

ПАЛІНА ПРЫСМАКОВА



АСНОВЫ
ДЗЯРЖАЎНАГА
КІРАВАННЯ:
СТВАРЭННЕ НАВЫКАЎ
І ІНСТЫТУТАЎ



АСНОВЫ
ДЗЯРЖАЎНАГА
КІРАВАННЯ:
СТВАРЭННЕ НАВЫКАЎ
І ІНСТЫТУТАЎ

ПАЛІНА ПРЫСМАКОВА

АСНОВЫ
ДЗЯРЖАЎНАГА
КІРАВАННЯ:
СТВАРЭННЕ НАВЫКАЎ
І ІНСТЫТУТАЎ



Рэцэнзенты: *Юрый Крывароцька, Аляксей Міхалевіч*

Вядучы рэдактар: *Якуб Азімэк / Jakub Ozimek*

Рэдагаванне і карэктура: *Алена Аземша*

Ілюстрацыі: *Кірыл Смяглікаў*

Праект вокладкі: *Анна Гагалеўска / Anna Gogolewska*

Выява на вокладцы: *Надзя Бука*

Горад майго жыцця. 2018. Акрыл, канва

Вёрстка: *Дарыюш Гурскі / Dariusz Górski*

Выданне кнігі стала магчымым дзякуючы падтрымцы наступных устаноў:

Факультэт эканомікі, Варшаўскі ўніверсітэт (BOB-661-889/2024)

Каледж мастацтваў і пісьма, Фларыдскі Атлантычны ўніверсітэт

Цэнтр міру, справядлівасці і правоў чалавека, Фларыдскі Атлантычны ўніверсітэт

Праграма SALT (Support for Advanced Learning and Training – EU4Belarus), Еўрапейскі звяз (ENI/2021/423-841-0030)

Беларуская фундацыя Крачэўскага, Нью-Йорк

Апублікавана на ўмовах ліцэнзіі Creative Commons Attribution 4.0 PL (CC BY 4.0 PL) (поўны тэкст шаблона даступны на: <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/legalcode.pl>).

Паліна Прысмакова / Palina Prysmakova, Фларыдскі Атлантычны ўніверсітэт / Florida Atlantic University, ORCID 0000-0002-7595-0348

Некаторыя ілюстрацыі ў кнізе былі падрыхтаваны з выкарыстаннем інструментаў штучнага інтэлекту.

ISBN 978-83-235-7238-1

ISBN 978-83-235-7240-4 (pdf online)

ISBN 978-83-235-7239-8 (e-pub)

Выдавец

Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego

02-678 Warszawa, ul. Smyczkova 5/7

wuw@uw.edu.pl

www.wuw.pl

1-е выданне, Варшава 2025

Друк і пераплёт

POZKAL

*Гэты праект — чарговы ўнёсак у мой
бесперапынны пошук шляхоў рэфармавання адукацыі
сектару дзяржаўнага кіравання ў Беларусі*



ЗМЕСТ

УВОДЗІНЫ	11
РАЗЬДЗЕЛ 1. Прыняцце рашэнняў	15
Інстытуцыянальнае атачэнне	17
Тыпалогія прыняцця рашэнняў	24
Рацыянальная мадэль, альбо Усё лагічна	24
Інкрэменталізм, альбо Усё паступова	26
Мадэль сметніцы	28
Мадэль шырокага ўдзелу	30
Тэорыя эліт	31
Палітычная мадэль, ці «Я думаў тое ж самае!»	32
Тэорыя грамадскага выбару	32
Тэорыя гульняў	33
Барацьба за ўладу	35
Мысленне групай	36
Мадэль кансэнсусу	36
Падсумаванне	38
Пытанні	39
РАЗЬДЗЕЛ 2. Грамадскія палітыкі	41
Грамадскія даброты і паслугі	41
Аналіз грамадскай палітыкі	44
Патрэба ці попыт?	46
Кліент ці карыстальнік?	49
Эканамічная мадэль грамадскай палітыкі	51
Прыватныя даброты і паслугі	52
Платныя тавары і паслугі	53
Агульныя даброты і паслугі	54
Грамадскія даброты і паслугі	55

Ад грамадскай ідэі да грамадскай палітыкі	56
Стратэгічнае планаванне грамадскай палітыкі	59
Падсумаванне	62
Пытанні	63

РАЗЬДЗЕЛ 3. Кіраванне ўстановамі 65

Клясычная школа	66
Навуковы падыход Тэйлара	67
Бюракратыя Вэбера	69
Прынцыпы адміністрацыі Уілаўбі	75
Нэаклясычная школа	77
Сумневы Саймана	77
Недавер Мёртана	78
Школа чалавечых адносін	79
Загады і электрыкі	80
Тэорыя матывацыі Маслоў	81
Удасканаленні МакГрэгара	83
Сучасныя тэорыі адміністравання	85
Структурная тэорыя	85
Эканамічная тэорыя арганізавання	87
Арганізацыйная культура	88
Рух перавынаходніцтва	89
Новая грамадская служба	90
Падсумаванне	93
Пытанні	94

РАЗЬДЗЕЛ 4. Чалавечыя рэсурсы 97

Гістарычныя перадумовы	100
Кампутарызацыя найноўшага стагоддзя	103
Матывацыя працы для грамадства	108
МПП і валанцёрства: не адно і тое	113
Навошта арганізацыі працуюць?	116
Рабочы ці працаўнік?	117
Дэлеганне і дыскрэцыя	122
Падсумаванне	127
Пытанні	128

РАЗЬДЗЕЛ 5. Фінансы і фінансавая граматынасць 131

Спадчына савецкай сістэмы	134
Намеры савецкага кіраўніцтва і рэакцыя працаўнікоў	137
Пэранакіраванне і ліквідацыя прыбытку	137

Замена асабістай канкурэнцыі на групавую	138
Падаўленне пачуццяў адрозненняў і перавагаў	139
Замена рэлігійнай дактрыны верай у стабільнасць	139
Забеспячэнне прадукцыйнай сілай і заахвочванне намаганняў	140
Усталяванне цэнтралізацыі камандавання	142
Забеспячэнне поўнай занятасці	143
Нізкааплата і нізкапрадукцыйныя работнікі	144
Вынікі	145
Тэрміналогія фінансаў	146
Тыпы фінансаў	148
Фінансавая сістэма Беларусі	156
Падсумаванне	164
Пытанні	165

РАЗЬДЗЕЛ 6. Дзяржаўны бюджэт 167

Дэфіцыт і прафіцыт	171
Рост бюджэту: за ці супраць?	172
Функцыі бюджэту	175
Бюджэт у рынкавай і планавай эканоміках	178
Дзяржаўны лад краіны і бюджэтная сістэма	180
Бюджэтная сістэма Беларусі	182
Мясцовыя бюджэты як бюджэты развіцця	186
Падсумаванне	187
Пытанні	188

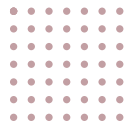
РАЗЬДЗЕЛ 7. Ураднасць 191

Суб'екты сеткавай супольнасці	194
Мадэлі ўраднасці	197
Дзяржаўна-прыватныя партнёрствы	198
Капрадукцыя	201
Супроць-прадукцыя	202
Прыклады ўрадавання грамадскімі палітыкамі	204
Экалагічныя праблемы	204
Пытанні міграцыі і бежанцаў	206
Крытыка ўраднасці	207
Электронны ўрад і пытанні празрыстасці	208
Падсумаванне	211
Пытанні	212

РАЗЬДЗЕЛ 8. Прафесія і кар'ера 215

Перавагі працы ў дзяржаўным сектары	217
---	-----

Будучыня дзяржслужбоўцаў	220
Як мы патрапілі туды, дзе мы ёсць	222
Куды свет коціцца цяпер	230
Патрэба ў моцным урадзе	231
Бясконцасць працы па ўтрыманні дэмакратыі	233
Клімат неадназначнасці і хуткіх зменаў	234
Нявырашаныя праблемы беднасці і няроўнасці	236
Другаснасць эфектыўнасці	239
Змяншэнне ролі нацыянальнай дзяржавы і акцэнтаванне разнастайнасці	240
Рост панаднацыянальных структур	242
Падсумаванне	243
Пытанні	244
ЛІТАРАТУРА	245
ПРАКТЫКАВАННІ	249
Практыка 1. Альтэрнатыўнае рашэнне	249
Практыка 2. Важнае пытанне прыватнасці	251
Практыка 3. Грамадскі транспарт	252
Практыка 4. Крызіс дабротаў у савецкай Беларусі	253
Практыка 5. Рэалізацыя прынятых палітык	255
Практыка 6. Менеджмент: розніца паміж сектарамі эканомікі	259
Практыка 7. Цяжкое абсталяванне	260
Практыка 8. Дзверы дзяржслужбы	262
Практыка 9. Рынак	263
Практыка 10. Сімулятар бюджэту	264
СПІС МАЛЮНКАЎ І ТАБЛІЦ	265



УВОДЗІНЫ

Кніга, якую вы трымаеце ў руках, — гэта інструмент. Гэта прылада, з дапамогаю якой можна паспрыяць развіццю этычных метадаў дзяржаўнага кіравання і будаванню грамадскай свядомасці дзяржаўнасці ў пэўнай частцы свету, дзе гэта вельмі неабходна, — у Беларусі. Гэта кніга — першы сучасны падручнік па дзяржаўным кіраванні на беларускай мове і для беларускага грамадства.

У момант выдання гэтай кнігі беларускае навуковае згуртаванне было амаль цалкам адарванае ад міжнародных і нават рэгіянальных прафесійных навукова-асветніцкіх суполак. Дзяржаўнае кіраванне і грамадскі менеджмент як навуковыя галіны былі тыповым прыкладам гэтага выключэння. Паасобныя адзінкавыя грамадскія аб'яднанні спрабавалі, вельмі часта ўдала, паставіць пытанне адукацыі дзяржаўных службоўцаў і менеджараў дзяржаўных прадпрыемстваў на прафесійны ўзровень. Нягледзячы на дзесяцігоддзі іх працы ў гэтых накірунках, з-за непамернага аб'ёму чалавечага рэсурсу Беларусі, заангажаванага ў прыняцці рашэнняў па пытаннях грамадскіх паслуг і палітык, вынікі працы гэтых адукацыйных грамадскіх аб'яднанняў у найлепшым выпадку можна ахарактарызаваць як кропкавыя. Адсутнасць нават павярхоўнай, але масавай адукацыі па пытаннях этыкі і грамадскіх каштоўнасцяў для асобаў, ад школьнай адміністрацыі да загадчыкаў турмаў, у чых руках аказаліся лёсы беларусаў, прыводзіць да прыняцця рашэнняў і з'яўлення палітык, часта незразумелых у цывілізаваным свеце.

Які б лёс ні напаткаў Беларусь і людзей, што бяруць ці возьмуць на сабе адказнасць стаяць на чале грамадскага дабрабыту яе жыхароў, я адназначна супраць стварэння інстытутаў з нуля. Элементы-цаглінкі кіравання грамадскімі структурамі: фінансы, людзі і рашэнні, якія яны прымаюць адносна гэтых людзей і фінансаў, — не

існуюць у вакууме. Кожная краіна і кожная яе адміністрацыйная адзінка функцыянуюць у жывым і дынамічным атачэнні парадкаў, звычаяў і традыцый людзей, якія там жывуць і працуюць. Шматлікія з гэтых узораў паводзінаў аформленыя грамадствам праз законатворчыя інстытуты ў законы, кодэксы і статуты. Штосьці так і застаецца ў непісьмовай форме як агульначалавечыя нормы здаровага сэнсу. Пазначу рэмаркай, што межы «здаровага сэнсу» у кожнай групы людзей свае: у некаторых культурах фізічна знішчыць чалавека дзеля «добрых мэтай» з’яўляецца нормай, у іншых паставіць дзіцё ў кут з-за дрэнных паводзінаў лічыцца недапушчальным. Так ці інакш людзі па ўсім свеце маюць такую ўласцівасць, што з цягам часу яны ствараюць нарматыўныя ўзоры захавання, якія яны лічаць годнымі, а рашэнні, прынятыя паводле іх, – правільнымі.

Такі падыход, дзе рашэнні па грамадскім дабрабыце існуюць у кантэксце атачэння тых удзельнікаў, якія іх прымаюць, таксама вядомыя як інстытуцыянальная тэорыя. Шмат што ў гэтае кнізе напісана менавіта з указанай перспектывы. У прыватнасці, з веры ў тое, што пачаць будаваць дзяржаўнасць «з нуля», бо папярэдняя форма не адпавядала патрэбам большасці насельніцтва, можна хіба што выслаўшы касмічны карабель з немаўлятамі на Марс. Бо любы дарослы, які б іх суправаджаў, прывёз бы з сабою сваё меркаванне, падмацаванае каштоўнасцямі мясцінаў, дзе ён рос і сацыялізаваўся.

