, если не ярче, чем всегда, по всему миру, беспокойства по поводу того, что скоро произойдут улучшения, но не ожидая немедленных результатов.

Оглядываясь, табу на упоминание о недобросовестном управлении наконец то было нарушено в начале 90х годов, с тех пор

разоблачение и исследование стали процветающей отраслью по всему миру. Одним из крупнейших прорывов стало учреждение в 1993 году «Transparency International» (Трансперенси Интернешнл) и филиалов в странах (Фогл, 2012 г.). Хотя это не была первая организация в своем роде, она привлекла единомышленников, переступающих барьеры, возведенные отрицателями, и к началу 2000х годов принесла свои результаты, когда недобросовестному управлению, в частности, коррупции, отводилось первостепенное место в глобальной войне против бедности и низкого уровня развития (Клитгаард, 2014 г.; Куа, 2013 г.). Прогресс можно измерить выпуском последнего исследования по Африке, в котором напрямую сообщалось о том, как многим людям приходилось платить взятки на протяжении многих лет, чтобы избежать наказания и получить доступ к базовым службам, в которых они отчаянно нуждались. Большое неравенство присутствовало между несколькими сильными странами и множеством слабых стран по всему континенту (Принг, 2015 г.: 2-3). Это сообщение с примесью надежды и разочарования можно было повторять по всему миру: надежда на то, что усилия местных деятелей принесут результаты по обращению недобросовестного управления, и разочарование по поводу того, что в других местах многого так и не добивались, и ситуация только ухудшалась.

Противники недобросовестного управления, полные надежды, гордятся достижениями, но разочарованы тем, что усилия по сдерживанию феномена недобросовестного управления ослабли, несмотря на то, что необходимость усилилась. Ввиду того, что внешнее представление говорит об обратном, первые победы берут тенденции к снижению. Можно просто сравнить обсуждения ООН на тему Целей развития тысячелетия до 2000 года с обсуждением Целей устойчивого развития, начиная с 2012 года, в частности, относительно снижения неравенства, налоговых лазеек и отмывания денег, ухудшения состояния окружающей среды, доступа к услугам репродукции и торговли на черном рынке организованной преступности. Итоговый счет составлял 17 целей и 169 приоритетов, призванных стать предварительной глобальной системой социальной защиты где-то к 2030 году. Увы, этот длинный список безмерных стремлений, вероятнее всего, закончится тем, что никому не понравится, и малое будет сделано для уязвимых, беспризорных и бедных слоев населения.

Нарушители изворотливы, как никогда, обходя препятствия на своем пути. Кажется, что они опережают на несколько шагов, предвосхищая то, что для них приготовлено, и принимая выгодное положение для отражения любых нападков на свою профессиональную некомпетентность.

К счастью, в каждом поколении всегда появляются те, кто противостоит укоренившемуся злоупотреблению властью, которые не боятся противостоять и не желают скрывать свои убеждения, пытаясь раскрыть глаза и разоблачить почитаемых негодяев и жуликов, занимающих высшие должности. Они никогда не сдаются. Если раньше о них умалчивали, теперь перед ними благоволят последователи, СМИ, для которых они служат инфоповодом, и добропорядочные люди, обманутые системным вероломством на всех поприщах жизни. Эти моралисты не ведут подрывную деятельность; они довольно открыты, честны и надежны. Они протестуют против (а) человеческих жертв недобросовестного управления, (б) измерения прогресса общества чистым материализмом или просто выигрышем, или неприкрытой жадностью или самовлюбленностью, (в) недостаточного глобального товарищества, и (г) миллионов людей, живущих в горе, жестокости, насилии и небезопасности. Есть также и духовное измерение (Тоуни, 1926 г.; 1998 г.), охарактеризованное в библейском изречении, что «Не хлебом единым жив человек» и в теологической интерпретации «Если Бога нет, жизнь – это просто игра – красть или не красть – значения не имеет». (Левин 2003 г.: 73). Их подталкивает внутренняя совесть, от которой они не могут сбежать (Сорабджи, 2014 г.).

В начале данного эссе была упомянута тяжелая ситуация в Афганистане. На следующий же день в Гватемале, возможно, в таком же беспорядке была изображена надежда.

Заметка о Гватемале

Практически каждые выходные на протяжении долгих месяцев Хорхе Кастильоне, 70-летний инженер... ходил на Plaza de la Constitution, чтобы поддержать то, что стало ритуалом в данном народе: еженедельные протесты, призывающие к отставке президента и к концу политической безнаказанности.

Эти требования могут показаться весьма амбициозными. Политики здесь настолько коррумпированы, насколько смертельно опасно инакомыслие, по крайней мере, если судить по последнему столетию. Когда несколько месяцев назад начались протесты, вызванные разоблачением обширной схемы таможенных махинаций, лишь немногие, включая г-на Кастильоне, рассчитывали на то, что что-то изменится.

Но неожиданно все изменилось, и быстро

По инициативе комиссии при поддержке ООН, расследования по делу коррупции были распространены до высшего правительственного уровня. В пятницу был арестован бывший вице-президент страны и прокуроры заявили, что президент, Отто Перес Молина, был главным получателем в мошеннической схеме, при которой сливались миллионы долларов таможенной прибыли, пока страдали базовые государственные службы.

Для народа в ситуации, оборачивающейся не в его пользу – один из самых высоких уровней бедности и убийств в полушарии и история насильственных репрессий со стороны правительства – появление крупных общественных протестов воспринимается как серьезный шаг... После серии арестов высокопоставленных лиц, и появления мирных протестов в месте, подавленном историей гражданской войны, продлятся ли долго такие изменения?

...Следующий месяц может стать решающим. Хотя г-н Перес Молина отказался отступать... выборы кандидата на его замену запланированы на сентябрь. В глазах многих протестантов перспективы не многообещающие. Лидирующий кандидат на пост президента Мануэль Бальдисон сам замешан в коррупционном расследовании. И партия г-на Бальдисона, Lider, пресекла попытки лишить неприкосновенности г-на Перес Молина, что является необходимым шагом в предъявлении официальных обвинений.

...Многие беспокоятся о том, покончит ли страна с безнаказанностью политиков. Продвижение за пределы объединяющего гнева уличных протестов в направлении чего-то более преобразовательного и продолжительного – относительно неизведанная

территория [как, например, в Бразилии, Чили, Эквадоре, Гондурасе и Перу.]

...Страна пробудилась усилиями Международной комиссии по борьбе с безнаказанностью в Гватемале, исследовательская организация при поддержке ООН, которая в 2006 году появилась для искоренения организованной преступности. Вначале, группа помогала местным прокурорам побеждать преступные сообщества, просочившиеся в правительство.

Но с недавних пор, эта группа стала худшим кошмаром правительства, [сформулировав] свои взгляды на коррупцию и безнаказанность, сдвоенные сферы жизни политической жизни в Гватемале, которые, по мнению большинства, вряд ли привлекут пристальное внимание.

...Гватемальцам, уже давно привыкшим к системной дисфункции – которая проявлялась либо в форме больниц без медицины или офицеров полиции без горючего, чтобы прибыть на место преступления – предъявлялись реальные факты и доказательства мошенничества, собранные в процессе подслушивания телефонных разговоров и рейдов, которые могут подтвердить любое циничное предположение.

Самое первое дело, известное как La Linea, привлекло таможенные станции по всей стране, которые брали взятки с импортеров для снижения размера оплачиваемых пошлин... были арестованы должностные лица... по той же схеме [прокуроры] предъявляют обвинение г-ну Перес Молина. Затем разгорелся другой скандал. Те же власти обвинили в изъятии миллионов с договора, заключенного с целью предоставления лечения диализом для пациентов с болезнями почек, среди всего прочего... небрежное обращение, связывающее коррупцию с реальными жизнями. (Азам Ахмед 2015 г.: А4, 9)

Многие люди в Гватемале все еще остаются в стороне, в особенности, в сельских районах, где мало верят в гражданское действие. Протестующих они воспринимают, скорее, как нанятую публику, которая недостаточно уважает закон. Сельские жители оживились, когда деловая элита сменила свою позицию и Конгресс проголосовал за лишение Молина неприкосновенности. Хотя

только половина населения с правом голоса проголосовало в октябре 2015 на всеобщих выборах, подавляющее число голосов на пост Президента было отдано за наименее запятнанного из трех членов консервативной партии. Ранее он был популярным комедийным ведущим на телевидении, Джимми Моралес, который в своем мандате обязался продолжить бороться с коррупцией. Слоган его избирательной кампании гласил: «Нет коррупции, нет вора́м». Новый Конгресс обязался ввести реформы, которые помогут справиться с текущей политической ситуацией.

После своей отставки Президент Молина был немедленно водворен в тюрьму по обвинению в коррупции по схеме откатов в таможенных органах, что привело к дальнейшим расследованиям со стороны SICIG, в ходе которых выяснилось, что это была лишь верхушка айсберга, в действительности, его партия была только прикрытием, пока он управлял государством для личного обогащения – ничего сверхординарного в этой стране. С момента учреждения в 2008 году, партия принимала незаконные пожертвования в счет будущих привилегий от государственных контрактов, и кормила большую часть элиты страны. «Это была преступная банда, целью которой было захватить власть, чтобы обокрасть государство». (The Economist, 2016 г.). Местные должностные лица затем последовали примеру SICIG в своих профессиональных расследованиях, за которыми последовали многочисленные аресты. При вынесении приговоров, это пошатнет безнаказанность элиты. Здесь вспоминается пример из прошлого, когда Байрон Лима Олива, бывший капитан армии, отбывающий 20-летний срок за убийство священника Хуана Хосе Герали в 1998 году через несколько дней, после того как жертва предоставила объемный отчет по правам человека о зверствах, происходящих в ходе гражданской войны, был убит в июле 2016 года сокамерником, отбывающим 82-летний срок за нападение на автобус в 2008 году. Оба были руководителями вражеских группировок, которые столкнулись из-за продажи наркотиков, и оба пользовались привилегиями, которые помогли им руководить преуспевающим бизнесом, свободно выходить из тюрьмы от лица смещенного Президента Молина, и проворачивать свои обширные схемы с вымогательством (не замеченные SICIG) в обмен на откаты в Lider. Откаты показывали, каким образом преступное предприятие могло использовать государство. О

смерти Олива объявили во время суда над Молиной (Малкин & Виртс, 2016 г.).

Скептики сомневались, что произойдут какие-либо значимые изменения в доминирующем политическом режиме, поскольку новый Президент не сможет сделать что-то большее. Они помнили опыт других стран, в которых новоизбранные законодатели, обязавшиеся вводить реформы, ничего не делали в ответ на требования протестующих на протяжении многих лет, например, в Индии (Туммала, 2013 г.: 167-187), действующие власти преследовали известных критиков (например, Алексея Навального в России), и коллапс народных протестов повсюду. В действительности, реформы редко можно ввести за одну ночь. И слишком часто они не дотягиваются до недобросовестного управления, которое сохраняется из поколения в поколение, потому что реформаторов обводят вокруг пальца или они слишком часто идут на компромисс, таким образом, подрывая доверие к себе и свои причины. Первоначальный энтузиазм их последователей постепенно переходит в разочарование и на первый план выходят другие вопросы. Однако в соседнем Гондурасе пример Гватемалы побудил гражданских лидеров к действиям по такой же модели разрушения системы недобросовестного управления и культуры безнаказанности, в этот раз силами внешней интервенции Организации американских государств, и снова после уличных протестов против злоупотребления служебным положением высшими правительственными лицами, которые обкрадывали систему здравоохранения страны, вероятно, в пользу кошелька национальной партии Президента Хернандеса. Инициация внешнего расследования станет первой из, возможно, многих инициатив ОАГ.