Перад беларускай нацыяй стаіць пытанне, ці варта прымаць рашэнні, назапашваць і размяркоўваць дзяржаўныя сродкі, кіраваць працаўнікамі і дзяржаўнымі структурамі іншым спосабам, чым ужываўся дагэтуль. Наколькі метады, якія ўжо зрабіліся традыцыйнымі і правяранымі дзесяцігоддзямі, варта захаваць? Што ёсць спадчынай працы пакаленняў службоўцаў, а што ўяўляе сабой узоры паводзінаў, якія б хацелася пакінуць у гісторыі і не браць з сабою ў будучыню?

Перакласці і прывезці дадому падручнік па грамадскім менеджменце з краінаў, дзе нам, беларусам, падабаецца ўсё, напэўна недастаткова. Асноўным выклікам ёсць не наклады і пераклады, а дастасаванне тэрміналогіі і падыходаў да беларускае рэчаіснасці. Пад пытаннем пакуль пакінем магчымае існаванне ўнікальнага беларускага шляху, але й пагодзімся, што пэўныя інструменты і практыкі,

адпаліраваныя грамадскімі структурамі іншых дзяржаў, могуць быць нам карысныя ці то як прыклад, ці то ў якасці ўроку, як рабіць не варта.

Наколькі даслоўны пераклад і гвалтоўнае прымяненне заходняе тэрміналогіі менеджменту і адміністрацыі могуць быць паспяховымі ў Беларусі? Мой адказ – не вельмі. Навязванне ўсяго чужога – і падыходы да грамадскага кіравання тут не выключэнне – натуральна выклікае страх перад невядомым і жаданне супрацьстаяння. Мэта гэтай кнігі – выклікаць цікаваць і жаданне даведацца болей пра альтэрнатыўныя падыходы да такіх ключавых паняццяў дзяржаўнай адміністрацыі, як бюджэт, кадры ці супраца.

У метадалогіі гэтага выдання я прытрымліваюся заходняй навуковай школы. Я ўзбагачаю яе эмпірычнымі прыкладамі з Беларусі, постсавецкай прасторы і іншых больш далёкіх ад нас краінаў свету. Яны паходзяць з двух дзесяцігоддзяў маіх уласных назіранняў, досведу ці атрыманых тэматычных ведаў. У структуры даследавання грамадскага кіравання як феномена я абапіраюся на працы перадавых амерыканскіх тэарэтыкаў, такіх як М. Гольцэр, Р. Швэстэр ці Г. Нікалас. Каб заглыбіцца ў паасобных пытаннях, я звяртаюся да тэматычных эмпірычных і тэарэтычных прац беларускіх навукоўцаў, такіх як Ю. Крывароцька ў тэме фінансаў і бюджэту, С. Прысмакова-Рывера ў тэме сеткавасці і ўраднасці, а таксама ўласных даследаванняў чалавечых рэсурсаў арганізацый паслуг Беларусі.

Кніга ў асноўным напісаная з перспектывы інстытуцыянальнай тэорыі. Аднак я не абмяжоўваюся толькі гэтым інструментам. У дадзеным выданні вы таксама знойдзеце сацыяльна-гістарычныя характарыстыкі, параўнальны аналіз і іншыя інструменты вывучэння сацыяльна-эканамічных з’яў і працэсаў. Часта я прапаную разгледзець больш падрабязны кантэкст падзей ці сітуацый вакол пытанняў паасобных грамадскіх палітык у святле гісторыі Беларусі.

Такім чынам, гэтая кніга больш чым даведнік з пералікам добрых ці карысных практык грамадскіх установаў з высокім узроўнем этычных стандартаў. Гэта навуковая праца па дастасаванні міжнароднага слоўнікавага запasu дзяржаўных службаў і менеджэраў грамадскіх паслугаў да беларускае рэчаіснасці. Спроба зрабіць сусветныя, з большага заходнія, практыкі зразумелымі і даступнымі, гатовымі да выкарыстання. Ужываць іх у сваім штодзённым працоўным прафесійным жыцці ці не – справа кожнага з вас.



Малюнок 1. Anastasiya Efremova. Dobro i Zlo. 3 циклу PEOPLE. 2023–2024

1 | ПРЫНЯЦЕ РАШЭННЯЎ

КЛЮЧАВЫЯ ПАНЯЦЦІ

інстытут | традыцыя | сістэма каштоўнасцяў | інкрэменталізм |
тэорыя гульняў | мысленне групай | кансэнсус

У любы момант лепшае, што вы можаце зрабіць, гэта зрабіць правільна. Найгоршае, што вы можаце зрабіць, гэта не рабіць нічога.

Тэадор Рузвельт, 26-ы прэзідэнт ЗША

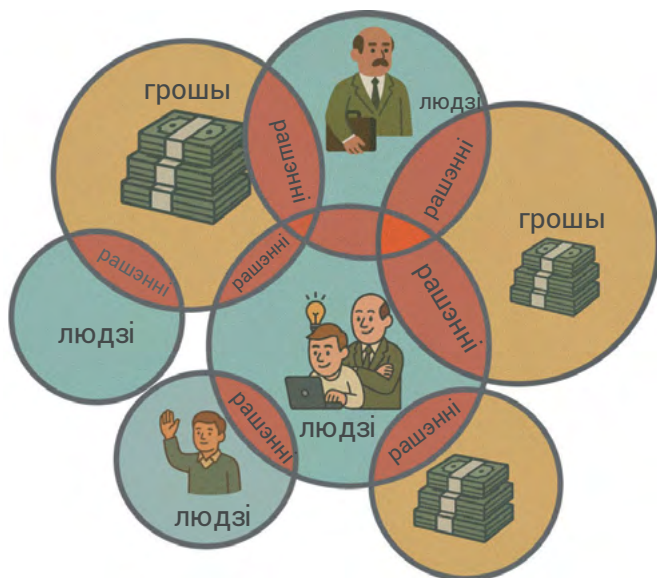
Падумайце пра эканамічную рацыянальнасць тых рашэнняў, якія сёння прымаюцца адміністрацыяй у Беларусі. Ці ўсё, што яны робяць, мусіць мець рацыянальныя падставы? Чаму не? Напрыклад, валавы ўнутраны прадукт (ВУП) Швайцарыі ў 2024 годзе складаў 940 млрд амерыканскіх даляраў. Маўляў, а чаму б нам, беларускім адміністратарам, такі ВУП таксама ў сябе не займець? Рацыянальнае і, здаецца, лагічнае жаданне.

У гэтым разьдзеле мы хацелі б гэтую логіку паставіць пад пытанне і паказаць, што большасць рашэнняў не прымаецца людзьмі рацыянальна. Ані ў рэальнай эканоміцы, ані ў рэальным чалавечым жыцці.

Як мы адзначылі ва ўводзінах, сцісла навуку аб грамадскім кіраванні і адміністрацыі можна раскласці на тры асноўныя элементы:

- фінансы (у тым ліку фізічныя грошы, крэдыты, пазыкі, бюджэты, кошты, вынікі аналізаў коштаў і набыткаў і г.д.);
- людзі (кадры, кіраўніцтва, лідары, кліенты, карыстальнікі, усякага кшталту правяральшчыкі і аўдытары, як фармальныя, так і самапрызначаныя);
- рашэнні, якія гэтыя людзі прымаюць адносна гэтых фінансаў.

Першы разьдзел падручніка па дзяржаўным і грамадскім кіраванні, як ні дзіўна, пачнецца з канца спісу гэтых элементаў. Менавіта з разглядаў схемаў і прычын прыняцця рашэнняў як працаўнікамі паасобных бюракратычных устаноў, так і грамадствам у цэлым. Хто гэтыя людзі, якія ўдзельнічаюць у грамадскім менеджменце і адміністраванні дзяржаўных устаноў і якімі канкрэтна фінансавымі рэсурсамі яны распараджаюцца, дэтальна мы пералічым і прааналізуем у наступных разьдзелах. На гэты момант пагодзімся толькі з тым, што яны ёсць ці іх хацелася б займаць кожнай дзяржаўнай установе – працаўнікі і грошы.



Малюнак 2. Тры складнікі навукі аб грамадскім кіраванні і адміністрацыі: людзі, грошы, рашэнні (прыклад). Распрацоўка аўтара

Пачнём з таго, што самі па сабе людзі і самі па сабе фінансавыя рэсурсы нейтральныя: іх нельга ахарактарызаваць як правільныя ці няправільныя, добрыя ці дрэнныя, дастатковыя альбо не. Гэтыя характарыстыкі становяцца відавочнымі толькі тады, калі яны – людзі і грошы – трапляюць у дынаміку прыняцця рашэнняў.

Рашэнні ў грамадскіх і дзяржаўных установах звычайна зводзяцца да двух зменных пад пытаннем, якія каротка можна апісаць наступным чынам:

- 1) дзе грошы ўзяць (тут натуральна слова «грошы» ужытае як вялікі лагічны скарот і мае на ўвазе розныя тыпы рэсурсаў);
- 2) на што іх выдаткаваць (тут гаворка ідзе як пра грамадска-значныя праекты, так і пра ўласныя інтарэсы гульцоў; больш падрабязна – у падразьделах па паасобных тэорыях).

Варыянтаў што да першага, што да другога – як колераў у вясёлцы. Толькі які колер абярэ кожны паасобны дзяржслужбовец альбо менеджэр грамадскай установы ў канкрэтнай сітуацыі? І самае галоўнае – чаму? Першы разьдзел нашага падручніка адказвае на гэтыя важныя пытанні.

Інстытуцыянальнае атачэнне

У дзяржаўных структурах і грамадскіх арганізацыях паслугаў на спосабы прыняцця рашэнняў адносна існуючых рэсурсаў упывае тое атачэнне, дзе прымальнікі гэтых рашэнняў знаходзяцца. Так кажа нам інстытуцыянальная тэорыя, з перспектывы якой напісана большая частка гэтай кнігі. Гэтая тэорыя ставіць акцэнт на важнасці традыцый. Традыцыі могуць быць аформленыя як у пісьмовым выглядзе ў якасці законаў і статутаў, так і ва ўзорах паводзінаў і дзеянняў, якія лічацца грамадствам па-простаму «нармальнымі», то-бок прымальнымі. Такім чынам, узоры прыняцця тых ці іншых рашэнняў у дзяржаўных структурах не будуць кардынальна адрознівацца ад прычынаў і ўзораў прыняцця рашэнняў, якімі кіруецца дадзенае грамадства па іншых пытаннях і ў іншых інстытутах, напрыклад у сям’і.

Калі чыноўнікам краіны Х закідваюць, што, маўляў, яны вельмі карумпаваныя (гэта значыць, што прымаюць рашэнні пераважна на падставе сваіх уласных маёмасных інтарэсаў, а не грамадскіх), слушна і справядліва будзе сцвярджаць, што такі спосаб паводзінаў быў прыдуман не толькі самімі чыноўнікамі. Такі ўзор функцыянуе як спрошчанае ці больш ускладненае адлюстраванне стандартных паводзінаў усяго грамадства. Гэта не значыць, што ўсе ў гэтым грамадстве дзейнічаюць выключна з матываў уласнае карысці і прыватнага дабрабыту, але падкрэслівае тое, што грамадства ў цэлым прымае карумпаваны тып паводзінаў як магчымы. Значыць, што

выбар на карысць прыватнага ўзбагачэння коштам грамадскага добрабыту існуе як у дзяржаўных структурах, так і па-за іх межамі.

Табліца 1. Пісаная і няпісаная традыцыя

Пісаная	Няпісаная
Канстытуцыя, кодэксы, законы, дырэктывы, планы развіцця	Каштоўнасці, вера, звычаі, вусныя традыцыі, абрады

Гэтая аналогія паказвае, што прыняцце рашэнняў грамадскімі і дзяржаўнымі дзеячамі і адміністратарамі ёсць перад усім людскае. Не існуе нейкай асобнай, спецыяльна зарэзерваванай для чыноўнікаў схемы, па якой яны вырашаюць тое ці іншае пытанне. Рашэнні іх могуць прымацца як усе нашы штодзённыя, па тых самых лагічных ці эмацыянальных схемах, калі мы вырашаем штосьці, скажам, у нашым сямейным побыце. Напрыклад, рашэнне набыць пэўную маёмасць – разгледзім актуальную гарадскую тэму кватэры ў новабудзе – можа быць прынята на падставе суцэльнага рацыяналізму. То-бок яно будзе падмацаванае логікай павелічэння добрабыту грамадскага (добрабыту іншых у нашае сям’і, напрыклад, дзеці будуць хадзіць у лепшую школу), альбо асабістага (індывідуальны добрабыт, напрыклад, ўладальнік менш часу будзе дабірацца да працы), альбо, калі гэта магчыма, добрабыту іншых і нашага адначасова (сітуацыя падвойнага выйгрышу: і школа, і праца побач).