Что касается других стран, в пример можно привести текущие скандалы в Бразилии, Мексике, Венесуэле и Чили в Южной Америке, Украине и других странах бывшего Советского Союза, на юге Европе, Ближнем Востоке, в Африке и Азии, не обошедшие даже государство Ватикан. В действительности, все эти страны и многие другие страдают от системного недобросовестного управления. Исключение составляют несколько стран, в которых, по признанию специалистов по общественному мнению и исследователей, наблюдается минимальный уровень недобро-

совестного управления. Это такие страны как Финляндия, страны Скандинавии, Австралии и Сингапур (Куа, 2013 г.). Все, что здесь описывается, могут подтвердить произошедшие скандалы в Китае, где правительство, развернуло кампанию по сокращению коррупции и других обременений Китайской коммунистической партии. Специальное ситуационное расследование было возбуждено вокруг того, что произошло при взрыве складов в Тяньцзине, Китай. Организация, владеющая складами, получала прибыль от небезопасного хранения опасных товаров, к сожалению, слишком часто встречающийся по всему миру феномен, связанный с опасными отходами и продуктами, от локальных очистных сооружений до ядерной промышленности (Якобс, Хернандес & Бакли, 2015 г.: А1, 6 и 7). Китай пробудился, поняв, что на своем пути развития больше нельзя игнорировать скандалы, если он хочет стать сверхдержавой (Чжан & Лавена, 2015 г.). В соседней Индонезии после бесчинств режима Сухарто, с 2003 года отмечается небольшой прогресс силами Комиссии по уничтожению коррупции (КРК), после заключения в тюрьму более 400 членов элиты. Хотя впереди еще долгий путь, без переворота партийной системы и финансового законодательства дальнейший прогресс будет идти медленными темпами, как можно убедиться на опыте других стран.

После данных событий разгорелись скандалы в крупных солидных корпорациях, работающих в разных видах деятельности по всему миру, а в некоторых самых уважаемых международных организациях, дошли до высшего уровня президентства Генеральной Ассамблеи Объединенных Наций (сентябрь 2013-2014 гг.), с участием дипломата из Антигуа в створе с бизнесменами из Макао, и в рамках нескольких операций ООН. Недобросовестное управление не знает пределов. Кажется, чем выше поднимаешься, тем больше возможностей, тем выше вознаграждение, и больше кредит доверия. По крайней мере, бедные люди больше озабочены загрязнением окружающей среды, например, водой непригодной для питья, опасными отходами и ядовитыми продуктами питания, но они даже не представляют, сколько предназначенной им помощи утекает к богатым, до 90% просто растворяются в воздухе.

Но вопреки всему, надежда умирает последней. В Румынии Премьер-Министр Виктор Понта в июле 2015 года был обвинен в мошенничестве, отмывании денег и налоговых махинациях. Он занимал эту должность с мая 2012 года. Правительство уже давно обвиняли в коррупции и злоупотреблении законом, начиная с режима коммунистического правителя Президента Николае Чаушеску. Народное восстание в 1989 году положило конец этому режиму, хотя правящая элита едва ли сменила стиль правления. Несмотря на растущую непопулярность, Понта отстаивал свою позицию. В конечном счете, его подвел трагический пожар в ночном клубе в Бухаресте, в котором погибли 32 человека, его приписали к мягким правилам выдачи разрешений и проведению несоответствующих проверок, которые возникали из-за коррупционной деятельности. Пожар вызвал уличные протесты, требующие отставки Премьер-Министра, его заместителя и мэра района местонахождения данного ночного клуба. В ответ Понта и мэр отступили, чтобы «сохранить стабильность». Новая коалиция сменила старую. Понта не пользовался популярностью, но он был первым премьер-министром, подавшим в отставку из-за уличных протестов. Это был жест для спасения своего доброго имени, а также «возможность покончить с административной некомпетентностью и государством постоянного беззакония, в котором живут люди» (Гилле & Карас, 2015 г.: А8).

Общий итог

Но рыба не всегда гниет с головы, согласно древнему латинскому выражению «*Corruptio optimorum pestimaraes*», т.е. коррупция среди лучших хуже всего. Но здесь необходимо начать усилия по улучшению. Без поддержки внутри и извне, вероятнее всего, реформа будет проходить нерешительно, и возможность будет потеряна. Что касается более серьезной битвы,

Мука земли оправдана в наших глазах, пока красота сияет во всем, что мы видим.

Война – это наш бич: она сделала нас умнее, и борясь за свободу, мы ее обретаем Сасон, 1916 г.; 2013: 17)³.

³ *Siegfried Sassoon from «Absolution», in Harold Bloom. 2013. Poets of World War 1, Rupert Brook and Siegfried Sassoon. London: Chelsea House Publishers, p. 17.*

Оптимисты и их братья по разуму продолжают упорно трудиться для сокращения повсеместного недобросовестного управления. Иногда государства заходят слишком далеко, но в этом случае, они зашли недостаточно далеко, просто потому что они недостаточно часто смотрят в зеркало, чтобы увидеть, почему так много людей жалуются на их работу и смело выражают свое недовольство, не опасаясь ничего и без фаворитизма. Тогда они демонстрируют отвагу, а не неуважение. Они не возмутители спокойствия, открыто порицая то, что они считают безобразным. Они признают:

Как легко поддаться соблазну, сбиться с пути сознательно и примкнуть к общей массе лгунов – такую массу составляют полное невежество, утилитарное безразличие и бессовестная личная заинтересованность – и сменить единственную великую правду на циничное пожимание плечами неисправимого грешника (Ижар, 1948 г.; 2008: 1)⁴.

Те, кто говорят правду, достойны уважения, и это делает их счастливыми. Под гордостью, целостностью, достоинством и критикой скрываются любовь, нежность, чувствительность и добросердечность (Каплан, 2007 г.)⁵. Они борются за общее благо, не думая о том, с какой опасностью сталкиваются.

Другими словами, «[Недобросовестное управление] будет продолжать присутствовать – в действительности, вполне может приниматься за норму – пока те, кто намерены с ним покончить, могут противостоять любыми способами, которые невозможно игнорировать» (Джонсон 2014 г., 1).

Список литературы:

Ахмед, А. (2015) «An Unexpectedly Swift Strike Against Corruption» («Неожиданный быстрый удар коррупции»), New York Times, 26 августа, А 4,9.

⁴ S. Yizhar, *Khirbet Khizeh*, Ibis Edition, Jerusalem, 2008 (в переводе Nicholas de Lange и Yaacob Dweck, p. 1.

⁵ Бет Каплан. 2007. *В поисках еврейского Шекспира: Жизнь и наследие Якоба Горидна*. Сиракуз, NY: Syracuse University Press.

Бальзак, Х. (2014) *The Physiology of the Employee* (Философия служащего), Wakefield Press, Кембридж, МА.

Блум, Х. (2013) *Poets of World War 1, Rupert Brooke and Siegfried Sassoon* (Поэты первой мировой войны, Руперт Брук и Зигфрид Сасон), Chelsea House Publishers, Нью-Йорк.

Бракинг, С. (2007) *Corruption and Development* (Коррупция и развитие), Palgrave Macmillan, Бейзингсток.

Кейден, Г. (1991) «What Really is Public Maladministration?» («Что же такое недобросовестное управление?») *Public Administration Review* (Обзор государственного управления) 51:6: 486-493.

Кейден, Г. И Кейден, Н. (1977) «Administrative Corruption» («Административная коррупция») *Public Administration Review* (Обзор государственного управления) 37:3: 300-309.

Шатурведи, Б.К. и Чандра, С. (2015) *Corruption and Economic Growth* (Коррупция и экономический рост), Academic Foundation, Нью Дели.

Дальштром, К. и Вангнеруд Л. (2015) *Elites, Institutions and the Quality of Government* (Элита, институты и качество правительства), Palgrave Macmillan, Нью-Йорк.

Гиллет, К., и Каразс, П. (2015) «Yielding to Outcry Over Corruption, Romanian Prime Minister Steps Down» (Поддаваясь возмущению коррупцией, уход с поста Премьер-Министра Румынии) *New York Times* November 5, A8.

Хендерсон, Т. и Боже, Д (2015) *Organizational Development and Change Theory* (Организационное развитие и теория изменения), Routledge, Нью-Йорк.

Ивкович, С., (2005) *Fallen Blue Knights* (Павшие синие рыцари), Oxford University Press.

Якобс, А., Хернандез Дж., и Бакли, Б. (2015) «Behind Blast, Shortcuts and Lax Rules» (За порывами, сокращениями и слабыми правилами) *New York Times* 31 августа, A1.

Джонсон, М. (2014) *Corruption, Contention, and Reform* (Коррупция, разногласие и реформа), Cambridge University Press.

Клитгаард, Р. (2014) *Addressing Corruption Together* (Боремся с коррупцией вместе) Организация экономического развития и сотрудничества, Париж.

Кругман, П. (2016), «Privilege, Pathology and Power» («Привилегия, патология и сила»), *New York Times*, 1 января, А19.

Лоутон, А., Ван Дер Валь, З., и Хубертс, Л. (2016) *Ethics in Public Policy and Management* (Этика в общественной политике и управлении), Routledge, Лондон.

Левин, Х. (2003) *The Labour of Life* (Труд жизни), Stanford University Press, Стэнфорд, КА.

Лихблау, И., (2015) «Inquiries Stall as U.S. Limits Access to Data» («Задержка запросов по мере ограничения доступа к данным США»), *New York Times*, 28 ноября, А1,3.

Машал, М. (2015) «Afghan Government Does Business with a Banker It Sent to Prison» («Правительство Афганистана ведет дела с банкиром, отправленным в тюрьму») *New York Times*, 5 ноября, А10.

Машал, М. (2016), «Greed, Corruption and Danger: The Gem Trade, Tarnished in Afghanistan» («Жадность, коррупция и опасность: торговля драгоценными камнями, потускневших в Афганистане»), *New York Times*, 7 июня, А7.

Никсон, Р. (2015) «Inspector Keeps a Watchful Eye on U.S. Spending in Afghanistan, to Dramatic Effect» (Инспектор пристально следит за тратами США в Афганистане, для драматического эффекта) *New York Times*, 25 августа, А6.

Принг, К. (2015) *People and Corruption* (Люди и коррупция), Transparency International, Бурлин.

Куа, Дж. (2013) *Different Paths to Curbing Corruption* (Различные пути сдерживания коррупции), Emerald Publications, Бингли.

Роуз-Акерман, С. (1978) *Corruption* (Коррупция), Academy Press, Harcourt Brace Jovanovich, Нью-Йорк.

Роуз-Акерман, С. (1999) *Corruption and Government* (Коррупция и правительство), Cambridge University Press, Кембридж.

Роуз-Акерман, С. (2013) *International Handbook on the Economics of Corruption* (Международный справочник по экономике коррупции), Edward Elgar, Челтнем.

Роуз-Акерман, С. (2015) в Дальштротт и Вангнеруд, 33-4.

Роуз-Акерман, С. и Палифка, Б. (2016) *Corruption and Government* (Коррупция и правительство), Cambridge University Press, Нью-Йорк.

Сасон, С. (1916) «Absolution» (Оправдание) in Bloom, 17.

Шумахер Е.Ф. (1973) *Small is Beautiful* (Красота в малом), Harper and Row, Нью-Йорк.

Шумпетер (2015) «Digital Taylorism» (Цифровой тейлоризм), *Economist*, 12 сентября, р. 63.

Сорабджи, Р. (2014) *Moral Conscience Through the Ages* (Моральное сознание с древнейших времен до наших дней), University of Chicago Press, Чикаго.

Стенсота, Х. (2016) в Лоутон Ван Дер Вал, и Хубертс, 17-31.

Свара, Дж. (2007) *The Ethics Primer for Public Administrators in Government and Non-profit Organizations* (Учебник этики для государственного административного персонала в правительстве и некоммерческих организациях), Jones and Bartlett, Sudbury, MA.

Тоуни, Р.Х. (1926, 1998) *Religion and the Rise of Capitalism* (Религия и рассвет капитализма), Transaction Publishers, Brunswick, N.J.

The Economist (2016) «Bad apples everywhere» («Ложки дегтя повсюду»), 11 июня 2016 года, с.38.

Туммала, К. (2013) «Can India Combat Corruption?» («Может ли Индия бороться с коррупцией») в *Куа*, 167-187.

Андеркуфлер, Л. (2013) *Captured by Evil (Во власти зла)*, Yale University Press, Нью-Хейвен.

Программа развития ООН (1998), *Corruption and Good Governance (Коррупция и хорошее управление)*, Отдел по развитию кадрового персонала и руководства, Нью-Йорк.