У кантрасце да толькі што апісанага рацыянальна-абаснаванага выбару рашэнні па набыцці маёмасці могуць прымацца і спантанна, і таму, што не было часу шукаць ці чакаць аптымальнага варыянта. Ці таму, што так хацела партыя ці старшыня. Ці таму, што яны верылі ў прагнозы паводзінаў канкурэнтаў-забудоўшчыкаў альбо планам метрабуду, што побач неўзабаве адчыняць новую станцыю метро. Словам, прычынаў, чаму прынята тое ці іншае рашэнне – пашырэнне пасадачнай паласы грамадскага аэрапорту ці спісанне старых бальнічных ложкаў, – безліч. І не заўсёды, не пабаімся сказаць, мо нават і ніколі, рашэнні гэтыя не паўсталі выключна таму, што яны найбольш лагічныя і рацыянальныя з пункту гледжання як

карыстальнікаў, так і творцаў гэтых рашэнняў. Прычынаў прыняць тое ці іншае рашэнне процьма.

Гэтая бясконца безліч прычынаў, якая па вызначэнні сваім ахапляе ўсё як рэальнае і матэрыяльнае, так і абстрактнае і канцэптуальнае, мала дапамагае нам, менеджэрам грамадскага дабрабыту і дзяржаўным службоўцам, зрабіць правільны выбар. Аформленыя арганізацыйныя структуры і аперацыйныя схемы, попыт сучаснага грамадства на стратэгічнае планаванне і абгрунтаванае размеркаванне рэсурсаў патрабуе ад нас дакладна акрэсленых схемаў прыняцця рашэнняў. Нават калі схемы гэтыя не заўсёды будуць фінансава рацыянальныя, важна, каб яны былі зразумелыя, а значыць, і паводзіны нас, як адказных за прыняцце рашэнняў, павінны быць прагназуемымі.

Каму і навошта ведаць, як мы, дзяржслужбоўцы і адміністратары, будзем прымаць рашэнні? У дэмакратычных грамадствах гэтага патрабуюць мандаты, выдадзеныя палітыкам і бюракратам самім грамадствам. Натуральна, на гэтай прагназаванасці пабудаваны давер шараговых грамадзян да сваёй дзяржавы. Яны маюць спраўна плаціць падаткі, бо вераць, што настаўнікі будуць вучыць, лекары – лячыць, а кіроўцы аўтобусаў не загоняць транспартныя сродкі агульнага ўжытку пад адхон. Дзеля ўдакладнення адзначым, што недавер да дзяржавы і яе інстытутаў – гэта не выключна ўсходнееўрапейская з’ява. Гэта стандартны стан большасці жыхароў планеты, у тым ліку грамадзян такіх развітых краінаў з развітымі сістэмамі, як ЗША ці Францыя.

Роля даверу і недаверу жыхароў паасобных краінаў да структураў адміністравання грамадствам – абавязковая тэма кожнай больш-менш прыстойнай міжнароднай навуковай канферэнцыі па дзяржаўным кіраванні. Праблематыку гэтага феномену мы пакінем па-за гэтым падручнікам. Тут толькі пагодзімся, што хацелася б, каб грамадзяне сваёй краіны мелі максімальны давер да інстытутаў кіравання дзяржавай, хаця б дзеля таго, каб яна як грамадскі інстытут рэгулярна і ў адпаведнай колькасці атрымлівала ад жыхароў сваіх юрысдыкцый фінансавую падтрымку сваёй грамадскай дзейнасці ў форме падаткаў. А значыць, і ім, звычайным людзям, і нам, практыкам дзяржаўнага кіравання, варта было б мець пад рукой зразумелыя схемы, па якіх прымаюцца рашэнні датычна гэтых атрыманых ад грамадзян фінансавых рэсурсаў.

Дакладна акрэслены відарыс скарочаных ментальных схемаў, па якіх прымаюцца ці маглі б прымацца рашэнні ў дзяржаўных і грамадскіх арганізацыях, дапамог бы грамадству лепей разумець сітуацыю размеркавання дзяржаўных сродкаў. А нам, менеджэрам грамадскіх інстытутаў, даў бы магчымасць ведаць, як лепей гэтыя сродкі і нашых падначаленых кантраляваць.

Рашэнне, прадываганнае страхам ці прынятае пад прымусам, можа часова выправіць грамадскую праблему, накіраваўшы на яе дастатковую колькасць рэсурсаў. Напрыклад, чыноўнікі будуць баяцца карупцыйных «адкатаў» з-за пагрозы жорсткага пакарання ў выпадку выяўлення схемы. Доўгатэрмінова, аднак, сілавы спосаб навязвання прыняцця тых ці іншых рашэнняў наўрад ці будзе ўстойлівы.

Задумайцеся, менеджэрам якой сістэмы вы асабіста хацелі б быць:

- 1) той, у якой большасць рашэнняў вашых падначаленых прымаецца з-за пагрозы кары: маўляў, дзейнічаем толькі ў рамках закона, а ўсё што крок улева ці ўправа – штраф ці турма (схема, навязаная выключна традыцыяй, перададзенай у пісьмовай форме; традыцыю гэтую таксама лягчэй падрабіць, калі законатворчыя органы ёсць толькі праформай, а не рэальным прадстаўніцтвам народу), ці
- 2) той, дзе рашэнні прымаюцца ўдзельнікамі паводле зразумелых вам, менеджэрам, схемаў прыняцця рашэнняў усяго «людскага» і «чалавечага», а менавіта агульнапрынятых нормаў канкрэтнага грамадства, бо гэтыя схемы базуюцца на прынятых у ім каштоўнасцях (непісьмовая форма традыцыі, замацаваная перад усім практыкай і звычаямі паводзінаў дадзенага грамадства).

У якой з дзвюх прапанаваных сістэмаў, першай ці другой, вы маглі б стаць сапраўдным грамадскім лідэрам? Дзе вашыя падначаленыя ішлі б за вамі па сваім уласным жаданні, бо яны адчувалі б сябе пачутымі, а не з-за боязі негатыўных прыватных наступстваў?

Разуменне звычаяў паводзін грамадства, дзе функцыянуе ваша адміністрацыйная адзінка, дасць арганізацыі і вам, як яе кіраўнікам, больш магчымасцяў росту, чым добра распрацаваны кодэкс з дакладна распісанымі метадамі прыцягнення да адказнасці. Цалкам справядліва напрошваецца пытанне: а як жа тады мяняць устоі і ўзоры паводзінаў, якія сталі перажыткам грамадства, спадчынай папярэдніх культур

і цывілізацый, якія панавалі ў гэтым грамадстве раней, але якіх цяпер варта было б пазбавіцца? Бо не ўсё, што традыцыйна рабілася і было прынятае за норму, варта браць з сабою ў будучыню. Маўляў, публічнае павешанне на плошчы ці практыка рабаўладальніцтва ў пэўны момант у розных грамадствах былі нармальным узорам вырашэння тых ці іншых грамадска-эканамічных праблем. А як жа прагрэс? Прага да ўсяго этычнага і эстэтычнага? Пашана да чалавечага жыцця і г. д.?

Разгледзім некалькі сучасных і больш канкрэтных прыкладаў. Дапусцім, што існуе грамадства, дзе вырашэнне шматлікіх грамадска ці індывідуальна значных пытанняў шляхам подкупу дзяржаўных службоўцаў ёсць неагучанай, але звычайнай нормай. Не ўсім гэта падабаецца, але грамадства можа сфармуляваць лагічнае тлумачэнне, чаму такія неэтычныя рашэнні маюць месца.

У такой сітуацыі грамадства будзе натуральна занепакоенае марнаваннем грамадскіх рэсурсаў праз карупцыйныя схемы, але, калі прычынай гэтых неэтычных паводзінаў будзе, напрыклад, памежная сітуацыя выбару жыцця ці смерці, асабліва калі гэта знаёмая сітуацыя, у якой шматлікія паасобныя грамадзяне ў пэўных момантах знаходзіліся самі, ім будзе лягчэй зразумець і выбачыць карумпаваным службоўцам. А значыць, тым самым заакцэптаваць іх паводзіны як магчымыя. Маўляў, знайсці ім месца ў непісаных традыцыях гэтага грамадства.

Схема аргументацыі і тлумачэнняў такога свавольства будзе падобна да той, якую прапануе нам прэзаік Сяргей Пясецкі, калі апісвае крадзяжы галоўнага героя свайго рамана «Жыццё разброенага чалавека» Міхала Лубеня, дэмабілізаванага дабраахвотніка-вайскоўца. Ён быў часткай дзяржаўнай структуры і ў міжваенны перыяд аказаўся выплунутым грамадствам на брук брудных вуліц Вільні: «...Чаму я не магу красьці? А калі пападуся? Што ж, адсяджу. Прынамсі ў вязьніцы ня буду галадаваць. Бо свабода, якую маю, гэта ўласна вырак сьмерці». Перажываючы разам з героем усю трагедыю новаспечаных цывільных, якія трапілі ў пастку перамогі Польшчы і не мелі магчымасці вярнуцца дамоў на акупаваныя большавікамі беларускія землі, чытачы лёгка выбачаюць Міхалу ігнараванне традыцыйных і рэлігійных каштоўнасцяў, бо выбар стаяў паміж жыццём і смерцю.

Можна на найлепшых практыках і ўзорах сучасных заходніх краінаў напісаць мільён антыкарупцыйных законаў і кодэксаў, якія павінны

выконваць кіраўнікі дзяржаўных і грамадскіх арганізацый. Аднак калі грамадства будзе гатовае тлумачыць паводзіны і рашэнні, якія збочваюць з дакладна апісаных гасцінцаў, ладна высаджаных «таполямі» дый «ліпамі» крымінальнай ці адміністрацыйнай адказнасці, запуск новых схемаў паводзінаў ці схемаў бяздзейнасці так і застанецца ў стане добрараспрацаванага, слушнага, але праекту.

Паводле інстытуцыянальнай тэорыі, будуць марнымі змены пісанай традыцыі культуры і каштоўнасцяў грамадства (законаў, статутаў, канстытуцыі, і г. д.), пакуль не зменіцца іх непісьмовая форма на ўзроўні калекцыйнай свядомасці грамадства – што ёсць добрае, а што не. Адмена гільятыны як слушнага інструменту пакарання праз дэкрэт бурмістра горада, калі жыхары па-ранейшаму жадаюць «хлеба і крываваых відовішчаў», будзе хутчэй успрынятая гараджанамі як абмежаванне іх правоў і гарантый. Іншае – гэта праца з грамадствам па прасоўванні этычнага кампаненту іх свядомасці, памкненняў і жаданняў, давядзенне праз адукацыю і асвету разумення каштоўнасці чалавечага жыцця ў параўнанні з вокалмгненным задавальненнем іх нянавісці да пакаранага.

Апошняе займае час і часта магчымае толькі пасля вялікіх ахвяраў. Сусветная дэкларацыя правоў чалавека з'явілася ў 1948 годзе, пасля самай крывавай вайны ў гісторыі чалавецтва – Другой сусветнай. Ці з'яўленне гэтага, як сёння падаецца базавага, агульначалавечага дакумента напярэдадні Другой сусветнай вайны магло б паменшыць маштаб забойстваў, знішчэння і няшчасця? Адназначна не. Гэта яшчэ адзін добры прыклад, калі запісаныя нормы традыцыі і культуры мала чаго вартыя, калі ім не папярэднічае глыбіннае прыняцце грамадствам гэтых нормаў на непісьмовым узроўні свядомасці.

Кіраванне працэсамі і рашэннямі ўнутры грамадскіх і дзяржаўных арганізацый і структураў, калі яны не адпавядаюць непісьмовым агульнапрынятым нормам паводзінаў грамадства, будуць натыкацца на бясконцыя граблі непаразумення. Як падначаленых службоўцаў, што гэтыя рашэнні рэалізуюць на месцах, так і грамадзян, якія за гэтымі працэсамі назіраюць і паслугамі якіх карыстаюцца. Змену ўзораў прыняцця рашэнняў і шкалы «добра – дрэнна», калі б гэтыя рашэнні меліся быць прынятыя па рацыянальным прынцеце, эфектыўна і ўстойліва можна змяніць толькі праз доўгатэрміновыя праекты асветы і адукацыі.

Адзін з падвідаў такіх зменаў, варыянт, які патрабуе хіба найболей часу, — гэта трансфармацыя традыцый прыняцця рашэнняў праз змену пакаленняў. Да такіх высноваў прыйшоў амерыканскі палітолаг Рональд Ф. Інглхарт (1934–2021) па выніках назіранняў падчас арганізаванага ім Сусветнага апытання каштоўнасцяў, якое ахапіла ледзь не 90% насельніцтва свету. Сваёй навуковай працай ён пераканаў шмат каго ў тым, што змена непісанай традыцыі можа адбыцца толькі тады, калі новае пакаленне прыйдзе са сваёй схемай каштоўнасцяў і сваім новым бачаннем прычыннасці свету. Калі гэта новае пакаленне мае магчымасць удзельнічаць у дэмакратычных заканадаўчых працэсах, іх непісаныя традыцыі і ўзоры паводзінаў могуць быць аформленыя і замацаваныя пісьмова праз новыя статуты і заканадаўчыя акты ці папраўкі да ўжо існуючых прававых баз. Столькі часу, колькі моладзь не будзе дапушчана да законапраектных прац, столькі для цэлага грамадства будзе панаваць старое разуменне, што ёсць добра, а што не, нават калі яно будзе відавочна шкодзіць працэсам развіцця.

Добрым прыкладам трансфармацыі традыцыі прыняцця рашэнняў праз змену пакаленняў могуць быць пратэстныя і маршавыя рухі беларусаў у 2020 годзе, якія ў вялікай колькасці складаліся з маладзёнаў. Гэтае новае пакаленне прынесла на вуліцы беларускіх гарадоў сваё арыгінальнае бачанне сітуацыі і свой адказ на вынікі рашэнняў, прынятых Цэнтральнай выбарчай камісіяй Рэспублікі Беларусь і яе падначаленымі на паасобных выбарчых участках. Схемы рашэнняў, прынятыя бюракратамі як на высокіх пасадах, так і на месцах, хаця і не адрозніваліся нічым ад схемаў папярэдніх выбарчых працэсаў, не знайшлі такога масавага тлумачальнага водгуку сярод новага пакалення выбаршчыкаў, які яны знаходзілі раней. Гэта не значыць, што адсутнасць масавых пратэстаў сцвярджае, што вынікі папярэдніх выбараў аднагалосна задавальнялі насельніцтва. Аднак паказвае, што ў папярэдніх сітуацыях такога ж тыпу грамадзяне былі ўзброены іншымі тлумачэннямі адсутнасці актыўнай дэманстрацыі сваёй грамадскай пазіцыі альбо іншымі тлумачэннямі, чаму падобныя паводзіны бюракратаў, якія маніпулявалі выбарамі ў той ці іншай ступені, былі прымальныя, а іх неправамерныя паводзіны вартыя выбачэння.

Тое ж самае адбываецца і з карупцыяй у дзяржаўным апаратае і грамадскім стаўленнем да яе. У пэўны момант цывілізаваныя беларусы

маглі растлумачыць «нармальнасць» «даць шакаладку» як спосаба паскарэння пазітыўных рашэнняў паасобных бюракратаў на месцах іх працы. Скажам, на ніжэйшых узроўнях лекараў у паліклініцы, бо маўляў, «мы ведаем, у якіх нечалавечых умовах яны працуюць», «наколькі неадэкватна мала яны зарабляюць», «нічога дрэннага няма ў падзяцы за добра аказаныя паслугі» і г.д. Такая схема паводзінаў і абгрунтаванне рашэнне лекара, якога пацыента прыняць першым ці больш дакладна агледзець, будзе зусім незразумелая, напрыклад, сярэднестатыстычнаму амерыканцу. Ён жыве ў грамадстве, дзе прафесія медыцынскага работніка з’яўляецца ледзь не самай прыбыткавай, і на рашэнне лекара, каго і ў якой паслядоўнасці абслугоўваць, абсалютна немагчыма паўплываць нефармальнымі спосабамі ўзроўню шакаладкі. Гэта не значыць, што амерыканскія лекары паўсюль і заўсёды прымаюць рашэнні толькі паводле рацыянальных і зусім некарумпаваных схемаў. Не значыць гэта і тое, што ў іх няма нічога агульналюдскага альбо цалкам адсутнічаюць прыватныя жаданні ці памкненні. Гэта азначае толькі тое, што ў тым грамадстве існуюць іншыя пісаныя і непісаныя ўзоры паводзінаў, якія адпавядаюць найбольш прымальным у ім схемам прыняцця рашэнняў у кантэксце медыцынскіх устаноў.

Тыпалогія прыняцця рашэнняў

Наступныя падразьдзелы прапануюць вашае ўвазе разбудаваны, але далёка не поўны спіс схемаў і тэорый, паводле якіх могуць быць прынятыя рашэнні ці то ў грамадскіх і дзяржаўных інстытуцыях, ці то ў нашым паўсядзённым жыцці. Гэты разьдзел пералічвае найбольш папулярныя тэорыі заходняга свету, якія датычаць таго, чаму паўстае тое альбо іншае рашэнне.

Рацыянальная мадэль, альбо Усё лагічна

Падчас прыняцця рашэнняў такім спосабам усе крокі працэсу мыслення і рэалізацыі лёгка выстройваюцца ў лагічны ланцужок. Напрыклад: ёсць яма – патрэбны асфальт – бюджэту няма – бюджэт знойдзем – асфальт пакладзём – праблема вырашаная.

За прынятымі рашэннямі заўсёды стаяць нейкія каштоўнасці, напрыклад адрамантаваная дарога. Заўсёды ёсць пэўныя кошты, скажам, закатаць яму на дарозе каштуе 500 тысяч рублёў. Вельмі важна пры рацыянальным прыняцці рашэнняў мець магчымасць паказаць эфектыўнасць. У прыведзеным прыкладзе гэта вазы і аўтамабілі, якія ездзілі па дрэннай дарозе і ламаліся, а пасля прыняцця адпаведнага рашэння і яго рэалізацыі сітуацыя змянілася да лепшага. Прадэманстраваць паспяховасць мы можам зменшанымі коштамі на рамонт машын. Іншым натуральным кампанентам рацыянальнага прыняцця рашэнняў ёсць параўнанне. Маўляў, глядзіце, як было раней і як можа быць цяпер.

Эфектыўнасць і параўнанне – гэта падставовы слоўнікавы запас рацыянальнай мадэлі. Дадатковая тэрміналогія, якой карыстаюцца пры прыняцці рашэнняў рацыянальным спосабам, – гэта кошт (колькі сапраўды каштуе рэалізацыя), альтэрнатыўны кошт (што іншае можна зрабіць за гэтыя грошы) і аналіз (што ў выніку мы атрымалі за гэтыя грошы).

Большасць клясычных тэарэтыкаў эканомікі – макра- ці мікра- яе версій – навязваюць нам рацыянальнасць як адзіную слушную мадэль прыняцця рашэнняў. Робім усё, што лагічна, і ўсё, што правільна. Шмат што ў сучасным менеджменце завязанае акурат на гэтым падыходзе. Напрыклад, усюдыіснае і ўсюды ўціснутае стратэгічнае мысленне ці пытанні прадуктыўнасці.

Здаецца, усё здрава і можна было б усе пытанні вырашаць рацыянальна. Але чаму нельга ўвесь час усё вырашаць менавіта так? У чым праблема з «найлепшым рашэннем»? Выглядае, што існуюць пытанні, якія мы папросту не можам рацыянальна ахарактарызаваць. Напрыклад, калі гэта тычыцца чалавечага жыцця ці здароўя. У падобных сітуацыях паўстаюць нейкія этычныя прынцыпы, важнейшыя за рацыянальнасць. Напрыклад, адно выратаванае жыццё ў ЗША эканамісты ацэньваюць у 7 млн даляраў. Калі падлічыць эфектыўнасць нават непрыбыткавага шпіталю, прымаючы да ўвагі гэтую лічбу, натуральна ён вельмі добра трымаецца з рацыянальнага пункту гледжання. З другога боку, падчас землятруса 2019 года ў Ісламабадзе (Пакістан), калі загінула шмат людзей, сем'і загінулых атрымалі дзяржаўную кампенсацыю ў памеры 6 тысяч амерыканскіх даляраў. Так ацанілі чалавечае жыццё ў той сітуацыі. Тое самае чалавечае жыццё, але розныя сістэмы і розныя сітуацыі. У адной яно вартае 7 млн даляраў, у другой – 6 тысяч тых самых даляраў.

Паўстае пытанне: колькі з этычнага пункту гледжання павінна каштаваць чалавечае жыццё? Ці можна ўвогуле на яго ставіць цэннік? Калі не, то як улічваць паспяховасць уратавання чалавека ў рацыянальнай мадэлі? Як прымаць рашэнні ў дзяржаўных і грамадскіх інстытуцыях, дзе з большага ўсе праблемы так ці інакш звязаныя з дабрабытам людзей, і здароўе, як вядома, адзін з галоўных ягоных кампанентаў?

Мы не можам адназначна адказаць на гэтыя пытанні, бо магчыма-сці чалавечага мозга абмежаваныя. Нават з дапамогай сучасных кампутараў нельга зрабіць вычарпальную калькуляцыю і разгледзець усе варыянты. Усё раскласці, падлічыць і сказаць з стоадсоткавай упэўненасцю: вось гэты варыянт рашэння самы правільны.

Навуковец і нобэлеўскі лаўрэат Гэrbэрт Сайман шмат працаваў над гэтай дылемай. Яшчэ ў 1946 годзе ён прапанаваў тэзу, што нават калі хацелася б зрабіць максымальна рацыянальны выбар, па выніках ён не атрымоўваецца. Сайман сцвярджаў, што па факце ўсё адбываецца на падставе дастатковага задавальнення. Гэта значыць, што мы прымаем максымальна рацыянальнае рашэнне на падставе тых ведаў, якія маем, і яно абмежаванае гэтымі ведамі.

Інкрэменталізм, альбо Усё паступова

У гэтай мадэлі, як і прапанаваў Сайман, мы пагаджаемся з абмежаванасцю нашага розуму, прымаем гэта як рэчаіснасць і жывём далей. Сколькі ў нас ёсць ведаў пра розныя варыянты выбару, з тым мы і працуем.

Такі падыход значна спрашчае нашу працу. Перад усім мы заніжаем планку. Мы не шукаем тое самае адзінае найлепшае і правільнае рашэнне. Мы адмаўляемся ад слова «правільна» прынцыпова. Так прасцей, бо цяпер у нас менш шанцаў зрабіць памылку, бо мы не цэлімся ў адзінае найлепшае. Ідэя інкрэменталізму палягае ў тым, каб зрабіць не «як правільна», а «дастаткова добра». Чарльз Ліндблом і Гэrbэрт Сайман бадай самыя вядомыя тэарэтыкі мадэлі інкрэменталізму. Яны шмат працавалі над апісаннем гэтых шляхоў прыняцця рашэнняў яшчэ ў другой палове мінулага стагоддзя.

Слоўнікавы запас людзей, якія прымаюць рашэнні па гэтай мадэлі, гэта «памяркоўнасць» і «паступовасць». Напрыклад, сёння засыплем каменнем гэтую яму, а заўтра можа і асфальтам зальём, а яшчэ



Малюнак 3. Герберт Сайман (1916–2001) (злева)
і Чарльз Ліндблом (1917–2018) (справа)

праз дзесяць год можа і зусім новую дарогу закатаем. Цэнтральнае пытанне, якое патрабуе адказу: ці нармальна вось так на сёння? Пры такім падыходзе тыя, хто прымае рашэнне, часта не думаюць пра наступствы ў доўгатэрміновай перспектыве. Яны робяць так, каб перад усім закрыць пытанне. Калі гэтае рашэнне пасля прывядзе да іншых цяжкасцяў, з імі будуць спраўляцца тыя актары, якія прыдуць пасля.

У чым праблема з інкрэменталізмам як падыходам? Чаму б ўсе рашэнні не прымаць такім спосабам? Таму што пытанне нібыта вырашаецца і ў той жа час не вырашаецца. Тым часам з’яўляюцца новыя праблемы, і адно накладваецца на другое і памнажаецца. Можна крытыкаваць і моцную залежнасць ад канкрэтных людзей, якія вызначаюць, ці быў абраны дастаткова добры варыянт.

Асноўным недахопам, аднак, ёсць заніжэнне стандартаў. Калі мы спрабуем знайсці самае правільнае і найлепшае рашэнне, больш шанцаў яго знайсці, бо мы туды мецім. У інкрэменталістычным падыходзе мы апырыны не шукаем найлепшага варыянту. Мы шукаем варыянт, які «таксама будзе добры». Пры такім падыходзе натуральна не знойдзеш найлепшай ідэі, бо няма такога запыту. Пошук лепшай альтэрнатывы адсутнічае. Мы спыняем пошук варыянтаў, як

толькі знаходзім першы падыходзячы, які нам адпавядае. Адсутнасць працэсу пошуку – бо ўзялі першае лепшае – негатыўна ўздзейнічае на крэатыў. Рашэнне знайшлі, пытанне закрылі – рухаемся далей. Чысцейшы інкрэменталізм.

Мадэль сметніцы

Каб зразумець, як прымаюцца рашэнні паводле гэтае мадэлі, пачнём з прыклада. Разгледзім пытанне беларускамоўнай адукацыі, альбо з большага яе адсутнасці. Ведаем, у Беларусі ёсць праблемы з беларускамоўнай адукацыяй — сярэдняя ці вышэйшая. Зараз мы не падымаем пытанне каштоўнасцяў – патрэбная такая адукацыя ці не. Возьмем гэта проста як дадзеныя праблемы, якую трэба вырашыць. Аднадушна пагаджаемся, што праблема ёсць, яна невырашаная і над ёй не працуюць.