Фогл, Ф. (2012) *Waging War on Corruption (Война с коррупцией)*, Rowman & Littlefield, Latham, MD.

Уайт, В.Х. (1956, 2002) *The Organization Man (Руководитель)*, Simon & Schuster, Нью-Йорк, переиздание University of Pennsylvania Press.

Райт Б. (2015) «The Science of Public Administration» («Наука государственного управления») *Public Administration Review*, 75: 6:795-805.

Ижар, С. (1948, 2008) *Khirbet Khizeh*, Ibis Editions, Иерусалим.

Чжан И., и Лаевна, К. (2015) *Government Anti-Corruption Strategies (Правительственные стратегии по борьбе с коррупцией)*, CRC Press, Taylor & Francis Group, Boca Raton, FL.

ИННОВАЦИОННЫЕ РЕФОРМЫ В СФЕРЕ ОКАЗАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ УСЛУГ: ЧТО КАЗАХСТАН МОЖЕТ ИЗВЛЕЧЬ¹

Салтанат Джаненова² и Ильяс Есдаулетов³

Аннотация

В данной статье анализируются и сравниваются инновационные реформы в сфере оказания государственных услуг двух стран: Канады и Казахстана. Обе страны имеют большие территории и низкую плотность населения, что требует от правительств обоих государств большие усилия для обеспечения равного доступа и качественного оказания услуг гражданам. В статье анализируется модели реформирования государственных услуг и их реализация в Канаде и Казахстане, что особенно важно в контексте политической повестки для Казахстана по соответствию стандартам Организации экономического сотрудничества и развития. Несмотря на то, что прогресс в части модернизации госуслуг в этих странах может различаться, выявление схожих моментов и отличий в отношении препятствий на пути модернизации госуслуг может оказаться полезным как для практиков и научного сообщества из Казахстана, так и из других переходных стран.

Ключевые слова: госуслуга, интеграция, «одно окно», э-правительство, Канада, Казахстан

Введение

Реформа системы оказания государственных услуг в Казахстане началась в 2005 году в форме реализации двух параллельных инициатив: Центры обслуживания населения (далее - ЦОН) и электронное правительство (далее - э-правительство). Постепен-

¹ Данная работа получила гран-при в номинации «Добросовестное управление: развитие институтов и практик государственной службы» на конференции Посольства Канады в Казахстане, г. Астана, 1 сентября 2016 года.

² Салтанат Джаненова - ассистент-профессор Высшей школы государственной политики Назарбаев Университета. Она также работает в качестве национального консультанта ОЭСР с 2012 года; saltanat.janenova@nu.edu.kz

³ Ильяс Есдаулетов – Магистр по специальности «Государственная политика» Назарбаев Университета. В настоящее время работает в Институте экономических исследований при Министерстве национальной экономики РК.

но обе инициативы объединились в единую государственную программу «Информационный Казахстан-2020» при координации Министерства информации и связи РК. ЦОНЫ и э-правительство направлены на повышение качества государственных услуг и снижение уровня административной коррупции. ЦОН представляет собой службу с индивидуальными стойками, расположенную в современном и функциональном помещении, доступном для граждан с целью обработки их заявлений на получение официальных документов, оплаты регистрационных взносов, и множества других государственных услуг в деловой атмосфере (Кнох 2008:489).

Service Canada (SC) – это интегрированная сеть оказания услуг (ISD), которая отражает усилия Правительства Канады по переходу от модели оказания услуг на основе индивидуальных программ к системе, ориентированной на потребности граждан, и исполнения этих потребностей путем интегрированной и многоканальной системы оказания госуслуг. SC оказывает государственные услуги от имени министерств и ведомств на федеральном, провинциальном и муниципальном уровнях. Услуги оказываются через 320 центров Service Canada, 20 паспортных отделов, бесплатную телефонную линию «1-800-O-Canada» и веб-портал «Canada.ca». В удаленной и сельской местности, в которых нет постоянных центров одного окна, агентство оказывает услуги через 236 пунктов индивидуальной поддержки (Scheduled Outreach), которые работают на регулярной основе на неполный рабочий день (Service Canada, 2014).

В данной статье проводится сравнительный анализ реформы госуслуг в Казахстане и Канаде. Рассмотрены два основных исследовательских вопроса: (1) как государственные услуги реформировались в Казахстане и Канаде; (2) какие уроки Казахстан может извлечь из опыта Канады для повышения качества государственных услуг? Ответ на первый вопрос предоставляется в рамках краткого обзора деятельности по модернизации государственных услуг и вызовов, выявленных в Казахстане и Канаде. Ответ на второй вопрос содержит рекомендации в области политики, направленные на улучшение оказания государственных услуг в Казахстане на основе лучшей канадской практики. Методология исследования включает анализ эмпирических данных, основан-

ных на интервью с государственными служащими и экспертами из Казахстана в период с июня по сентябрь 2016 года, и анализе вторичных данных (законодательство, отчеты международных и неправительственных организаций и научные статьи).

Сложности при интеграции государственных услуг

Движущим фактором модернизации государственных услуг стала идеология Нового Государственного Менеджмента (NPM) (Hood, 1991; Pollitt, 1993; Greer, 1994), которая рассматривает управленческую реформу, как основу для создания небольших и динамичных организаций обслуживания, ориентированных на достижение результатов. Такие организации конкурируют друг с другом, а их эффективность определяется уровнем удовлетворенности пользователей.⁴ Однако, реформаторы сталкиваются с большим количеством вызовов при переориентировании получателей государственных услуг в клиентов. Ограниченный опыт НГМ в переходных странах предполагает наличие институциональных ограничений, ведущих к неспособности центральных органов управлять процессами.

Возникает вопрос о том, обладает ли новая модель достаточной концептуальной согласованностью, чтобы предложить альтернативу государственному управлению в виде менеджериалистского подхода к управлению государственными услугами (McLaughlin, Osborn и Ferlie, 2002). Более того, появляются сомнения относительно универсальной применимости НГМ к системам государственной службы в переходных странах, и, как результат, вытекающим проблемам с вовлеченностью гражданского общества (McCourt и Minogue, 2002). В частности, применимость новой модели в развивающемся мире вызвала много проблем, так как многие развивающиеся страны не выполняют некоторые предпосылки для ее эффективной реализации (Larbi, 1999).

Также существуют социально-культурные ограничения при реформировании административной системы по модели NPM. Инициативы NPM сложно реализовать, если существует со-

⁴ Критики NPM озабочены потенциальным дестабилизирующим воздействием NPM, в частности для переходных стран, таких как Казахстан, например, в виде роста социального неравенства, коррупции и неуправляемого процесса изменений, что может дискредитировать оказание государственных услуг.

циальная и культурная инертность (Zafarullah и Huque, 2001), и где взаимоотношения между государством и гражданским обществом остаются проблематичными.⁵ Интегрированное оказание государственных услуг бросило существенный вызов традиционной модели госуправления в Казахстане, которая характеризуется как неэффективная, затратная, коррумпированная система, основанная на покровительстве (Cummins, 2005; Emrich-Bakenova, 2009; Perlman и Gleason, 2007; Schatz, 2004).

Реализация принципа «одного окна» и э-правительства в Казахстане

Модернизация государственных услуг в Казахстане была обусловлена глобальными тенденциями в управленческих реформах, а также местными политическими, организационными, технологическим и культурными факторами. К внешним драйверам управленческих реформ относятся глобализация, давление со стороны международного сообщества, общественная неудовлетворенность правительством, и возможности технологий по переходу к новому уровню оказания услуг (Janenova and Kim, 2016). Комбинация этих факторов повлияла на решение правительства принять политики и практики, ведущие к интегрированному оказанию государственных услуг. Политика ЦОНов была инициирована Президентом РК Нурсултаном Назарбаевым в своем ежегодном послании народу Казахстана в 2005 году (Назарбаев, 2005), в контексте других административных реформ, параллельно проводившихся в стране. Молодыми и амбициозными членами правительства был предложен широкий спектр инновационных идей в духе NPM, например, оценка эффективности деятельности, государственно-частное партнерство и децентрализация. Более того, политика ЦОНов была основана не только на идее повышения экономической эффективности административного регулирования и качества услуг, но и на политическом стремлении снизить уровень коррупции (Пелиццо, Барыш, Джаненова, 2016).

Реализация политики ЦОНов началась с разделения операций фронт-офиса (обслуживание клиентов) и бэк-офиса (отдел по

⁵ В этом случае, гражданское общество не способно оказать достаточное давление на государственный аппарат, чтобы реализовывать реформы (Sozen и Shaw, 2002).

работе с документами). Таким образом, консультирование клиентов, подача заявлений на получение госуслуг осуществлялось в ЦОН, тогда как административные процессы по рассмотрению заявления и принятию решений оставались в традиционных государственных органах. Единая точка доступа в ЦОН позволила клиентам подавать заявки на широкий спектр государственных услуг, оказываемых различными госорганами за один визит. Это позволило сэкономить время и затраты клиентов, и избежать излишней бюрократии при подаче заявления на получение государственных услуг.

В некоторой степени новые ЦОНЫ были вынуждены конкурировать с традиционными госорганами за более качественное оказание госуслуг. ЦОНЫ ввели продолжительные рабочие часы по приему документов по сравнению с госорганами, предложили комфортные и современные зоны ожидания для клиентов, которых приветствовал вежливый персонал фронт-офиса. Все эти факторы продемонстрировали существенную положительную разницу по сравнению с поведением госслужащих, которые, в целом, воспринимались общественностью как безразличные, грубые и неэтичные (Janenova and Kim, 2016).

Правительство постепенно признало необходимость интеграции процессов и управления бэк-офиса и фронт-офиса для того, чтобы обеспечить успешную интеграцию государственных услуг. Было принято решение объединить две политики (ЦОН и э-правительство) в единую государственную программу. В настоящее время госуслуги оказываются путем личного контакта через офисы ЦОН, и онлайн через портал э-правительства. Программа создания и развития электронного правительства в Казахстане была одобрена в 2006 году с целью оказания гражданам быстрого и надежного доступа к государственным услугам в онлайн-режиме. В концепцию развития электронного правительства также входило создание общественных электронных центров, в которых люди, не имеющие доступа к интернету, могут получить доступ к онлайн услугам, таким как, подача налоговой декларации, оплата налогов, отчисления в пенсионный фонд, регистрация собственности и открытие предприятия (Кнох, 2008).

Обе политики (ЦОН и э-правительство) получили сильную политическую поддержку и продемонстрировали беспрецедентный прогресс в повышении доступа и качества государственных услуг. Казахстан стремительно взлетел с 81-го места в 2008 году на 28-е в 2015 из 192 стран в рейтинге ООН по индексу э-правительства. ЦОНЫ воспринимались как наиболее прозрачные ведомства, имеющие наименьшие административные барьеры среди других поставщиков государственных услуг (Джандосова и др, 2007; Гражданский альянс, 2011; Злотников и Малярчук, 2008). С 2005 по 2015 годы количество ЦОНов увеличилось с 4 пилотных офисов до 300 офисов во всех регионах, оказывающих свыше 300 госуслуг от лица множества заинтересованных госорганов. Госуслуги, оказываемые в ЦОНах, варьируются от регистрации юридических документов, открытия бизнеса, подачи заявки на социальные льготы, например, государственное жилье, детский сад, пособие по безработице, и т.д.

В марте 2016 года была создана Государственная Корпорация «Правительство для граждан» (далее - G4C) путем слияния четырех государственных предприятий: Центры обслуживания населения, Научно-производственный центр земельного кадастра, Центр по недвижимости и Государственный центр по выплате пенсий.⁶ Планировалось, что услуги по регистрации земельных участков и недвижимости, услуги по выплате пенсий будут интегрированы с госуслугами, оказываемыми ЦОНами. Кроме того, службы по регистрации земельных участков и недвижимости, а также выплате пенсий воспринимаются гражданами как наиболее коррумпированные (Джандосова и др, 2007; Гражданский альянс, 2011). В этой связи, намерения правительства были направлены на снижение административной коррупции и повышение качества государственных услуг путем их интеграции по принципу «одного окна» в краткосрочной перспективе.

Инициатива G4C стала попыткой центрального правительства преодолеть сопротивление государственных органов к интегра-

⁶ Постановление Правительства № 39 от 29 января 2016 года «О создании некоммерческого совместного предприятия «Государственная корпорация «Правительство для граждан», <http://adilet.zan.kz/rus/docs/P1600000039>

ции их услуг с системами ЦОНов и э-правительства.⁷ Еще одной причиной создания G4C являлась снижение издержек. Концентрируя все финансы для оказания государственных услуг в одном месте, правительство планирует обеспечить «более высокое качество за меньшие деньги».⁸ В новой государственной корпорации работает более 21 000 сотрудников, оказывающих 700 госуслуг. График работы в ЦОНах стал более удобен для граждан: с 08:00 до 20:00. Третьей причиной слияния поставщиков государственных услуг в единое целое стала тенденция правительства по усилению централизованного контроля и монополизации сферы оказания государственных услуг. Сатпаев (2016) вводит понятие «тройного коня суперцентрализованной системы» по отношению внутри- и межведомственной конкуренции и отмечает слабую синхронизацию государственных процессов. В результате, центр, принимающий решения, работает с искаженными и неверными данными и, следовательно, вероятность принятия неверных решений высока. Внутри- и межведомственная конкуренция является одним из важных препятствий на пути интеграции государственных услуг в Казахстане.

Однако за сравнительно короткий период Казахстан достиг положительных изменений в части оказания государственных услуг. Janenova and Kim (2016) обобщают их следующим образом: (1) информация о государственных услугах стала более прозрачной; (2) физическая инфраструктура обслуживания клиентов существенно улучшилась; (3) государственные услуги стали более доступными благодаря ЦОНам и порталу э-правительства; (4) сотрудники получили новые знания и приобрели новые навыки по оказанию широкого спектра услуг в одном месте и работе с разными профессиями и госорганами; (5) механизм консультаций стал более прозрачен (участие международных экспертов, бизнес-ассоциаций в обсуждении вопросов госуслуг).

Тем не менее, реализация реформы по интеграции государственных услуг в Казахстане столкнулась с сильным сопротивле-

⁷ Президент призвал государственные органы «оказывать максимальную поддержку новой государственной корпорации и передать всех государственных услуги, оказываемые ими, новой организации до конца 2017 года». Дамир Байманов, 6 января 2016 года, <http://www.inform.kz/rus/article/2857192>

⁸ На первоначальном этапе новая организация будет финансироваться из средств государственного бюджета, выделенного для этих четырех государственных предприятий.

нием со стороны руководителей высшего, среднего и нижнего звена госорганов, которых беспокоило делегирование функций их организаций и разделение бюджета и человеческих ресурсов с новой инновационной организацией такой, как ЦОН. Недоверие и слабое межведомственное сотрудничество между различными госорганами и группами профессий сохраняется.⁹

Service Canada: Реализация и вызовы

В Канаде инициативы по интеграции услуг появились в 1992 году, когда первые центры оказания государственных услуг открылись в Канаде по принципу «одного окна» для бизнес-предприятий, после которых в 2000 году появились центры Service Canada, обслуживающие граждан. Эти центры стали результатом добровольного партнерства между различными ведомствами, а не комплексного проекта по интеграции услуг. По этой причине они оказывали ограниченный объем услуг с организациями-партнерами (ОЭСР, 2014). Глубокая интеграция госуслуг, которая характеризует современную сеть Service Canada, началась с запуска инициатив: Government Online (Онлайн Правительство), Modernizing Services for Canadians (Модернизация услуг для канадцев) и Citizens First (Приоритет гражданам) (Tan, 2007). Программа Онлайн Правительство (GOL) была запущена в 1999 году. Ее целью являлось обеспечение комплексного оказания государственных услуг на федеральном уровне к 2004 году. В результате этой инициативы, государственные услуги 34 министерств и ведомств были консолидированы в едином портале э-правительства, удобном для пользователей (ООН, 1999). Программа была настолько успешной, что компания Accenture Consultancy (2005) присваивала 1-е место проекту Канады по э-правительству в течение пяти лет подряд, с 2001 по 2005 годы (Information Week, 2004). Несмотря на желание правительства оказывать услуги исключительно посредством электронных средств связи и всеобщий успех инициативы э-правительства, эмпирические исследования показали, что люди все еще предпочитают получать некоторые услуги по телефону или при личном присутствии. Gagnon и другие (2010) утверждают, что

⁹ «Эволюция ЦОНов: от граждан для Правительства к «Правительству для граждан»? Салтанат Джаненова, Власть, 5 января 2017 года, <https://vlast.kz/obsshestvo/21159-evolucia-conov-ot-grazdan-dla-pravitelstva-k-pravitelstvu-dla-grazdan.html>

возникло расхождение между предпочтениями правительства в оказании государственных услуг и граждан в их получении. Для устранения такого несоответствия и переноса интеграции услуг на новый уровень в 2002 году была запущена инициатива «Модернизация услуг для канадцев» (MSC).

Команда MSC направила свои усилия на изучение предыдущих практик интеграции государственных услуг как в Канаде, так и за рубежом. Члены команды также провели опрос общественного мнения, которое выявило, что большая часть государственных услуг все еще оказывалась в офисах отдельных министерств, и что 96% населения поддерживала идею получения государственных услуг по принципу «одного окна» (Tan, 2007). В целом, программы GOL и MSC заложили надежный фундамент для создания Service Canada, которая официально была запущена сентябре 2005 года. В первый год своей деятельности Service Canada заново спроектировала свой веб-сайт и добавила несколько интерактивных услуг, объединила 24 call-центра под единый номер «1-800-O-Canada», открыла новые комфортабельные офисы, с отдельными зонами для различных возрастных групп с соответствующей «атмосферой, освещением, музыкальным фоном и удобствами» (Tan, 2007).

SC постоянно совершенствует свои операции, оборудование и интегрированность услуг. С 2005 по 2015 годы количество посещений центров Service Canada выросло с 7.6 млн до 8.2 млн, количество телефонных звонков сократилось с 56 млн до 2 млн, количество просмотров веб-портала увеличилось с 5.5 млн до 82.3 млн (Tan, 2007, ESDC, 2016). Эти показатели демонстрируют повышение доступности и легкости использования центров SC, а также значительное улучшение функциональности веб-портала, которая сократила необходимость делать миллионы дополнительных телефонных звонков. В соответствии с данными ОЭСР (2014) Service Canada считается одной из лучших интегрированных сетей оказания услуг среди других стран-членов этой организации.

Несмотря на свой успех, SC сталкивается с существенными сложностями. Kernaghan (2005), Flumian и др (2007) выявили следующие основные четыре барьера, которые могут ограничить дальнейшее развитие Service Canada: политические, структурные,

операционные/управленческие и культурные. Политические барьеры относятся к структурам отрицательного стимулирования, которые демотивируют государственные органы инвестировать в общие ISD, из-за размытости в признании заслуг. Структурные барьеры относятся к сложностям в сотрудничестве между ведомствами, регионами и уровнями власти. Дальнейшее сотрудничество между уровнями власти может оказаться еще более сложным, с учетом того, что провинции предпочитают сохранить свою автономность. Как отмечают Fafard и др (2009), некоторые граждане Канады ценят федерализм выше эффективности, которую обеспечивает интегрированное обслуживание. Также Service Canada приходится решать вопросы операционных/управленческих барьеров, возникающие, когда регламенты, практики и даже технологические стандарты различных провинций и государственных органов оказываются несовместимыми друг с другом. SC необходимо помнить и о культурных барьерах, которые могут возникнуть из-за различий в существующих практиках и ценностях партнерских органов и юрисдикций (Flumian и др, 2007).

Уроки, извлеченные из опыта реформирования государственных услуг Канады

Service Canada в Канаде и ЦОНЫ в Казахстане имеют много схожего. Обе организации были созданы в 2005 году с целью повышения качества и доступности государственных услуг. Обе организации акцентируют свое внимание на повышении удовлетворенности граждан за счет расширенной сети удобных центров обслуживания. Кроме того, правительства обеих стран имеют большие территории и низкую плотность населения, что требует больше усилий для обеспечения доступности и качества оказываемых услуг на территории всей страны. При этом существуют и существенные различия. В настоящем исследовании делается акцент на три ключевых различия, которые могут дать направление дальнейшему развитию ЦОНов в Казахстане. Во-первых, развитие национальной системы интегрированных услуг Канады основано на доказательствах. Service Canada широко пользуется данными регулярного национального опроса мнений граждан, который оценивает удовлетворенность населения госуслугами. Во-вторых, Service Canada подчеркивает важность

многоканального оказания услуг. В заключение, Service Canada пользуется преимуществами организационной культуры сотрудничества в канадской государственной службе.

Развитие, основанное на доказательствах

С 1998 года сеть «Услуги, ориентированные на граждан»¹⁰ изучала потребности и ожидания граждан в рамках национального опроса мнений граждан Citizens First. Исследование выявляет удовлетворенность граждан конкретными услугами, такими как получение свидетельства о рождении/браке/смерти, заявление на получение медицинского полиса, получение пенсий, и т.д. Так как опрос проводится на регулярной основе, Service Canada может проводить мониторинг удовлетворенности граждан в динамике. Исследование включает почти весь перечень госуслуг на всех уровнях правительства, многие из которых не оказываются Service Canada. Это позволяет оценить улучшение в качестве услуг, оказываемых государственными органами на федеральном, провинциальном и муниципальном уровнях.

Опрос также выявляет факторы или «драйверы», которые формируют отношение людей к конкретным государственным услугам. Хотя набор «драйверов» меняется от опроса к опросу, они сформированы на основе первоначальных пяти элементов: своевременность, знание и компетентность, вежливость и комфорт, справедливое отношение и результат (Erin Research, 1998). Общие результаты опроса показывают, что респонденты, в первую очередь, ценят быстрое обслуживание, грамотность и вежливость персонала, а также справедливое отношение со стороны сотрудников, и надежду на получение положительного решения на поданную ими заявку. В целом, опрос служит идеальным руководством для Service Canada по удовлетворению ожиданий и потребностей граждан.

Многоканальное оказание услуг

Опросы общественного мнения Citizens First показывают, что население предпочитает контактировать с государством через разные каналы – по телефону, по электронной почте, через веб-

¹⁰ Ассоциация государственных служащих из различных министерств и юрисдикций, а также консультанты и научные круги.

сайт или лично. Они также привыкли использовать два и более способов получения услуги (Erin Research, 2003). Этот факт стал ключом к введению модели многоканального оказания государственных услуг, что стало одной из основных характеристик Service Canada. Согласно своему Уставу, Service Canada (2013) приняла обязательство предоставлять возможность выбора способа взаимодействия, информации доступной для понимания, и оказывать услуги на официальном языке по выбору клиента. По сути, SC стремится обеспечивать равные возможности по доступу к услугам, независимо от того, как граждане желают общаться, то есть по телефону, через почту, при личном посещении или онлайн, и хотят ли они получать услуги на английском или французском языках. С самого начала подчеркивалось внимание к так называемому Интегрированному каналу обслуживания (ICD). Ранее разрозненные каналы оказания услуг, такие как э-правительство, множество call-центров и сервисных пунктов, которыми управляли разные государственные органы, были объединены, чтобы обеспечивать согласованное обслуживание по различным каналам. Эффективно управляемый ICD также позволил пользователям использовать экономичные способы контакта, такие как механизмы э-правительства, не лишая других людей возможности доступа к госуслугам с применением других способов (Kernaghan, 2005).

Для поддержки высокого уровня стандартов ICD Министерство занятости и социального развития Канады (ESDC), которое осуществляет надзор за SC, установило особые цели по доступности и качеству для разных способов контактов, измеряемые ежегодно. В своем последнем Докладе о планах и приоритетах ESDC (2016) установило следующие цели: к марту 2017 года 90% канадцев должны иметь физический доступ к точкам обслуживания Service Canada в радиусе 50 км от места их проживания; обеспечить, что 100% из 1500 вебсайтов государственных органов будут интегрированы в единый вебсайт Canada.ca; и достигнуть 95% ответов на звонки, поступившие на номер «1-800-O-Canada».