Праблема актуальная. Чаму яе ніхто не вырашае? Джэймс Г. Марч, Йохан П. Ольсэн і Майкал Д. Коэн мелі наступны адказ на гэтае пытанне: паводле мадэлі сметніцы праблемы вырашаюцца выпадкова. Асноўная ідэя гэтае мадэлі ў хаатычнасці. Ёсць нейкая інстытуцыянальная сметніца, у якую ўсяго накідалі: праблем, рашэнняў і людзей, якія могуць гэтыя рашэнні прымаць. Там валяецца ўсё, у тым ліку і нашая праблема. Рашэнні тут прымаюцца несистэматычна. Але на якой тады падставе, цалкам слухна запытаецца вы?

Кожнаму прынятаму рашэнню ў мадэлі сметніцы папярэднічаюць тры перадумовы:

- 1) праблема існуе ў сваёй плоскасці;
- 2) палітыкі і бюракраты – у сваёй;
- 3) стратэгіі таксама існуюць у сваёй плоскасці.

Калі ўсе ўтрох – праблема, стратэгія яе рашэння і зацікаўленыя актары – трапілі ў адну і тую ж інстытуцыянальную сметніцу і іх плоскасці нарэшце перакрываюцца, то рашэнне прымаецца. Само існаванне праблемы не з’яўляецца дастатковай падставай, каб пачаць над ёй працаваць. Рашэнне мае права на існаванне толькі ў тым выпадку, калі з’явіліся зацікаўленыя палітыкі альбо бюракраты і калі ў прынцыпе існуе зразумелая і працоўная стратэгія. Натуральнай падставай, канешне, з’яўляецца і тое, каб гэтая

праблема ўвогуле была. Калі ўсё так супала і склалася, што тры плоскасці з'явіліся ў адной сметніцы і сутыкнуліся, тады і ўзнікла нейкае рашэнне.



Малюнак 4. Прыняцце рашэнняў паводле мадэлі сметніцы

Гэтую мадэль можна яшчэ разглядаць як акно магчымасцяў. То-бок ёсць тут і цяпер магчымасць вырашыць праблему – яна вырашаецца. Калі такой магчымасці няма, то палітыкі і бюракраты займаюцца іншымі пытаннямі, бо і стратэгіі яе рашэння таксама няма. Праблема гніе ў сметніцы. Калі выпадкова там з’явіцца асобы, якія зацікаўленыя праблему вырашыць, і таксама відавочна будзе нейкая канкрэтная стратэгія для гэтага, акно магчымасцяў адчыніцца і праблему вырашаць.

У чым недахоп такога спосабу прыняцця рашэнняў? Асноўная ўразлівасць – незразумелы час чакання, калі нарэшце з праблемай разбяруцца. А вырашаць яе толькі тады, калі ўсе зоркі сыдуцца так,

каб нарэшце адчынілася акно магчымасцяў. Рацыянальнасці тут няма аніякай, бо ў рацыянальнай мадэлі мы шукалі б найлепшы варыянт і як мага хутчэй. Таксама мадэль сметніцы не падыходзіць да папераджальных палітык, калі нейкія з’явы ці здарэнні трэба перадухіліць, бо абавязковай падставай, як ужо некалькі разоў тут узгадавалася, ёсць рэальнае адчувальнае існаванне канкрэтнай праблемы.

Мадэль шырокага ўдзелу

Паводле гэтай мадэлі, калі з’яўляецца пэўная праблема, то для яе рашэння запрашаюць усіх выказаць свае меркаванні. То-бок няма нейкай адной канкрэтнай рацыянальнасці. Гаворка ідзе пра шмат розных рацыянальнасцяў усіх удзельнікаў абмеркавання, якім ёсць што на гэтую тэму сказаць. Працэс прыняцця рашэнняў ідзе праз кансультацыі: з гэтым мы пагаварылі, тут мы штосьці яшчэ абмеркавалі і г. д. Напрыклад, пры будаўніцтве дарогі кладзем брук ці асфальт, а можа, тут увогуле дарога непатрэбная і зробім аб’язную. Па кожнай прапанове ідуць размовы і грамадскія слуханні. Чым больш важная праблема, тым яе абмеркаванні буйнейшыя і больш зацягнутыя ў часе. Асноўны слоўнікавы запас гэтае мадэлі – «кансультацыі» і «плюралізм».

Па-першае, галоўная хіба такога спосабу прыняцця рашэнняў палягае ў тым, што ён займае шмат часу. Па-другое, відавочна, большасць праблемаў актуальныя толькі для пэўнай часткі грамадства, і яна будзе ўдзельнічаць у абмеркаваннях больш актыўна. Нейкія іншыя часткі грамадства ўсё адно будуць выключаныя з працэсу, бо для іх гэтая праблема неактуальная, альбо яны прынцыпова пасіўныя і таму не будуць удзельнічаць. Па-трэцяе, паколькі рашэнні прымаюцца падчас грамадскіх кансультацый, некаторыя іх ўдзельнікі могуць крычаць гучней. Тады можа скласціся ўражанне, што іх прапановы і ёсць правільныя, і выніковае рашэнне будзе прынятае пад іх уплывам.

Грамадскае меркаванне таксама можа быць памылковым. Калі такім шырокім дэмакратычным спосабам падыходзіць да ўсіх пытанняў, то трэба пагадзіцца, што рашэнне можа быць прынятае нерацыянальна ці на падставе эмоцый большасці.

Тэорыя эліт

Усіх не запрашаем. А каго тады браць у каманду тых, хто будзе вырашаць праблемы? Трэба нейкая канкрэтная і абмежаваная частка грамадства. У гэтым моманце вы можаце задумацца, ці ў Беларусі ў пачатку 2000-х рашэнні прымаліся менавіта так. Прапаную дачытаць да канца ўвесь спіс мадэляў і яшчэ раз узгадаць гэтае пытанне напрыканцы.

У адрозненне ад папярэдняга падыходу шырокага ўдзелу паводле мадэлі тэорыі эліт рашэнні прымаюцца больш вузкім колам. Адсутнічае працэс размоваў і кансультацый з удзельнікамі, якія ад гэтага рашэння залежаць.

Па пытаннях грамадскіх палітык хутчэй за ўсё гэтымі актарамі-вырашальнікамі становіцца эканамічная эліта краіны. Прычым гэтая эліта будзе рабіць усё, каб застацца эксклюзіўным колам і не набіраць новых сяброў. Падумайце пра шлюб толькі сярод асобаў свайго ж саслоўя ў былыя часы. Такія паводзіны тлумачацца тым, што чым меншае кола эліт, тым больш у іх улады. І наадварот, чым шырэй кола ўдзельнікаў, тым менш у іх улады. Натуральна, эліты будуць спрабаваць максымальна не дапушчаць у свае колы больш людзей і прымаць рашэнні ў як мага меншай групе.

У чым праблема такога спосабу прыняцця рашэнняў? Можа так і лепей, чым склікаць ўсебеларускі сход як пры нагодзе, так і па дробязях? Чаму эліце не даверыць, што і як вырашаць? Галоўнай хібай з'яўляецца адарванне ад практычнай рэчаіснасці большасці насельніцтва. Эліце не заўсёды можна даверыцца, таму што яна жыве ў асяроддзі і рэаліях, якія хутчэй за ўсё адрозніваюцца ад рэаліяў большасці насельніцтва краіны. Хіба што гаворка ідзе пра Скандынаўскія краіны, дзе побытавая роўнасць насельніцтва ўзорная, але і выключная, калі глядзець на сусветным узроўні.

У некаторых момантах погляд на праблемы зверну і магчымасць абагульняць іх на больш шырокія патрэбы грамадства можа быць станоўчай якасцю. Аднак часта здараецца наадварот. Рашэнні, датычныя істотных грамадскіх палітык – транспарту ці адукацыі, – прымаюцца асобамі з колаў эліт, якія самі гэтымі паслугамі ў грамадстве не карыстаюцца. Такім чынам, яны маюць неглыбокія крыніцы

інфармацыі. Паўстаюць сітуацыі, падобныя да мадэлі шырокага ўдзелу, калі некампетэнтныя ў некаторых пытаннях эліты залежаць ад знешніх экспертаў. Застаецца пытанне, голас якіх экспертаў яны будуць чуць і што будуць рэалізоўваць. Дадаткова праблемнымі з’яўляюцца адсутнасць плюралізму і дэмакратычных працэсаў пры прыняцці рашэнняў, бо эліты і іх рашэнні не залежаць ад дэмакратычнага выбару большасці.

Палітычная мадэль, ці «Я думаў тое ж самае!»

Ці знаёмая вам сітуацыя, калі важны і ўплывовы чыноўнік прапаноўвае нейкае рашэнне і палова гарадскога выканаўчага камітэту ўстае і кажа: «Дык і мы так думаем»? Гэта і ёсць палітычная мадэль, бо рашэнне прымаецца на падставе ўнутраных палітычных плыняў паміж сабой у канкрэтнай установе.

У такой сітуацыі ўсё вырашаюць кааліцыі ўнутры арганізацыі. Чыя кааліцыя пераможа, тое рашэнне канкрэтны гарвыканкам і рэалізуе, тычыцца гэта ямаў на дарозе ці беларускамоўнай школы і г. д. Галоўнае – што гэтая кааліцыя мае сваё пэўнае меркаванне, а ўся рэшта да яго дапасоўваецца па прынцыпе «я ж таксама думаў, як і вы!».

У такой мадэлі маюць месца рознага кшталту офісныя гульні і відавочнае падхалімства. Апроч гэтых спрэчных з этычнага пункту гледжання паводзінаў асноўным праблемным момантам пры прыняцці рашэнняў такім спосабам з’яўляецца адсутнасць альтэрнатывы. Адзін сказаў – усе падхапілі, і абмеркаванне на гэтым скончылася. Сюды ж дадаецца і адсутнасць рызыкаўных варыянтаў. Рызыка, як вядома, гэта не толькі дрэнна, але і добра, бо ў рызыкаўных сітуацыях могуць паўстаць вельмі крэатыўныя і нетыповыя рашэнні, нейкі новы шлях, пра які ў звычайных умовах ніхто не думаў. У сітуацыі прыняцця рашэнняў па палітычнай мадэлі рызыкі максымальна заніжаныя.

Тэорыя грамадскага выбару

Гэтая тэорыя можа здацца забытанай, але толькі з першага погляду. Чамусьці выбар паводле гэтае мадэлі называюць менавіта грамадскім,

хаця ў гэтай тэорыі акурат асноўную ролю адыгрывае інтарэс бюракратаў, а не звычайных людзей. Што праўда, рашэнні яны прымаюць па прынцыпе: «Будзем рабіць так, як звычайна робіць грамадства».

Напрыклад, каб трапіць з Менску ў Брэст на машыне, звычайна людзі едуць па шашы Е30, яна ж вядомая як Брэст – Масква. То-бок гэта выбар звычайны. Так грамада робіць у большасці стандартных выпадкаў. Таму калі палітык ці бюракрат у дзяржаўных структурах будзе прымаць рашэнні, скажам па перавозцы нейкіх грамадска важных грузаў паміж гэтымі двума населенымі пунктамі, ён выбера гэтую ж шашу. Гэты прыклад можа здацца занадта спрошчаным. Паспрабуем ускладніць. Калі звычайна дзюрокі ў дарозе мы засыпаем друзам, то будзем рабіць так. Калі ж, як у рамане Аляксандра Чарнухі «Свінні», звычайна мы кладзем люкі ў ямы на дарозе, каб іх папросту прыкрыць, то будзем рабіць акурат так. Галоўнае зрабіць так, як «звычайна» і «нармальна» ў разуменні простага чалавека ў канкрэтнай сітуацыі.

Натуральна, чыноўнікі ў апраўданне свайго рашэння будуць расказваць пра бюджэт і эфектыўнасць, але з большага рашэнне будзе прынятае па прынцыпе «звычайна мы робім так», ці па накатанай.

Якія негатыўныя наступствы могуць паўстаць пры такім спосабе прыняцця рашэнняў? Асноўнае, як і ў папярэдняй палітычнай мадэлі, амаль поўнасю адсутнічаюць рызыкаўныя варыянты. Чыноўнікі прымаюць рашэнні толькі і выключна з мэтай павялічыць свой бюджэт і такім чынам свой уплыў, а не каб вырашыць грамадскую праблему найлепшым спосабам. Яны не будуць рызыкаваць сваім бюджэтам і сваім уплывам выключна дзеля грамадскіх мэтаў, таму зрабцяць як заўжды.

Тэорыя гульняў

Гэтую тэорыю значна прасцей паказаць у малюнках і схемах, чым растлумачыць словамі. Таму звярніце ўвагу на малюнак 5 гэтага падраздзелу. Калі казаць сцісла, то наш выбар залежыць ад таго, што выбера іншы, але што ён выбера, мы не ведаем.