Сетевое правительство

Service Canada должна сотрудничать и искать решения для интеграции услуг не только с ведомствами федерального прави-

тельства, но также и с другими госорганами во всех десяти провинциях. SC успешно реализовала задачу. В первый год работы SC смогла открыть центр оказания услуг в сотрудничестве с правительствами г. Оттава и провинции Онтарио, где услуги оказываются на всех трех уровнях правительства. Например, жители Онтарио могут получить провинциальные свидетельства о рождении и номера федерального социального страхования в одном заявлении. Для достижения такого уровня координации госслужащие смогли разработать неформальные и формальные сети, которые проникают через ведомственные, юрисдикционные и другие формальные барьеры. Формальные сети включают механизмы, такие как Совет по обслуживанию государственного сектора (PSSDC), Совет руководителей информационного службы государственного сектора (PSCIOС) и Сеть обслуживания, ориентированная на граждан (CCSN), которая объединяет госслужащих, ученых и экспертов из различных министерств и юрисдикций. Эти объединения, созданные в конце 1990-х сыграли важную роль в становлении и развитии Service Canada. Ведь первые стойки обслуживания с брендами «Service Canada» были установлены на основе добровольного партнерства между различными ведомствами (ОЭСР, 2014).

Рекомендации для практиков: повышение качества государственных услуг в Казахстане¹¹

Проведение опроса по измерению эффективности оказания госуслуг аналогично Citizens First в Канаде. В ходе национального опроса следует изучить уровень удовлетворенности населения широким спектром услуг, оказываемых ЦОНами, а также отдельными министерствами, акиматами, полицией, больницами, и другими госорганизациями. В целях определения качества и сравнения в опросе можно использовать Единый инструмент измерения (Common Measurement Tool (CMT)) , набор опросников и методология, разработанная Институтом по оказанию государственных услуг Канады (ISSC).

¹¹ Более подробная информация о рекомендациях по повышению качества оказания госуслуг доступна в кейсе «Оказание государственных услуг по принципу «одного окна»: опыт Казахстана», ПРООН/Региональный Хаб государственной службы в Астане, <http://www.regionalhub.org/international-journal/e-library#reading-mode>

Усиление многоканального оказания услуг, что позволит повысить доступность обслуживания по интернету, при личном визите и по телефону. В Казахстане граждане привыкли получать услуги при личном посещении, независимо от их типа (получение информации, проведение транзакции или подача заявления на пособия). Существует возможность снизить рабочую нагрузку на ЦОНЫ путем повышения качества и информированности о наличии онлайн услуг и телефонных консультаций. Так как проникновение мобильной связи в Казахстане достигло 100% и доступ к интернету существенно повысился с соответствующим снижением его стоимости, оказание госуслуг с использованием мобильных технологий имеет огромный потенциал для успешной реализации.

Укрепление сотрудничества между министерствами и ведомствами для достижения большего уровня интеграции обслуживания. Это может оказаться самой сложной целью для достижения, так как министерства, и даже департаменты внутри отдельных министерств привыкли работать изолированно. Изменение этой ситуации потребует долгосрочных перемен в организационной культуре казахстанской госслужбы. В краткосрочной перспективе сотрудничество можно улучшить путем измерения степени открытости отдельных министерств и ведомств. Агентство по делам государственной службы и противодействию коррупции могло бы запустить онлайн опрос среди госслужащих и сотрудников ЦОНов, которые оценят степень открытости и сотрудничества государственных органов, с которыми они взаимодействуют (аналогично методу получения обратной связи «360 градусов»). Обучение вопросам управления сетями и мероприятия по сплочению коллектива (тимбилдинг) для различных групп профессионалов из разных государственных ведомств будет полезным для наращивания доверия и улучшения коммуникации между сотрудниками фронт-офиса и бэк-офиса.

Список литературы:

Байманов, Д. 2016. Госкорпорации «Правительство для граждан» передадут все госуслуги до конца 2017 года, *Zakon.kz*, 6 января. <http://www.inform.kz/rus/article/2857192>

Гражданский Альянс Республики Казахстан. 2011. Мониторинг деятельности Центров обслуживания населения. Отчет проекта «Общественный мониторинг», Астана.

Cummings, S. 2005. *Kazakhstan: Power and the Elite*. London: I.B. Tauris.

Emrich-Bakenova, S. 2009. Trajectory of Civil Service Development in Kazakhstan: Nexus of Politics and Administration. *Governance* 22, 717–745.

Employment and Social Development Canada. (2016). 2016–17 Report on Plans and Priorities.

http://www12.esdc.gc.ca/sgpe-pmps/servlet/sgpp-pmps-pub?lang=eng&curjsp=p.5bd.2t.1.3ls@-eng.jsp&curactn=dwnld&pid=29951&did=4611&_ga=1.49233634.515415665.1467554979

Erin Research. 2003. *Citizens First 3*. Toronto: Institute of Public Administration of Canada.

Fafard, P., Rocher, F., and Côté, C. 2009. Clients, citizens and federalism: A critical appraisal of integrated service delivery in Canada. *Canadian Public Administration*, 52(4), 549-568.

Flumian M., Coe A., & Kernaghan K. 2007. Transforming service to Canadians: the Service Canada model. *International Review of Administrative Sciences*. 73(4), 557–568.

Gagnon Y., Posada E., Bourgault M. and Naud A. 2010. Multichannel Delivery of Public Services: A New and Complex Management Challenge, *International Journal of Public Administration*, 33:5, 213-222.

Правительство Республики Казахстан. 2016. О создании некоммерческого совместного предприятия «Государственная корпорация «Правительство для граждан». Постановление Правительства № 39, 29 января 2016 года.

Правительство Республики Казахстан. 2007. Создание государственных предприятий – Центров обслуживания населения Ми-

нистерства юстиции. Постановление Правительства № 1, 5 января.

Government of Victoria. 2010. On the Road to Satisfaction: Using the Canadian Common Measurements Tool to Measure Satisfaction with Government Services. Available online at: <http://www.vic.gov.au/blog/research-reports/road-satisfaction-using-canadian-common-measurements-tool-measure-satisfaction-government-services/>

Greer, P. 1994. Transforming Central Government. Buckingham: Open University Press.

Hagen, M. and H. Kubicek. 2000. One Stop Government in Europe: Results from 11 National Surveys. Bremen: University of Bremen.

Hood, C. 1991. A Public Management for All Seasons. Public Administration 69, 3–19.

Information Week. 2004. Canada Is Still No.1 In E-Government Rankings. Available online at: <http://www.informationweek.com/canada-is-still-no-1-in-e-government-rankings/d/d-id/1024934?>

Janenova, S. and Kim P. 2016. Innovating Public Service Delivery in Transitional Countries: The Case of One Stop Shops in Kazakhstan, International Journal of Public Administration 39 (4): 323-333.

Джаненова, С. 2017. Эволюция ЦОНов: от граждан для Правительства к «Правительству для граждан»? Власть, 5 января 2017 года. <https://vlast.kz/obsshestvo/21159-evolucia-conov-ot-grazdan-dla-pravitelstva-k-pravitelstvu-dla-grazdan.html>

Джаненова, С. 2017. Оказание государственных услуг по принципу «одного окна»: опыт Казахстана, кейс-стади. ПРООН/Региональный Хаб государственной службы в г. Астана. <http://www.regionalhub.org/international-journal/e-library#reading-mode>.

Джандосова, Дж., Н. Байтутелова, Ф. Джандосова и С. Куница. 2002. Коррупция в Казахстане глазами государственных служащих, предпринимателей и населения. Алматы: Центр исследований «Сандж» и Программа развития ООН. http://sange.kz/files/2913/6021/7436/___rus.pdf.

Джандосова, Дж., А. Тагатова и Н. Шиликбаева. 2007. Административные барьеры как источники коррупционных правонарушений в сфере госслужбы. Алматы. http://sange.kz/files/4513/6021/8303/___e___ru.pdf.

Kernaghan K. 2005. Moving towards the virtual state: integrating services and service channels for citizen-centred delivery. *International Review of Administrative Sciences* 71(1), 119–31.

Кнох, С. 2008. Kazakhstan: Modernizing Government in the Context of Political Inertia. *International Review of Administrative Sciences* 74, 477–496.

Lan, Z. and D. Rosenbloom. 1992. “Public Administration in Transition?” *Public Administration Review* 52, 535–537.

Larbi, G. 1999. The New Public Management Approach and Crisis States. United Research Institute for Social Development Discussion Paper, No.112, September. Available online at: <http://www.pogar.org/publications/other/unrisd/dp112.pdf>.

McCourt, W. and M.Minogue. 2002. *The Internationalization of Public Management: Reinventing the Third World State*, Edward Elgar Publishing, Northampton.

McLaughlin, K., S. Osborne and E. Ferlie. 2002. *New Public Management: Current Trends and Future Prospects*. London: Routledge.

Назарбаев, Н. 2005. Казахстан на пути ускоренной экономической, социальной и политической модернизации. Послание Президента Республики Казахстан к народу Казахстана, 16 февраля 2005 года. http://www.akorda.kz/ru/addresses/addresses_of_president/page_poslanie-prezidenta-respubliki-kazakhstan-n-a-nazarbaeva-narodu-kazakhstana-fevral-2005-g_1343986671.

Organisation for Economic Cooperation and Development. 2014. *Kazakhstan: Review of the Central Administration*, OECD Publishing, Paris. Available online at: <http://www.oecd.org/publications/kazakhstan-review-of-the-central-administration-9789264224605-en.htm>.

Osborne, D. and T. Gaebler. 1992. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Wokingham, Mass: Addison-Wesley.

Пелиццо Р., Барыш О., и С. Джаненова (2016). Объективное или основанное на восприятии: Казахстанские дебаты о самом идеальном измерении коррупции. Государственное управление и государственная служба. Академия государственного управления при Президенте РК, № 3, стр. 93-115.

Perlman, B. and G. Gleason. 2007. "Cultural Determinism versus Administrative Logic: Asian Values and Administrative Reform in Kazakhstan and Uzbekistan." *International Journal of Public Administration* 30, 1327–1342.

Pollitt, C. 1993. *Managerialism and the Public Services: Cuts or Cultural Change in the 1990s?* Oxford: Blackwell.

Pollitt, C. and G. Bouckaert. 2000. *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press.

Satpayev, D. 2016. Political and economic trends in Kazakhstan. Central Asia Policy Brief No.32, January. Available online at: <http://centralasiaprogram.org/blog/2016/02/17/political-and-economic-trends-in-kazakhstan/>.

Schatz, E. 2004. *Modern Clan Politics: the Power of "Blood" in Kazakhstan and Beyond*. Seattle and London: University of Washington Press.

Service Canada. (2013). *Service Charter. Our commitment to Canadians*.

Service Canada. (2014). *Scheduled and Mobile Outreach Services*. Retrieved from: <http://www.servicecanada.gc.ca/eng/about/facts/outreach.shtml>

Sozen, S. and I. Shaw. 2002. "The International Applicability of 'New' Public Management: Lessons from Turkey." *International Journal of Public Sector Management* 15, 475–486.

Tan K. 2007. Service Canada – A New Paradigm in Government Service Delivery. John F. Kennedy School of Government.

United Nations. 1999. The Government On-line Initiative (GOL). Case Studies. Available online at: <https://publicadministration.un.org/en/casestudies2/CaseStudyID/165?returnurl=http://publicadministration.un.org/en/casestudies2/CSCountry/CA/PageNum/1/PageSize/25>

Zafarullah, H. and A.S. Huque. 2001. “Public Management for Good Governance: Reforms, Regimes, Reality in Bangladesh.” *International Journal of Public Administration* 24, 1379–1403.

Злотников С. и Н. Малярчук, 2008. Выработка антикоррупционной стратегии по улучшению оказания государственных услуг населению через Центры обслуживания населения. Отчет Transparency Kazakhstan. <https://transparencykz.files.wordpress.com/2013/12/birabotka.pdf>

ФУНКЦИОНАЛЬНЫЙ АНАЛИЗ КАК ИНСТРУМЕНТ УПРАВЛЕНИЯ ЧЕЛОВЕЧЕСКИМИ РЕСУРСАМИ: ОПЫТ БЫВШЕЙ ЮГОСЛАВСКОЙ РЕСПУБЛИКИ МАКЕДОНИЯ

Яхи Яхья¹

Аннотация

В настоящем документе представлены исследования о том, как функциональный анализ, как инструмент управления человеческими ресурсами, может содействовать в проведении реформы государственного управления в БЮР Македония для создания современных, эффективных и действенных государственных учреждений на центральном и местном уровнях власти.