Гэтую тэорыю называюць яшчэ «Дылемай зняволенага». Ёсць двое затрыманых, якія сядзяць паасобку. Яны могуць прызнацца

ў сваіх правінах альбо маўчаць. Тэрмін турэмнага зняволення будзе розны ў залежнасці ад таго, хто і што скажа. Варыянты наступныя: 1) першы прызнаўся, другі не; 2) наадварот; 3) абое прызналіся; 4) абое маўчаць. Калі абодва прызнаюцца, то кожнаму даюць па пяць гадоў. Калі абодва будуць маўчаць, то па аднаму году зняволення. Але калі адзін прызнаецца, а другі змаўчыць, то першы атрымае 20 гадоў, а другога выпускаць. То-бок мы мусім зрабіць нейкі выбар, але гэта не наша прыватная рацыянальнасць, таму што вынік моцна залежыць ад таго, што скажа другі. А вось што ён ці яна скажа, невядома. Атрымоўваецца вельмі забытана.



Малюнак 5. Выбар падазраваных і яго вынікі

Асноўная хіба гэтае мадэлі – адсутнасць поўнай інфармацыі і фокусу на грамадскіх праблемах. Калі перакласці апісаную сітуацыю не на тых, хто сядзіць, а на тых, хто яшчэ сядзе ці сесць б не хацеў (жарт!!!), мясцовы чыноўнік будзе прымаць рашэнне не таму, што яно адпавядае грамадскім патрэбам, а таму, што на месцы

трэба зрабіць так, каб улічыць, як да гэтага ставяцца і што робяць па гэтым пытанні, напрыклад, у абласным выканкаме. Бо агульны вынік залежыць ад рашэнняў і ягоных, і нават. Пачынаецца гульня, хто на што гатовы паставіць: «А што калі я зацверджу, а яны не зацвердзяць...» і г. д.

Атрымоўваецца каша. Але ў выніку гэты чыноўнік усё роўна павінен зрабіць нейкі выбар і ён яго зробіць. Калі гэты чалавек пастаўлены перад выбарам, ён не думае пра тое, ці будзе добра насельніцтву, а пра тое, як ягонае рашэнне перакрыжоўваецца з іншымі ўзроўнямі адміністрацыі і рашэннямі, якія яны прымаюць альбо прымуць на сваіх месцах.

Барацьба за ўладу

Тут усё прамалінейна. Выбіраем тое рашэнне, якое надае нам найбольш улады. У гэтае мадэлі вельмі распаўсюджаная самацэнзура, калі паасобныя ўдзельнікі працэсу прыняцця рашэнняў па ўласным жаданні вырашаюць не выказвацца. Яны таксама лёгка адмаўляюцца ад найлепшых грамадскіх рашэнняў на карыць тых, якія прывядуць да большай улады.

Такая мадэль прыдатная як да індывідуальных гульцоў, так і для груп людзей. Калектыўнае рашэнне а-ля канфармізм таксама тыповае для гэтай мадэлі. Група вырашае ўсё разам з самай галоўнай мэтай – захаваць сваю ўладу. Адсутнічае нейкая агульная эканамічная рацыянальнасць для грамадства ці рацыянальнасць з боку паасобных карыстальнікаў выбранае паслугі ці даброты. Выключная і адзіная рацыянальнасць у гэтай мадэлі прыняцця рашэнняў накіраваная на захаванне ўлады, якая гэтай групе ўжо належыць. Інавацыі ў гэтай мадэлі таксама рэдкія, хіба што інавацыйныя ідэі дапамогуць захаваць і ўмацаваць уладу. Усё круціцца вакол улады і выключна дзеля яе.

Мысленне групай

Гэтая мадэль таксама нібыта пра канфармізм. Аднак тут асноўнае захаваць цэласнасць групы, а не яе ўладу над іншымі. Галоўнае, каб ніхто з групы не выйшаў і не адваліўся. Калі мы прымем дрэннае рашэнне, хтосьці з нас можа не пагадзіцца, пакрыўдзіцца, а можа нават і зусім пакінуць нашае кола. Таму давайце прымем такое рашэнне, каб усё ж такі заставацца разам.

Што даюць гэтыя саступкі індывідуальнай рацыянальнасці на карысць цэласнасці групы? Асноўны набытак – пачуццё бяспекі. У той самы час паводзіны, накіраваныя на самазахаванне групы, ізаляюць яе ад знешняга свету. Не разглядаюцца аніякія іншыя варыянты, апрача таго, які трымае нас разам. Гэта выключае пачасовых удзельнікаў з творчага працэсу. Наўзамен яны адчуваюць сябе ўтульна, цёпла, не спрачаюцца паміж сабой, бо ніхто не супраць прынятага рашэння. Адчуванне поўнай бяспекі пануе над колам сяброў.

У такім спосабе прыняцця рашэнняў няма крытычнага аналізу, затое прысутнічае ілюзія абароненасці. Менавіта ілюзія, бо насамрэч яна нічым не абгрунтаваная, апроч канфармізму. Мы маем толькі «пачуццё», што ўсе згодныя, але далёка не факт, што ўсе думаюць аднолькава па канкрэтным пытанні. Нязгодныя ўсё адно існуюць, проста яны прыхаваныя самацэнзурай. Калі хтосьці незгодны з пэўным рашэннем, ён нават не будзе агучваць, што гэтае рашэнне яму не падабаецца. Бо ён добра разумее галоўную каштоўнасць – захаваць цэласнасць і адзінства калектыву.

Падсумуем галоўнае ў працэсе мыслення групай як тыпу паводзінаў. Прымаем тое рашэнне, якое дазваляе групе самазахавацца і нікога не пакрыўдзіць. Але нават той, хто і быў бы пакрыўджаны, не скажа, што яму не падабаецца. Галоўнае пазітыўнае ў гэтым стылі прыняцця рашэнняў – аднагалоснасць.

Мадэль кансэнсусу

Дасягненне кансэнсусу – гэта намаганні, калі дзяржаўныя ўстановы і іншыя зацікаўленыя бакі імкнуцца прыйсці да згоды па адзіным плане

дзеянняў, каб вырашыць праблему. У працэсе кансэнсусу прадстаўнікі розных зацікаўленых колаў працуюць разам, каб знайсці ўзаемапрымальнае рашэнне. Напрыклад, групы зацікаўленых бакоў, запрошаныя ўстановай, могуць выкарыстоўваць кансэнсус для распрацоўкі заканадаўчых рэкамендацый па нарматыўных актах. Унутрыдзяржаўныя працоўныя групы, якія складаюцца з прадстаўнікоў некалькіх дзяржаўных устаноў, таксама могуць выкарыстоўваць кансэнсус для дасягнення згоды па адзіным плане дзеяння.

Мы можам лічыць, што кансэнсус ва ўмовах грамадскай палітыкі дасягнуты, калі: бакі дасягнулі дастатковай згоды, каб прыняць рашэнне і выканаць яго; ніхто з тых, хто мог бы блакаваць або перашкаджаць рашэнню або яго выкананню, не будзе карыстацца гэтымі паўнамоцтвамі; усе, хто павінен падтрымаць рашэнне і прывесці яго ў дзеянне, гэта зрабляць.

Такое прадстаўленне аб кансэнсусе не азначае аднадушнасці думак або адмовы ад каштоўнасцяў. Сапраўды, адной з характарыстык добра складзенага пагаднення з'яўляецца тое, што яно прадстаўляе розныя каштоўнасці і інтарэсы. Улічваючы камбінацыю пытанняў і каштоўнасцяў у грамадскай спрэчцы, выніковае пагадненне часта ўяўляе сабой пакет, дзе бачны розны ўзровень зацікаўленасці і падтрымкі ягоных складнікаў, але ў цэлым гэты ўзровень можа прыняць кожны ўдзельнік або зацікаўлены бок.

У працэсе кансэнсусу ўдзельнікі павінны вызначыць для сябе, што ёсць кансэнсусам, і ўключыць гэтае азначэнне ў асноўныя правілы. Большасць уяўленняў прадугледжвае прызнанне таго, што справы мусяць пайсці далей, што людзі падтрымліваюць рашэнне або, прынамсі, змогуць з ім жыць. Нават калі рашэнне падабаецца толькі частцы ўдзельнікаў, усе гатовыя яго прыняць.

Кансэнсуснае рашэнне адрозніваецца ад прыняцця рашэння большасцю галасоў. Галасаванне большасці вядзе да іншага тыпу ўзаемадзеяння. Там, дзе звяртаюцца да большасці галасоў, каб дамовіцца, удзельнікі больш засяроджваюцца на стварэнні кааліцый для рэалізацыі такой магчымасці, чым на рэальных падтрымках усіх бакоў.

Табліца 2. Падабенствы працэсаў дасягнення кансэнсусу

Тэрмін	Што азначае
Кансэнсуснае прыняццё рашэнняў	Індывідуальнае жаданне аказваць розныя паслугі іншым з мэтай рабіць дабро
Інклюзіўнасць	Усе групы былі прадстаўленыя або, як мінімум, ухвалялі сам працэс абмеркаванняў
Падсправаздачнасць	Удзельнікі рэпрэзентавалі інтарэсы зацікаўленых бакоў. Яны былі падсправаздачныя як сваім выбаршчыкам, так і працэсу
Садзейнічанне	Каардынатар перамоў быў бесстароннім; ён адказваў перад усімі ўдзельнікамі, забяспечваў выкананне асноўных правілаў і дапамагаў падтрымліваць прадуктыўны клімат для камунікацыі і рашэння праблем
Гнуткасць	Удзельнікі працавалі над працэсам і вызначалі той шлях для рашэння праблемы, які яны лічылі найбо'льш прыдатным для сітуацыі
Калектыўны кантроль	Удзельнікі падзялялі адказнасць за ўсталяванне асноўных правілаў працэсу і за стварэнне вынікаў
Абавязальнасць па рэалізацыі	Ініцыятар і ўсе групы зацікаўленых бакоў абавязаліся выканаць фінальнае пагадненне

Падсумаванне

Кніга пачалася разьдзелама пра прыняццё рашэнняў. Прынятыя рашэнні – гэта галоўны мост, які звязвае ўсе фінансы і ўсіх удзельнікаў у станаўленні і рэалізацыі грамадскай палітыкі. Прыдатны працэс прыняцця рашэнняў і само рашэнне заўсёды будуць абмяжоўвацца інстытуцыянальнымі рамкамі: што добра і што дрэнна для кожнага канкрэтнага грамадства. Тое, што ёсць добрым і правільным для жыхароў адной краіны альбо для аднаго пакалення яе жыхароў, не заўсёды будзе аднолькава прывабным для іншых краінаў ці пакаленняў.

Існуе безліч розных схем, паводле якіх па факце прымаюцца рашэнні. Рацыянальны выбар – гэта толькі адзін з варыянтаў. Рашэнні могуць прымацца і таму, што так заўсёды рабілі, і таму, што так зручней, і таму, што так хоча большасць, і таму, што так хоча меншасць, і таму, што так увогуле ніхто не хоча, але трэба дзейнічаць тут і цяпер.

Грамадскі ўдзел у прыняцці рашэнняў на цэнтральным і мясцовым узроўнях з’яўляецца важным аспектам сучаснага грамадскага кіравання. Тэма грамадскага ўдзелу ў прыняцці рашэнняў прадстаўлена як цэнтральны кампанент у такіх спосабах, як кансэнсус і мадэль шырокага ўдзелу. Тэорыя эліт таксама паказвае на магчымы ўдзел абмежаванага кола грамадскасці – элітарных груп, якія не заўсёды знаходзяцца на афіцыйна абраных альбо прызначаных месцах, аднак маюць непасрэдны ўплыў на выбар паміж магчымымі варыянтамі разгортвання падзеяў.

У іншых узгаданых у гэтым разьдзеле мадэлях прыняцця рашэнняў не ўлічваецца голас грамадскасці. Рашэнне прымаецца выключна бюракратамі ці палітыкамі паводле акрэсленых мэтай.

Сучасны падыход да дэмакратычнага прыняцця рашэнняў усё больш звяртаецца да механізмаў дасягнення дамоўленасцяў шляхам кансэнсусу, чым проста большасцю галасоў. Кансэнсус, аднак, гэта доўгі і складаны працэс. Яго можна дамагчыся толькі добра-сумленнай працай бакоў, якія задзейнічаныя ў перамовах, і нейтральных каардынатараў самога працэсу.

Пытанні

1. Ці заўсёды рашэнні ў дзяржаўных установах прымаюцца з пункту гледжання рацыянальнасці? Чаму гэта не так?
2. Наколькі фатальна для функцыянавання дзяржаўнай сістэмы грамадскіх паслугаў існаванне розных спосабаў прыняцця рашэнняў?
3. Як можна паўплываць на каштоўнасці пэўнага грамадства: (1) афармленне ў пісьмовай форме законаў і статутаў і (2) замацаванне ў непісанай традыцыі паводзінаў і звычаяў. Якім чынам новае пакаленне грамадзян можа паўплываць на першае і на другое?
4. Якія патэнцыйныя праблемы могуць напаткаць удзельнікаў перамоў па дасягненні кансэнсусу? Прывядзіце канкрэтны прыклад грамадскай праблемы, пералічыце ўсіх патрэбных удзельнікаў кансэнсусных перамоў і магчымыя для іх выклікі.