Ключевые слова: функциональный анализ, эффективность деятельности государственного сектора, управление человеческими ресурсами.

Введение

Качество человеческих ресурсов является первостепенным для эффективного функционирования государственных учреждений. Таким образом, управление человеческими ресурсами представляет собой стратегический интерес в управлении организацией, так как только хорошо организованное государственное управление может обеспечивать высококачественные услуги населению, по разумной стоимости для государственного и местного бюджетов.

Более того, непосредственно качество человеческого капитала организации связано с операционным уровнем учреждения, его позицией и репутацией в обществе. Следовательно, каждая организация должна обеспечивать баланс в привлечении сотрудников, являющихся профессионалами и экспертами в своей области работы, и теми, которые будут положительно влиять

¹ Государственный секретарь, Министерство общественной информации и администрации, БЮР Македония

на организацию в целом. Такое учреждение должно представлять собой хорошо организованную структуру и осуществлять эффективную деятельность; оно также должно быть стратегически-ориентированным, а его сотрудники обладать высоким уровнем мотивации.²

Существенная разница между организациями или учреждениями обнаруживается в их отношении к клиентам, их своевременному обслуживанию, способности адаптировать новое и изменить подход к решению проблематичных ситуаций, мотивации и ориентированности к достижению результатов эффективным и действенным образом, потенциале к обучению и развитию, и, конечно же, в сохранении мотивации сотрудников к выполняемой ими работе.

В статье приветствуется идея о том, что функциональный анализ является инструментом, который может привести к положительным результатам в общей эффективности деятельности института, повышению мотивации сотрудников, улучшению процессов оказания государственных услуг, и повышению уровня удовлетворенности клиентов/граждан.

Суть функционального анализа

Для преодоления ситуации, которая в современном мире характеризуется быстрым изменением и растущей конкуренцией, существует много полезных инструментов, которые могли бы помочь повысить результативность организаций для достижения лучших результатов, более высокого уровня действенности и эффективности по основному виду деятельности. Одним из ключевых подходов, который позволяет добиться значительных и быстрых корректировок в текущих потребностях и социальной реальности организации является функциональный анализ. Функциональный анализ предлагает целостный взгляд на эффективность и действенность организаций, а также на средства их операций, процессов, программ и администрирования.

² Согласно Армстронгу (2006), «управление человеческими ресурсами – это стратегический и целостный подход к управлению наиболее ценными ресурсами в любой организации, людьми, которые работают в ней, и кто индивидуально и коллективно способствуют достижению организационных целей».

Функциональный анализ может определить насколько функции и уровень имеющихся ресурсов коррелируются с правительственными приоритетами – если это учреждение внутри администрации, или коррелируются с глобальными экономическими трендами – если это организация коммерческого сектора. Он может также предоставить данные о том, осуществляются ли функции наиболее подходящим способом, с учетом существующих возможностей и ресурсов организации.

Функциональный анализ как процесс

Функциональный анализ – это инструмент управления изменениями, направленный на усиление эффективности и действенности организации. Его конечной целью является предоставление ответа организации, при условии, что он соответствует цели его существования. Иными словами, государственное учреждение способно провести самооценку собственной результативности посредством функционального анализа, чтобы инициировать процесс усовершенствования. Таким образом, функциональный анализ может дать ответы на следующие вопросы:

- *насколько организация успешна в осуществлении своих юридически обусловленных обязанностях и компетенциях;*
- *осуществляет ли организация эффективное и рациональное использование имеющихся ресурсов для достижения оптимальных результатов деятельности;*
- *предложение конкретных мер для повышения результативности организации.*

Функциональный анализ требует глубокого изучения сути и методов работы организации. Результаты часто оказываются неожиданными, но в то же время, обычно уже известными. В большинстве организаций считается, что есть более эффективные способы выполнения работы, и существуют сотрудники, которые достаточно знают об этих способах. Однако очень часто мы не обращаем внимания на знания и идеи персонала, которые могут оказаться важными. Следовательно, все эти индивидуальные точки зрения должны быть объединены, чтобы обеспечить комплексную и полную картину организационной результатив-

ности, и, таким образом, ввести новые способы и концепции понимания происходящих событий.

Обычно, проведение функционального анализа занимает два-три месяца, но еще больше времени необходимо на реализацию выявленных обнаружений. Для эффективного функционального анализа требуется обширный практический опыт и солидная база теоретических знаний, и, конечно же, существенная доля креативности. В целом, этот инструмент может значительно помочь в реструктуризации организации и более эффективном использовании ресурсов для реализации ее ключевых приоритетов и достижения поставленных целей и видения.

Функциональный анализ в БЮР Македония

Внедрение функционального анализа в БЮР Македония было частью проходившего процесса реформирования государственного управления. На самом деле, это было обусловлено новым законодательством в области государственной службы – Закон о госслужащих (2015 г). В рамках нового закона, все государственные учреждения на центральном и местном уровнях должны были провести функциональный анализ до разработки и одобрения нового организационного плана и должностных инструкций. Также от них требовалось внедрение систем менеджмента на основе компетенций, которые соответствовали бы должностям в организации и корректировка критериев и условий найма и увольнения.

Предполагалось, что государственные учреждения проанализируют ключевые аспекты организационных и операционных методов и приемов, выявят ключевые проблемы в исполнении своей миссии в соответствии с законодательством. Команды, ответственные за функциональный анализ, проводят анализ имеющихся операционных компетенций, и дают конкретные рекомендации руководству учреждений с целью повышения их эффективности и действенности. Такие рекомендации используются для выработки предложений по более эффективному использованию и распределению имеющихся ресурсов, таким образом, укрепляя потенциал организации в оказании высококачественных государственных услуг гражданам и деловому сообществу.

Задачи функционального анализа Министерства общественной информации и администрации³

Функциональный анализ, проведенный Министерством общественной информации и администрации (MISA), состоял из двух этапов: [i] выявление основных вопросов, связанных с организацией и функционированием учреждения, которые потенциально могут повлиять на достижение его мандата; [ii] выработка конкретных мер по повышению результативности учреждения.

Также такой функциональный анализ воспринимался как пилотный проект для схожего анализа, который в конечном итоге будет проводиться на уровне центрального правительства в других отраслевых министерствах и центральных административных органах. Таким образом, процесс был организован так, чтобы способствовать наращиванию потенциала и обмену опытом между командой по функциональному анализу министерства и представителями других государственных учреждений.

Процесс включал следующие этапы:

- *назначение и обучение представителей MISA, которые работали совместно с экспертами проекта по проведению функционального анализа MISA;*
- *проведение первичного функционального анализа в MISA, который направлял процесс, и, таким образом, способствовал более эффективному использованию имеющихся у MISA ресурсов;*
- *проведение дальнейшего функционального анализа в других государственных организациях, в которых команда MISA была задействована как тренеры;⁴*
- *представление результатов функционального анализа в других учреждениях; и*
- *разработка Руководства по функциональному анализу.*

³ Функциональный анализ проводился в рамках проекта технической помощи Министерству общественной информации и администрации. Он представляет собой взаимную деятельность команды проекта и команды функционального анализа Министерства общественной информации и администрации, результаты которой опубликованы в феврале 2014 года.

⁴ Область действия и количество учреждений, участвующих в функциональном анализе, будет определяться позже.

Для проведения своевременного и согласованного функционального обзора в государственном секторе в 2015 году Министерство общественной информации и администрации при поддержке Миссии ОБСЕ в Скопье организовало сертификационную программу подготовки тренеров для большого количества национальных специалистов в области функционального анализа. Группа, состоящая из сотрудников⁵ центральной администрации и местного правительства, прошла обучение на основе учебной программы Итальянского института (ENAIPI)⁶. В конечном итоге, 12 специалистов, успешно завершившие программу обучения и сдавшие экзамен, получили сертификаты и были аккредитованы на проведение функционального анализа в государственных учреждениях страны. В то же время, было разработано руководство по проведению функционального анализа, с целью содействия проведению функционального анализа в различных государственных учреждениях БЮР Македония.

Этапы функционального анализа

При проведении функционального анализа в организации необходимо использовать заранее определенный подход и методологию для достижения желаемых результатов и внедрения необходимых изменений. Такая методология состоит из нескольких взаимосвязанных этапов, представленных более детально ниже.

Предпосылки для проведения функционального анализа

До проведения функционального анализа следует соблюсти предварительные условия для обеспечения успешного процесса: [i] соответствие требованиям и приверженность высшего руководства; и [ii] создание команды для проведения функционального анализа.

⁵ В первом однодневном тренинге участвовали двадцать шесть сотрудников центрального правительства, во втором еще двадцать восемь сотрудников местных органов власти. Они ознакомились с методами и приемами проведения функционального анализа.

⁶ Ente Nazionale Acle Istruzione Professionale, <http://www.enaip.it/eng/home.html>

1. Соответствие требованиям и приверженность высшего руководства

Если нет полного принятия и приверженности к процессу со стороны высшего руководства организации, осуществление функционального анализа можно считать пустой тратой времени, усилий и ресурсов. Если отсутствуют намерения найти решение к существующим проблемам, лучше не начинать процесс функционального анализа. Функциональный анализ может быть полезным инструментом только в том случае, если руководство организации понимает важность управления результатами и не боится изменений. Проведение функционального анализа может вызвать недовольство внутри организации, что может привести к ухудшению межличностных отношений, особенно между руководством и персоналом организации.

2. Создание и функции команды по проведению функционального анализа

Для проведения успешного функционального анализа необходимо создать небольшую команду, которой дается официальное поручение руководителем организации. Команда должна состоять из сотрудников отдела по управлению человеческими ресурсами, в частности тех, кто обладает опытом в кадровых вопросах. В команду также должны входить сотрудники, которые знакомы с миссией организации, так, чтобы они сделали свой вклад в видение дальнейшего развития учреждения.

Как только будет создана команда, следует разработать план действий по проведению функционального анализа, в котором будут содержаться конкретные этапы анализа в хронологическом порядке. Каждый этап должен включать следующее: [i] краткое описание задания; [ii] участвующие стороны (структурные подразделения, сотрудники, приглашенные внешние консультанты, и т.д.); и [iii] период реализации с конечным сроком завершения.

В дополнение, команда по функциональному анализу должна презентовать план с кратким описанием преимуществ анализа руководству организации для обеспечения активного участия всех подразделений организации и поддержки с их стороны.

Этап 1: Сбор данных/информации

На этом этапе предусматривается сбор всех необходимых данных для определения области действия и границ функционального анализа, и определения того, какая информация и ресурсы будут использоваться и на каком уровне. На этом этапе собираются два типа информации: [i] подготовительная; и [ii] дополнительная. Первый тип включает информацию о секторе и/или учреждении. Такая информация обычно доступна из таких источников как:

- *отраслевые исследования, которые уже проведены;*
- *обзор аналогичных учреждений в стране и за рубежом;*
- *отчеты по предыдущим анализам и/или извлеченным урокам;*
- *политики и стратегии правительства, актуальные для сектора;*
- *любое законодательство или регламенты, которые определяют мандат и ответственность организации, существующая организационная структура, распределение финансовых и человеческих ресурсов;*
- *рамочное законодательство (законодательство, не связанное с ключевыми функциями учреждения, но которое содержит общие обязательства для всех государственных органов, например, законы о бюджете, внутреннем финансовом аудите, внутренней организационной структуре, государственных закупках, защите персональных данных, и т.д.);*
- *ежегодные отчеты о деятельности организации; и*
- *бюджет организации.*

Дополнительная детальная информация собирается в рамках опросов/обследований. Обследование обычно проводится путем распространения анкет⁷ среди избранных сотрудников. Используя анкеты, можно собрать полезную информацию:

- *типы функций, которые исполняет организация;*

⁷ Анкеты можно раздать всем сотрудникам или только отдельным группам. Они могут быть анонимными или требовать указания ФИО и должности. Различное ПО можно использовать для сбора и/или анализа данных, например, система управления документами (Document Management System), Survey Monkey, и т.д.