Малюнак 6. Тэма грамадскай бяспекі ў творах беларускіх мастакоў. З калекцыі Дому творцаў. Аўтар невядомы

2 | ГРАМАДСКІЯ ПАЛІТЫКІ

КЛЮЧАВЫЯ ПАНЯЦЦІ

грамадскія даброты і паслугі | кліент | карыстальнік | патрэба | попыт | стратэгічнае планаванне

Сытаму сала не сніцца.
Беларуская прымаўка

У гэтым раздзеле мы вызначымся з асноўнымі паняццямі ў дзяржаўным кіраванні і грамадскай адміністрацыі. Нам вельмі важна быць упэўненымі, што ў гэтай кнізе мы з вамі гаворым пра адно і тое. Вы, магчыма, вучыліся раней на іншых мовах і па шматлікіх спецыяльнасцях, якія не тычацца планавання грамадскай палітыкі. Таму нам важна дамовіцца, што тут, у нашай размове пра дзяржаўнае кіраванне і грамадскую адміністрацыю, пры ўзгадванні кожнага тэрміну мы дакладна разумеем адзін аднаго.

Сярод іншых паняццяў гэты раздзел тлумачыць, чым ёсць грамадская палітыка (англ. *public policy*), хто і як яе ўсталёўвае, з чаго складаюцца грамадскія даброты і паслугі, чым кліенты адрозніваюцца ад карыстальнікаў, а патрэбы ў дабротах і паслугах ад попыту на іх. Таксама зарыентуемся, навошта стратэгічна падыходзіць да планавання грамадскіх палітык і дзе можна навучыцца і папрактыкаваць навыкі іх аналізаваць.

Грамадскія даброты і паслугі

Асноўны тэрмін гэтае кнігі – грамадскія даброты і паслугі (англ. *public goods and services*). Падумайце і пералічыце дзесяць грамадскіх дабротаў і паслугаў, якімі вы карыстаецеся штодня.

Пачніце з самай першай, з якой вы распачынаеце свой дзень. Думайце менавіта пра грамадскія паслугі. То-бок тыя, што даюць дзяржава альбо ў некаторых краінах і грамадскія аб'яднанні, ці як яшчэ іх называюць, недзяржаўныя арганізацыі. Галоўнае, каб яны былі вам дадзеныя не бізнесам і не ў мэтах атрымання прыбытку. Напрыклад, калі вы схадзілі ў цырульню зрабіць новую стрыжку, гэта не лічыцца. Тут мы маем дачыненне да прыватнай бізнес-паслугі, дзе ўладальнік ці наняты цырульнік мае мэту перш за ўсё атрымаць грошы за аказаную паслугу. Пытанне агульнага эстэтычнага выгляду паасобных жыхароў Беларусі ў гэтым выпадку з'яўляецца для беларускага грамадства другасным.

Напэўна, вы ўзгадалі ўніверсітэт, медычныя паслугі, грамадскі транспарт, пошту і паркі. Магчыма, вы задумаліся глыбей і назвалі бяспеку, чыстае паветра, чысціню на вуліцах, добрыя дарогі, чыстую пітную водаправодную ваду і іншыя камунальныя паслугі, ў тым ліку вываз смецця. Цалкам верагодна, што вы прыгадалі і дзяржаўныя стыпендыі на навучанне, і выдачу патрэбных дакументаў і даведак з дзяржаўных рэестраў. У Беларусі традыцыйна дзяржава забяспечвае як даброты цывілізацыі, такія як канцэрты ці грамадскія мерапрыемствы, так і даброты, якія яна мае бараніць ад распаўсюду цывілізацыі, напрыклад зоны аховы прыроды і нацыянальныя паркі. Мы пералічылі ўжо шмат, а колькі яшчэ паслугаў і дабротаў мы не назвалі.

Натуральна, аніводная дзяржава не мае дастаткова фінансавых сродкаў, каб усе гэтыя даброты і паслугі забяспечваць бесперапынна і максымальна якасна. Дзяржаве – яе палітыкам і службоўцам, якія працуюць на месцах у шматлікіх дзяржаўных агенцтвах, прадпрыемствах і сэрвісах, – пастаўленая задача выбіраць прыярытэты і працаваць паводле іх. Выбар і выкананне абраных кірункаў акрэсліваюць тэрмінам «грамадская палітыка». То-бок грамадская палітыка – гэта палітыка, якую абірае дзяржава ў адносінах да аказання і распаўсюду паасобных некамерцыйных дабротаў і паслугаў.

Трэба адзначыць, што некамерцыйнае тут не роўнае бясплатнаму. Натуральна, мы купляем жэтон у метро, аплочваем жыроўку за дзіцячы садок ці купляем квіток, каб наведаць Нацыянальны мастацкі музей. Некамерцыйнасць у гэтых прыкладах азначае,

што мэтаю стварэння Менскага метрапалітэну, дзіцячага садку №1 у Маладзечне ці Нацыянальнага мастацкага музею было не фізічнае ўзбагачэнне ўладальнікаў і інвестараў гэтых прадпрыемстваў, а палягчэнне даезду на працу жыхароў Менску, павелічэнне шанцаў працаўладкавання бацькоў з малымі дзецьмі ў Маладзечне і нематэрыяльнае культурнае ўзбагачэнне як жыхароў Беларусі, так і яе наведвальнікаў.

У разьдзеле пра бюджэт і фінансы мы разгледзім больш падрабязна тыя аплаты, якія спаганяюцца пералічанымі дзяржаўнымі ўстановамі і іх аналагамі. На цяперашні час нам дастаткова ведаць, што вельмі рэдка гэтыя аплаты за аказаныя дзяржавай паслугі і дабrotы цалкам акупляюць выдаткі, не кажучы ўжо пра маржу і прыбытак. Бадай самым вялікім выключэннем у Беларусі доўгія часы заставалася сістэма Беларускае чыгункі, якая не толькі была самадастатковай, але і прыносіла ў бюджэт дзяржавы значныя грошы. Зразумела, што акупляльнасць беларускай чыгуначнай магістралі адбывалася за кошт грузаперавозак, а не білетаў на дызельны цягнік з Асіповічаў, нават калі ён і быў перапоўнены пенсіянерамі-дачнікамі. Чаму тады было не адмяніць непрыбытковыя пасажырскія маршруты і цалкам засяродзіцца на грузаперавозках? Бо можна было б даезд пенсіянераў да сваіх надзелаў цалкам перакласці па плечы прыватных перавозчыкаў з іх утульнымі маршруткамі. Канешне, заставалася пытанне, ці ўладальнікам таксапаркаў маршрутак будзе выгадна едзіць па гэтых кірунках, а пенсіянерам будзе з чаго плаціць за гэтыя паслугі. Адказам гэтаму была дзяржаўная палітыка краіны субсідваць маршруты дызельных цягнікоў.

Грамадская палітыка (англ. *public policy*) – гэта накірунак дзеянняў, калі дзяржава ці грамадства вырашае, якія з грамадскіх паслугаў і дабротаў забяспечваюцца, каму, у якой колькасці і як. Беларускамоўныя клясы ў сярэдніх школах Гародні, годныя заробкі лекараў Віцебшчыны ці кіламетр новага асфальту ў Валожынскім раёне. Па кожным з гэтых пытанняў хтосьці з інстытутаў улады павінен сказаць, бярэм ці не бярэм, колькі, як часта і па якім прынцыпе вызначаем якасць аказанае паслугі ці дабrotы. Гэта і ёсць грамадская палітыка дзяржавы.

Аналіз грамадскай палітыкі

Калі існуе пэўная грамадская палітыка, то цалкам натуральна, што яе можна вывучаць і аналізаваць. Аналіз грамадскай палітыкі з’яўляецца паасобным накірункам аналітычнай дзейнасці, якім у шматлікіх краінах Заходняе Еўропы і Паўночнай Амерыкі займаюцца прафесійныя дзяржслужбоўцы, спецыяльна падрыхтаваныя і навучаныя. Гэтай прафесіі вучаць на адмысловых факультэтах ва ўніверсітэтах, над аналізам грамадскіх палітык працуюць цэлыя навуковыя інстытуты.

На дадзеным этапе нам дастаткова ведаць, што аналіз грамадскай палітыкі — гэта вывучэнне таго, як распрацоўваецца і прымяняецца нейкая канкрэтная грамадская палітыка. А таксама вывучэнне шляхоў прымянення атрыманых ведаў, каб гэтую палітыку палепшыць. Любое навучанне дзеля яго самога і без выкарыстання на практыцы ў дзяржаўным кіраванні як навучы лічыцца беспадстаўным і непатрэбным. Грамадская адміністрацыя (анг. *public administration*) як навука ў гэтым сэнсе практычна-арыентаваная, і мэтай любога аналізу ёсць прымяненне ведаў у рэальных жыццёвых сітуацыях рэалізацыі грамадскай палітыкі для канкрэтных відаў насельніцтва ў дадзеным бюджэтным цыкле, напрыклад гадавым, пяці- альбо дзесяцігадовым плане развіцця раёну.

Удасканаленне аналізу грамадскіх палітык адбываецца адначасова сярод практыкаў у дзяржаўных установах і сярод навукоўцаў у акадэмічных асяроддзях. Сусветна вядомым і адным з першых практыкаў-адміністратараў, які наняў сацыёлагаў для аналізу эканамічных і сацыяльных тэндэнцый у краіне, быў 28-мы прэзідэнт ЗША Вудра Вільсан (1856–1924). Працягнуў яго працу па заангажаванні навукоўцаў у распрацоўку і аналіз грамадскіх палітык амерыканскі прэзідэнт Франклін Дэлана Рузвельт (1933–1945). У 1930-я гады ён значна пашырыў амерыканскі ўрад і заснаваў шматлікія федэральныя агенцтвы. Пры гэтым ён актыўна звяртаўся па дапамогу да грамадазнаўцаў і прымяняў іх веды і працоўкі пры падрыхтоўцы новых грамадскіх палітык.

Сёння афіцыйная пасада «аналітык грамадскіх палітык» існуе ў шматлікіх дзяржаўных установах і ведамствах як у краінах Еўропы,

так і ў ЗША. Аналіз грамадскіх палітык патрабуе вельмі спецыфічных ведаў як дзяржаўнага кіравання, так і эканаметрыі. Натуральна, што рынак працы для такіх аналітыкаў значна меншы, чым для шырокапрофільных дзяржаўных чыноўнікаў, але такія спецыялісты запатрабаваныя паўсюль, і іх праца зазвычай добра аплачваецца.

Часта адбываецца, што навуковыя колы, якія займаюцца аналізам грамадскіх палітык, не паспываюць за практыкамі ў дзяржаўных інстытутах. Апошнія працуюць на месцах і маюць лягчэйшы і паўнейшы доступ да статыстычных дадзеных падначаленых абшараў. Таму нядзіўна, што першая навуковая кніга па аналізе грамадскіх палітык пад назвай «Палітычныя навукі: найноўшыя распрацоўкі ў сферы прымянення і іх метады» пад рэдактарствам Дэніэла Лернера і Гаральда Ласвела з'явілася толькі ў 1951 годзе. Неўзабаве гэтае поле дзейнасці акадэмікі пакінулі аналітычным цэнтрам, не звязаным з універсітэцкім асяроддзем.



Малюнак 7. Кампус Еўрапейскага гуманітарнага ўніверсітэту. Вільня, Рэспубліка Літва. Вікіпедыя. Фота: ElisBodnar

Справа з навуковым развіццём аналізу грамадскіх палітык ішла марудна. Толькі ў апошнія дзесяцігоддзі сітуацыя змянілася. Аналізам грамадскіх палітык пачалі займацца на шматлікіх факультэтах

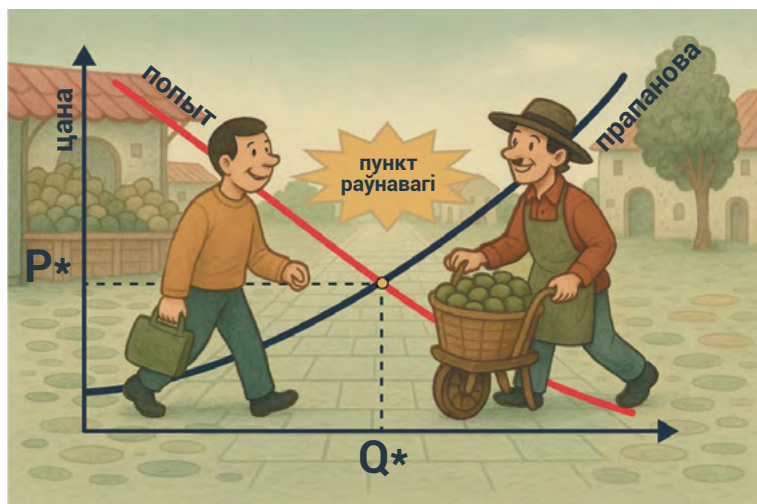
і кафедрах. Гістарычна першым і бадай найболей распаўсюджаным месцам навукі па аналізе грамадскіх палітык з’яўляецца факультэт паліталогіі. Больш маладыя навуковыя праграмы па аналізе такіх палітык базуюцца на факультэтах грамадскай адміністрацыі пры іх наяўнасці у навучальных установах. Пры іх адсутнасці часта праграмы па вывучэнні навуковых падыходаў да аналізу грамадскіх палітык могуць знаходзіцца на факультэтах эканомікі, сацыялогіі ці нават псіхалогіі. Да прыкладу, аналізам грамадскіх палітык у Еўрапейскім гуманітарным універсітэце (ЕГУ) у Вільні займаюцца на факультэце сацыяльных навук. Там можна атрымаць і ступень магістра па гэтым накірунку.