- законодательная или регуляторная база, регулирующая исполнение функций;
- описание основных задач офиса, и задачи, которые не установлены, но назначены компетентными властями, которые могут быть или не быть связаны с функциями;
- описание результатов, достигнутых после исполнения функции;
- возможное дублирование, если другие сотрудники и/или подразделения организации выполняют ту же функцию и возможно схожие роли;
- потребности в бюджете для выполнения функции; и
- идентификация пользователей и их потребности.

Несмотря на сбор информации посредством анкетирования, возможно понадобится провести полуструктурированное интервью для сбора индивидуализированных ответов от:

- всех или некоторых начальников или директоров основных подразделений организации;
- опытных сотрудников и/или персонала, который хорошо понимает организацию и ее потребности;
- сотрудников, которые могут объяснить противоречивые обнаружения по результатам кабинетного исследования и после завершения обследования.

Цель таких интервью – собрать дополнительную информацию о том, как сотрудники воспринимают результативность функций и внутренний потенциал, которую нельзя почерпнуть из документов или ответов опроса.⁸

Этап 2: Проведение анализа

На этом этапе анализируется информация, собранная в ходе анкетного опроса, полуструктурированных интервью и коммен-

⁸ Кроме того, команда по функциональному анализу может использовать матрицу, содержащую обзор основных функций, задач и результатов, достигнутых организацией. Каждому сотруднику предоставляется возможность дать комментарии по матрице, таким образом обеспечивая дополнительную информацию об эффективности деятельности организации, что тоже может оказаться полезным на этапе анализа.

тариев по матрице основных функций⁹. Поэтому важно, чтобы члены команды по функциональному анализу имели общее понимание термина «функция»¹⁰. Информация о функциях, выполняемых учреждением должна также содержать данные о затратах на такую функцию, а также достигаемые результаты.

Члены команды должны принимать собственные решения в отношении изученных функций, с использованием информации, полученной из опроса и матрицы, а также других собранных доказательств. Следующие действия необходимо учесть по каждой функции:

- *Исполнение функции без изменений;*
- *Отмена функции;*
- *Передача функции другому центральному государственному органу или ведомству, местному правительству, частному предприятию, или неправительственной организации;*
- *Рационализация функции; и*
- *Сокращение определенных аспектов результативности функции.*

Этап 3: Обнаружения и рекомендации

После завершения анализа, когда у членов команды сложилась полная картина функций организации, которые ей может понадобиться реализовать для достижения своих функций, подготавливается отчет с обнаружениями и рекомендациями. Отчет должен состоять из следующих разделов:

⁹ Обычно, функции размещаются в одной из следующих категорий: [i] Функции по выработке политики: стратегическое планирование, законотворчество, разработка договора о результатах деятельности, минимальные стандарты, нормы, анализ и оценка политики, прогнозирование; [ii] Функции по оказанию услуг: поставка товаров или услуг внутренним (другим государственным органам) или внешним (люди, организации гражданского общества, дети) клиентам; [iii] Регуляторные функции: лицензирование, сертификация, разрешения, аккредитация, инспекция, соответствие требованиям, и финансовый аудит; [iv] Функции координации, надзора и мониторинга эффективности деятельности: координация взаимоотношений между различными органами, мониторинг эффективности деятельности вспомогательных органов, содействие и поддержка вспомогательным органам в достижении целей деятельности; и [v] Вспомогательные функции: финансовый менеджмент, управление человеческими ресурсами, информационные системы, инфраструктура, обучение персонала, анализ эффективности и аудит менеджмента, секретарские услуги.

¹⁰ Функцией считается деятельность (или несколько видов деятельности), результат которой четко определен и связан с целями учреждения.

- *Краткий обзор: короткая презентация основных обнаружений и рекомендаций;*
- *Введение: описание задач функционального анализа, структура отчета и примененная методология;*
- *Описание основных обязанностей/задач организации;*
- *Характер и область деятельности каждого подразделения организации;*
- *Количество требуемых и занятых должностей;*
- *Эффективность каждого подразделения в достижении целей организации, ее стратегических планов и/или рабочих программ;*
- *Оценка внутренней организации и количество рабочих мест необходимых для эффективного исполнения обязанностей, стратегического плана и/или рабочей программы; и*
- *Обнаружения¹¹ и рекомендации¹²: выработка изменений в организационную структуру и/или рационализацию рабочих мест, например, увеличение или сокращение обязанностей, снижение или повышение рабочей нагрузки, неэффективность в исполнении полномочий по закону, стратегический план и/или рабочая программа, т.д.*

Существует несколько критериев, которые необходимо учитывать при проектировании новой организационной структуры:

- *Отражение целей: Насколько возможно, верхняя часть организационной структуры (участки) должна отражать основные цели организации;*
- *Коллективная работа: Функции, которые сгруппированы вместе для выполнения одним структурным подразделением, должны дополнять друг друга;*
- *Определение клиента: Клиент функции, которая исполняется подразделением организации, должен быть четко*

¹¹ Пример типичного обнаружения: «Задачи, которые должны официально выполняться конкретными подразделениями организации и сотрудниками на практике перераспределены внутренним рабочим группам, которые ослабляют и занижают установленную организационную структуру» или «Отсутствуют установленные или реализованные письменные процедуры для внутренних рабочих процессов, что ведет к неэффективности деятельности на уровне учреждения».

¹² Пример типичной рекомендации: «Все вспомогательные функции, которые в настоящее время распределены по различным подразделениям организации должны быть интегрированы в едином подразделении, которое будет объединять операционную и логистическую поддержку, юридическую и административную поддержку и ИТ поддержку».

определен. Клиент может быть внутренним, например, государственный служащий того же или другого учреждения, или внешним, например, граждане, предприятия или неправительственные организации;

- *Снижение необходимости множественных транзакций: По мере возможности функции должны быть сгруппированы так, чтобы не заставлять сотрудников искать информацию или поддержку у других структурных подразделений или других сотрудников слишком часто. Следует избегать дублирования функций; и*
- *Избегание конфликта интересов: Функции следует разделять, чтобы избежать потенциального конфликта интересов. Например, целесообразно отделить функции оказания услуг от тех, которые носят регуляторный характер, и поместить их в два независимых структурных подразделения.*

Затем основные обнаружения и рекомендации функционального анализа должны быть презентованы и обсуждены с руководством заинтересованного государственного учреждения. Сюда следует включить презентацию функций, которые в настоящее время реализуются учреждением, предлагаемую организационную структуру и, если необходимо, переходную структуру учреждения. После этого, команда должна проанализировать обратную связь, полученную от руководства организации и, если она обоснованна, включить ее в заключительный отчет, в котором четко изложены приоритеты по реализации, до того, как отчет будет передан руководителю заинтересованной организации.

Этап 4: Выполнение рекомендаций

После того, как рекомендации будут приняты руководителем заинтересованного учреждения, команда по функциональному анализу должна разработать план действий и осуществить его. План действий должен включать, как минимум:

- *Четкое описание мероприятия, которое необходимо реализовать, на основе рекомендаций, содержащихся в отчете по функциональному анализу;*

- Стороны, ответственные за реализацию мероприятия (структурные подразделения, конкретные сотрудники или приглашенные внешние консультанты); и
- Срок реализации и/или дату завершения.

План действий должен быть представлен всем начальникам и тем, кто получил индивидуальные задания по реализации рекомендованных мероприятий. Более того, лицо или команда, ответственная за реализацию плана действий, должна осуществлять регулярный мониторинг прогресса и информировать руководителя соответствующего учреждения после достижения каждой контрольной точки и/или при возникновении вопросов, замедляющих реализацию.

Опыт Министерства общественной информации и администрации (MISA)

Методологический подход, использованный при проведении функционального анализа MISA – такой же, который будет использоваться другими государственными учреждениями при прохождении ими функционального анализа в будущем – состоит из следующих основных шагов:

- Анализ важных документов законодательства и регламентов;
- Подготовка анкеты и других инструментов сбора данных;
- Администрирование анкет в электронном виде¹³; и
- Полуструктурированные интервью¹⁴, проведенные для сбора дополнительных данных по основным областям политики, за которые отвечает Министерство, например, реформа государственного управления, государственное управление человеческими ресурсами, информационные технологии, и т.д.

Последующий анализ обнаружений выявил, что функции министерства преимущественно сфокусированы на планировании

¹³ Среди действующих сотрудников Министерства уровень ответов составил 38%.

¹⁴ Были организованы пять интервью для вовлечения представителей министерства из разных уровней, например, исполнительные госслужащие, начальники департаментов или правительственные консультанты.

и координации политики. Его миссия – направить выработку политики в областях, за которые оно несет ответственность.

Самооценка и приоритеты сотрудников MISA

Сотрудников министерства попросили ответить на вопросы касательно задач, которые они выполняют, об их способностях, компетенциях, навыках, тренингах, в которых они участвовали и их влиянии на профессиональные компетенции. Их также попросили указать приоритетные меры реформ, на которые, по их мнению, министерству следует сконцентрироваться в ближайшем будущем.

Результаты самооценки были учтены при разработке рекомендаций и обнаружений. Однако, самооценка и ее результаты не были единственным и самым важным источником информации, и основой для ключевых рекомендаций. Их следовало рассматривать в качестве дополнительного и полезного способа получения информации, которая не оформлена документально, такой как восприятие сотрудниками потенциала организации и ее персонала, возможности совершенствования внутренней структуры и процедур. Основные задачи сотрудников министерства следует сконцентрировать в областях анализа и разработки политики, предоставляя политическому руководству четкий анализ различных мнений о политиках, и обеспечивая полный обзор достигнутого прогресса в реализации.

В соответствии с анализом документов и обнаружениями интервью и анкет, команда по функциональному анализу уверена, что нижеуказанные области являются важными, так как они имеют потенциально большое воздействие на способность MISA успешно выполнить задачи, определенные в его мандате.

В целом, основные обнаружения функционального анализа MISA следующие:

- *Чрезвычайно сложная структура и процедура авторизации, не только внутри министерства, но и в отношении Генерального секретариата Правительства;*
- *Слишком сложная структура по отношению к его миссии;*

- Недостаток квалифицированных сотрудников и значительное дублирование между актом о систематизации и реальности сотрудника на рабочем месте¹⁵;
- Непонятные обязанности департаментов;
- Излишняя зависимость от рабочего контекста;
- Отсутствие транспарентной иерархии;
- Функции управления человеческими ресурсами (HR) следует усовершенствовать, особенно задачи по планированию и управлению штатом;
- Ограниченный потенциал в управлении проектами, что влияет на эффективность министерства;
- Отсутствие единых внутренних регламентов о внутренних коммуникациях в министерстве и процессах координации;
- На реализацию политики существенно влияет планирование политики на министерском уровне; и
- Институциональное стратегическое планирование – чисто формальный процесс и не является действительным и не применяется должным образом.

Отмечалось, что основной целью министерства является обеспечение эффективного планирования политики, анализа и координации в области, за которые оно несет ответственность, например, реформа государственного управления, управление человеческими ресурсами в государственном секторе и информационные технологии. Также подчеркивалось, что министерство должно делегировать функции реализации политики другим учреждениям. Однако, когда делегирование функции невозможно¹⁶, функцию планирования следует отделить от функции реализации.

Основное обнаружение, выдвинутое в этом функциональном обзоре, заключалось в том, что существует необходимость разделить функции разработки политики и реализации политики.

¹⁵ Анализ структуры и распределения человеческих ресурсов в министерстве показал большое расхождение между тем, что предусматривается в акте о систематизации и заполненных рабочих местах. В MISA угрожающее количество вакантных мест (86%). Как ожидалось, огромная нехватка персонала напрямую влияет на рабочую нагрузку сотрудников со служебными обязанностями, распределение задач между ними и качеством выполняемой работы.

¹⁶ Отсутствует подходящее учреждение на нижнем уровне, краткосрочные сложности в создании дополнительных агентств, и т.д.

Действительно, основная обязанность министерства – обеспечить эффективную разработку политики, мониторинг и координацию в областях ее подотчетности, при этом операционные вопросы должны, как можно больше, быть делегированы другому учреждению. Однако, существуют примеры, когда делегирование невозможно по разным причинам, например, нельзя идентифицировать учреждение нижнего уровня для выполнения конкретной задачи, краткосрочные сложности в создании дополнительных ведомств, и т.д.

Опыт Министерства местного самоуправления

Обнаружения функционального анализа, проведенного в Министерстве местного самоуправления, выявили, что действующее организационное устройство министерства необходимо поменять с целью более эффективного исполнения своих задач и обязанностей. В частности, некоторые участки и департаменты следует переименовать, а некоторые подразделения перевести под другие участки. В этом контексте, основные рекомендации команды по функциональному анализу были следующие:

- *Некоторые подразделения/функции в организации следует переименовать в целях соответствия действующему законодательству путем гармонизации и определения их функций;*
- *Названия организационных подразделений следует дифференцировать от наименования отдельных должностей;*
- *Следует внести изменения в классификацию видов работ;*
- *Необходимо изменить должностные инструкции;*
- *Следует ввести новые должности;*
- *Личные способности (рабочие компетенции) сотрудников следует повысить; и*
- *Внутренние процедуры рабочих процессов необходимо усовершенствовать.*

Кроме того, следует внести изменения в систему специальностей, т.е. в Акт о систематизации рабочих мест как официального документа, описывающего все подразделения организации и должностные позиции в учреждениях государственного сектора. В этом смысле Акт о систематизации рабочих мест содержит

информацию об общем количестве требуемых сотрудников, таким образом обеспечивая законно предписанное и допускаемое максимальное количество дополнительного найма сотрудников в конкретный год, помимо тех рабочих мест, которые уже заполнены сотрудниками.

Опыт муниципалитетов

Общий контекст

Продолжающийся процесс децентрализации, как определено в Законе о местном самоуправлении¹⁷, диктует, что муниципалитеты должны самостоятельно организовывать и осуществлять мероприятия местного значения. Деятельность, которую обязаны выполнять муниципалитеты:

- *Градостроительство и планирование сельской местности: городское планирование; выдача технической документации на строительство и строительные разрешения; регулирование и обслуживание строительных земель;*
- *Защита окружающей среды, регулирование природных ресурсов и пространства: меры по охране водных ресурсов и профилактика загрязнения; а также в отношении загрязнения воздуха и почвы, защита природы, и охрана против шума и ионизирующей радиации;*
- *Местное экономическое развитие: планирование местного экономического развития; определение приоритетов развития и инфраструктурных проектов; реализация местной экономической политики; поддержка развития малых и средних предприятий на местном уровне (и, в схожем контексте, участие в создании и функционировании местных сетей учреждений и ведомств; стимулирование партнерства);*
- *Коммунальная деятельность: снабжение питьевой водой; техническое водоснабжение; водоотведение и очистка сточных вод; уличное освещение; канализация и обработка осадков; обеспечение санитарно-гигиенических условий; сбор, транспортировка и обработка коммунальных твердых и технологических отходов; регулирование и организация*

¹⁷ *Официальный журнал № 5/2002*

местного общественного транспорта; газоснабжение; обслуживание могил, кладбищ, крематориев и оказание похоронных услуг; строительство, обслуживание, реконструкция и защита местных дорог, улиц и других объектов инфраструктуры; регулирование уличного движения; установка и обслуживание дорожных сигнальных знаков; строительство и обслуживание общественных парков; эвакуация автотранспортных средств припаркованных в нарушение ПДД; эвакуация поврежденных автомобилей из общественных мест; строительство и обслуживание рынков; чистка дымоходов; обслуживание и использование парков, зеленых пространств, лесопарков и мест для отдыха; регулирование, обслуживание и использование речного русла в городской зоне; присвоение имен улицам, скверам, мостам и другим инфраструктурным объектам, и т.д.;

- **Культура:** сохранение культурного наследия; празднование событий и важных лиц, связанных с культурой и историей муниципалитета;
- **Спорт и развлечения:** разработка спортивно-развлекательных мероприятий для граждан; организация спортивных событий; обслуживание и строительство спортивных объектов, имеющих общественный интерес для муниципалитета; поддержка спортивных ассоциаций;
- **Социальное благополучие и защита детей:** обеспечение детскими садами и домами престарелых (право собственности, финансирование, инвестиции и обслуживание); оказание социальной помощи людям с ограниченными возможностями, сиротам и детям без родительского попечения, детям с образовательными и социальными проблемами, с особыми потребностями, из неполных семей, брошенным детям, лицам, подвергающимся социальному риску, лицам, страдающим от наркотической или алкогольной зависимости; обеспечение жильем лиц, оказавшихся в социально опасном положении; предоставление защиты и образования детям дошкольного возраста;
- **Образование:** учреждение, финансирование и администрирование начальных и средних школ в сотрудничестве с центральным правительством в соответствии с законодательством; организация перевозки студентов и их размещение в общежитиях;

- *Здравоохранение: руководство сетью организаций общественного здравоохранения и объектами первичной медицинской помощи путем включения представителей местного правительства во все советы/комиссии организаций здравоохранения, находящихся в государственной собственности; оздоровление; профилактические меры; охрана труда и техника безопасности; надзор за гигиеной окружающей среды; контроль за заразными заболеваниями; содействие пациентам с особыми потребностями (умственное здоровье; жестокое обращение с детьми, и т.д.);*
- *Аварийно-спасательные работы: подготовка и проведение мероприятий по защите населения от военных разрушений и последствий природных катастроф и иных бедствий;*
- *Противопожарная деятельность: мероприятия, осуществляемые территориальными противопожарными бригадами;*
- *Надзор: за результативностью мероприятий, за которые муниципалитет несет ответственность.*

Функциональный анализ, проведенный в муниципалитетах, должен ответить на вопрос насколько организационное устройство подходит для эффективного и действенного оказания множества вышеуказанных государственных услуг на местном уровне.

Функциональный анализ в муниципалитете Аэродрома

Результаты функционального анализа показали, что:

- *Все структурные единицы муниципалитета должны правильно оценивать индивидуально выполненную работу и стимулировать тех лиц, эффективность деятельности которых высока;*
- *Процесс личностного развития следует активизировать за счет проведения большего количества обучающих мероприятий для сотрудников муниципалитета; и*
- *Следует улучшать рабочую атмосферу, и поддерживать ее на высоком уровне.*

Функциональный анализ в муниципалитете Арачиново

Два ключевых аспекта, которые оказывают влияние на способность муниципалитета выполнять свою миссию: [i] его структура, организация и ресурсы; и [ii] его внутренние рабочие процедуры. Рекомендации команды по функциональному анализу были следующие:

- *Необходимо внедрить новую должность по стратегическому планированию в отделе «Служебные обязанности мэра и местное экономическое развитие» для разработки долгосрочной стратегии муниципалитета;*
- *Следует упразднить должность «Административный ассистент по городским и местным сообществам» в «Департаменте по юридическим и имущественным вопросам»;*
- *Структура и количество персонала в Департаменте градостроительства удовлетворительная, но рекомендуется увеличить число сотрудников, ответственных за разработку документации и выдачу строительных разрешений;*
- *Должность «Градостроитель» следует закрепить, задачи которого в настоящее время исполняются должностью «Помощник руководителя по коммунальным работам, урбанизации и охране окружающей среды»;*
- *Количество сотрудников на должность «Младший специалист по образованию» в Департаменте образования, спорта и культуры следует увеличить;*
- *Следует внедрить еще две управленческие и профессиональные должности, так как существует в них необходимость; и*
- *Количество сотрудников на должности «Советник – Коммунальный инспектор» и «Советник – Уполномоченный инспектор по строительству» следует увеличить, наняв новых людей.*

Выводы

В свете вышесказанного, можно сделать общий вывод о том, что национальный опыт применения функционального анализа, как инструмента управления человеческими ресурсами, был положительный в плане разграничения основных направлений, в которых организации следует распределять и использовать

свой человеческий капитал. Точнее сказать, фактические выгоды функционального анализа будут очевидны в предстоящий период, когда рекомендации по каждому учреждению, участвовавшему в пилотной реализации, вступят в силу. В целом, был сделан вывод, что проведение функционального анализа способствовало повышению уровня эффективности и действенности учреждений государственного сектора в БЮР Македония.

Более конкретно, функциональный анализ:

- Обеспечил субъективную экспертную оценку организационных изменений и установленных функций на основе объективной информации, полученной по результатам кабинетного и полевого исследования, анкет и интервью с сотрудниками учреждений;
- Предложил стандартную классификацию функций внутри одной организации в одной из пяти предопределенных категорий: разработка политики, оказание услуг, регулирование, координация, надзор и мониторинг за эффективностью деятельности, и вспомогательные функции;
- Обеспечил концепцию, на основе которой можно принимать решения о будущих функциях, предлагая сохранить, отменить, передать, рационализировать или снизить их область действия;
- Предоставил информацию по необходимым изменениям в отношении трудовых ресурсов в соответствии с конкретными навыками и квалификациями, в которых нуждается организация, что существенно повлияет на политику по управлению человеческими ресурсами организации; и
- Предложил изменения в организационном устройстве в плане выполняемых функций, приводящих к изменениям в структурных подразделениях и их человеческих ресурсах, что может привести к повышению результативности учреждения в целом.

Общее повышение эффективности деятельности, действенности и результативности также может повлиять на мотивацию сотрудников, вести к оказанию высококачественных услуг клиентам/гражданам, а также улучшить общественное положение учреждения и его отзывчивость к общественности.

Как и в отношении всех инструментов управления качеством, реализация рекомендации функционального анализа должна подвергаться периодическому обзору на основе цикла Деминга (План-Действие-Проверка-Реакция) для того, чтобы выявить области для дальнейшего совершенствования оказания государственных услуг и предложить рациональные меры коррекции.

Список литературы:

Armstrong, Michael. 2009. Руководство по практикам управления человеческими ресурсами. London: Kogan books.

Управление человеческими ресурсами, 2008. Скопье: Македонский центр международного сотрудничества.

Стандарты управления кадрами, Министерство общественной информации и администрации. Проект по поддержке реформирования государственного управления, Скопье 2013.

Руководство по проведению функционального анализа, Министерство общественной информации и администрации и ОБСЕ, INTERNET document, Скопье, 2015.



Regional Hub of Civil Service in Astana was established under the initiative of the Government of Kazakhstan and UNDP on 15 March, 2013 in Astana during the Founding conference with participation of 25 countries' and 5 international organizations' representatives, including the USA, the European Union, Turkey, China, India, Japan, CIS countries, Georgia, Afghanistan, and also UNDP, OECD, World Bank, OSCE and USAID.

The mission of the Hub is to contribute to the development of effective systems of civil service in the region. The purpose of the Hub is to create a multilateral platform promoting exchange of experience and knowledge in order to join efforts on increasing the capacity of relevant public sector institutions of its participating countries.

The International Journal of Civil Service Reform and Practice is an academic publication intended for experts, practitioners and academics, and is published by the Regional Hub of Civil Service in Astana.

Региональный хаб в сфере государственной службы в Астане был создан по инициативе правительства Казахстана и ПРООН 15 марта 2013 года в Астане в ходе Учредительной конференции с участием представителей 25 стран и 5 международных организаций, включая США, Европейский Союз, Турцию, Китай, Индию, Японию, стран СНГ, Грузию, Афганистан, а также ПРООН, ОЭСР, Всемирный Банк, ОБСЕ и ЮСАИД.

Миссией хаба является способствование развитию эффективных систем государственной службы в регионе. Целью хаба является создание многосторонней площадки, способствующей обмену опытом и знаниями в целях объединения усилий по повышению потенциала организаций государственного сектора своих стран-участниц.

Данный Международный журнал реформы и практики государственной службы является научно-аналитическим изданием, предназначенным для экспертов, практиков и ученых, и публикуется Региональным хабом в сфере государственной службы в Астане.

Regional Hub of Civil Service in Astana
UN House, 14 Mambetov street,
Astana, Kazakhstan 010000
Telephone: +77172 69 65 44 / 69 65 50
Email: journal.acsh@undp.org
Website: www.regionalhub.org



9 772409 553159