Патрэба ці попыт?

Вельмі важнай рысай, якая адрознівае грамадскія даброты і паслугі ад іх камерцыйных аналагаў, з’яўляецца частая арыентаванасць грамадскіх палітык на патрэбу. У той самы час вельмі рэдка на гэтыя даброты і паслугі прысутнічае клясычны эканамічны попыт. Што гэта ўсё значыць?

Узгадаем асноўныя паняцці мікраэканомікі – попыт і прапанова. Клясычная тэорыя мікраэканомікі гаворыць нам, што на кожную паслугу ці тавар за дадзеную цану ёсць абмежаваная колькасць кліентаў, гатовых яе заплаціць. Скажам, за булачку з макам у школьнай сталоўцы 5 рублёў гатовыя аддаць 60% навучэнцаў. Калі б яна каштавала 8 рублёў, то толькі 40%. А на тую самую булку з макам па 10 рублёў знайшоўся б толькі адзін вельмі заможны пакупнік альбо поўны дурань, які не ўмее лічыць грошы. Галоўная ідэя ў тым, што попыт магчыма насыціць канкрэтнай колькасцю прапанаваных булачак. Калі ў нашае школе 100 вучняў і мы ставім цану на булку ў 5 рублёў, то і замаўляем у школьных пекараў выпякаць штодня па 60 булачак. Напачэм булак болей – частка дакладна пойдзе на сметнік. Калі спячы меней, то попыт застанецца незабяспечаным, вучні незадаволеныя і галодныя, а страшней за гэта ў школьным жыцці можа быць хіба што раённая праверка. Калі мы ўсё ж вырашылі булкі прадаваць па 8 рублёў, то пячэм 40 штук, і г. д.

На жаль, а можа і да добрага, бо так куды цікавей, большасць патрэбаў на грамадскія паслугі і даброты немагчыма насыціць. Таму мы і акрэсліваем іх менавіта словам «патрэба». Славутым прыкладам памылковага падыходу да грамадскіх паслугаў як да попыту, што магчыма насыціць, з'яўляецца пераход у Вялікай Брытаніі ў 1948 годзе да ўніверсальнага медычнага забеспячэння. Калі ўсе афіцыйныя і легальныя рэзідэнты Вялікай Брытаніі, а сёння іх каля 58 мільёнаў, атрымваюць поўнае комплекснае забеспячэнне і цалкам бясплатныя медычныя паслугі пры такіх патрэбах. Ахова здароўя мелася быць цалкам бясплатна і аплачвалася з агульных падаткаў, спагнанных дзяржавай.



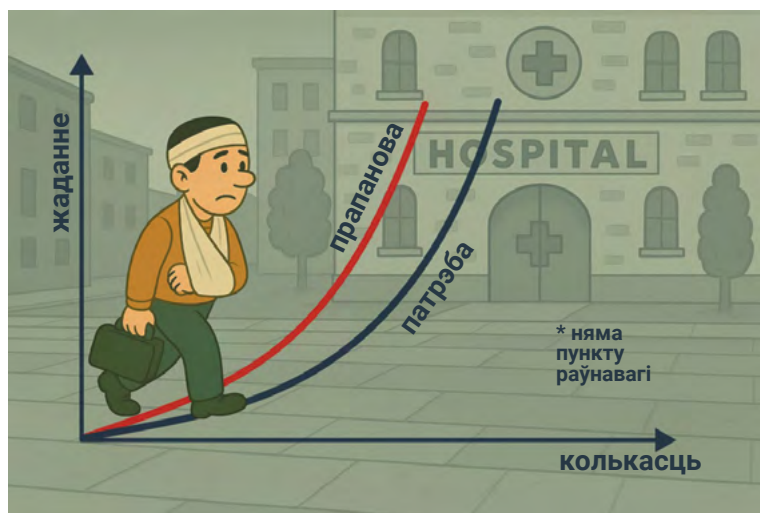
Малюнак 8. Эканамічная тэорыя попыту і прапановы

Першапачатковая ідэя была вельмі лагічная. Маўляў, калі ўсіх грамадзян своечасова агледзець, знайсці іх хваробы на ранейшых стадыях альбо знайсці і падмацаваць першапачаткова кволяы месцы, то па выніках дзяржаўны бюджэт эканоміць на дарагіх аперацыях і лячэнні хворабаў, якія ўжо перайшлі ў хранічныя стадыі.

Гэты аптымістычны падыход быў агучаны і зацверджаны ў часы, калі не існавала ўльтрагуку і сканераў. Але і тады вельмі хутка стала зразумела, што няма поўнага спісу аналізаў і тэстаў, якія кожны грамадзянін меўся б зрабіць. Лекарны замаўлялі ўсё больш тэстаў

і аналізаў, іх вынікі паказвалі неабходнасць новых даследаванняў, каб удакладніць прычыны і гэтак далей. Сістэма аховы здароўя захлынулася наплывам кліентаў і бясконцасцю рахункаў.

Колькі б лекараў ні працавала ў брытанскіх клініках і колькі б новых лабараторый ні адчынялася, запыт на іх бесперапынна рос. Сёння каля 18% падаходнага падатку грамадзян Вялікай Брытаніі ідзе на ахову здароўя, што складае каля 4,5% даходу сярэдняга грамадзяніна. Гэта сітуацыя паказвае, што ў той час як ахова здароўя як грамадская даброта з'яўляецца нармальнай патрэбай насельніцтва, яна аніяк не ўпісваецца ў рамкі мікраэканамічнага попыту. Такую патрэбу немагчыма насыціць.



Малюнак 9. Схема ненасычальнасці патрэбаў

Разгледзім прыклад з іншай галіны. Падумаіце, як часта павінен хадзіць грамадскі транспарт у час пік. Колькі тралейбусаў на гадзіну мае запуская камунальнае ўнітарнае прадпрыемства «Гарэлектратранспарт» горада Гомеля паміж 7-й і 9-й гадзінамі раніцы? Ці слушна будзе гэтую лічбу разлічыць выключна паводле мікраэканамічнай тэорыі попыту на перавозку пасажыраў? Адказ – не. Што рабіць? Забудземся на тэхнічныя патрабаванні і будзем дазваляць упіхвацца ў тралейбус гэтулькім асобам, колькі фізічна там можа змясціцца? Ці ўсё ж столькі, колькі прапісана па нормах

перавозак людзей у канкрэтным транспартым сродку? А гэта столькі, колькі «месцаў стоячы» адзначана на налעпках у тралей-бусах. А мо так, як у тых самых налעпках, дзе пазначана, колькі кожны тралейбус мае сядзячых месцаў? Чаму не ехаць з камфор-там, калі я аплаціў свой талон? Хацелася б яшчэ і мяккія сядзенні, і кандыцыянер, бо на вуліцы ж сёння +30 °С, і абагрэў узімку, і на прыпынку дах і лаўка, і г. д. Патрэбы на камфорт у грамадскім транс-парце, як і на медыцыну ў перадухіленні хранічных захворванняў, неабмежаваныя.

У чым усё ж такі розніца паміж попытам і патрэбамі? Попыт як камерцыйнае паняцце базуюцца на тым, што ёсць асобы, якіх мы называем кліентамі і якія гатовыя за дадзеную даброту ці паслугу заплаціць з уласнае кішэні. Хто плаціць за абавязковую школьную адукацыю дзяцей у Беларусі? Хто плаціць заробкі лекару-вуха-горла-носу ў дзяржаўных паліклініках? За кіламетр асфальту на Менскай кальцавой, на якой вы захраслі ў корку а 11-й раніцы? (Хто б мог падумаць, што так можна! І куды яны ўсе едуць?!)

Кліент ці карыстальнік?

Пытанні папярэдняга падразьдзелу адмыслова засталіся без адказу, бо ў іх схаваныя праблемы яшчэ адной серыі вельмі істотных для грамадскай адміністрацыі паняццяў. Сектар дзяржаўных паслугаў вельмі выразна размяжоўвае дэфініцыі кліентаў і карыстальні-каў. Кліент як тыповыя эканамічнае і бізнесовае паняцце азначае асобу, фізічную ці юрыдычную, якая плаціць за атрыманыя паслугі ці даброты.

Разгледзім прыклад. Вы замаўляеце міску дранікаў у рэстаране беларускае нацыянальнай кухні. Вы падсілкаваліся і за іх заплацілі. Віншуем! Вы – кліент гэтай рэстарацыі. Існуе і іншы варыянт. Вас запрасілі. Вы замаўляеце, ясце, але плоціць вашая сяброўка. Ці вы ўсё яшчэ кліент гэтай рэстарацыі? З пункту гледжання кухара пры патэльні, які не ўнікае ў фінансавыя адносіны паміж вамі і вашымі сябрамі, можна было б вас акрэсліць як кліента. Але з эканаміч-нага пункту гледжання і з пункту гледжання бухгалтаркі, якая вядзе

справаздачнасць гэтае рэстарачыі, такое акрэсленне будзе няправільным. Вы ёсць карыстальнікам дадзенай даброты, якой з'явілася міска дранікаў. Паколькі грошы на рахунак рэстарачыі прыйшлі не ад вас, то і гэтай рэстарачыі па вялікім рахунку (дарэчы тут і гэты недарэчны каламбур) на вас усё роўна. Нідзе ў іх справаздачах ваша персана не будзе пазначаная. А вось ваша сяброўка – так. Яна стала кліентам рэстарачыі, магчыма першым, але каб не апошнім у гэты дзень.

Вы скарысталіся дабротай. За яе заплаціў хтосьці іншы. Калі ў вашым прыватным жыцці такое можа здараецца і рэдка, гэта самы звычайны і штодзённы сцэнар забеспячэння грамадскіх паслуг і дабротаў у дзяржаўным сектары. Вялічэзныя рахункі за абаграванне памяшканняў і святло ў сярэдняй баранавіцкай школе сплочвае Баранавіцкі гарадскі выканаўчы камітэт. Ён ёсць кліентам адукацыйных паслугаў, якія гэтая школа аказвае. Карыстальнікамі гэтых паслугаў, вядома, з'яўляюцца дзеці і іх сем'і. Нават калі вам, як ужо ўзгадвалася раней, і неабходна аплаціць жыроўку свайго дзіцяці, што наведвае ясельную групу муніцыпальнага (гарадскога) дзіцячага садку №4 Віцебску, будзьце упэўненыя, гэтых грошай не хопіць нават каб пакрыць заробак выхавальніцы. А ёсць яшчэ і няня. А цяпер уявіце кошты за прыбіранне памяшканняў, мыццё посуду пры трохразовым харчаванні вашага малога, пранне і прасаванне бялізны, якой засланы ягоны ложак, утрыманне гаспадарчых пакояў, тэрыторый і г. д. Усім гэтым вы і вашае дзіця карыстаецеся, але напрамую не плаціце. Вы з'яўляецеся карыстальнікам грамадскай паслугі па даглядзе за самымі малодшымі жыхарамі Рэспублікі Беларусь, якія аплачвае іншы кліент. Віншуем яшчэ раз!

Каб цалкам вычарпаць тэму, варта адказаць на пытанне, так хто усё ж такі плаціць за грамадскія даброты і паслугі ў глабальным рэспубліканскім сэнсе. Бо хіба нават калі пэўны бюджэт на сярэднюю баранавіцкую школу быў пералічаны з гарвыканкама, у гэты выканкам ён таксама аднекуль трапіў, выключаючы гарвыканкам як адзінага і фінальнага кліента адукацыйнае паслугі, аказанай школай. Натуральна глабальным звышкліентам усіх дабортаяў і паслуг грамадскага характару ў Беларусі з'яўляюцца ўсе падаткаплатнікі



* Заўсёды існуюць прамежавыя варыянты, дзе часткова скарысталіся ці часткова заплацілі, таму мяжа кліент – карыстальнік часта размытая.

Малюнак 10. Мяжа паміж кліентамі і карыстальнікамі

краіны, як фізічныя, так і юрыдычныя асобы. То-бок ускосна кожны з нас з’яўляецца кліентам усёй той безлічы грамадскіх дабротаў і паслугаў, якія дзяржава забяспечвае, нават калі мы імі і не карыстаемся, а можа нават і ўвогуле не ведаем пра іх існаванне. Віншуем трэці і ўжо апошні раз ў гэтым разьдзеле.

Эканамічная мадэль грамадскай палітыкі

Як мы пабачылі, клясычная эканамічная мадэль попыту-прапановы не працуе ў рэаліях грамадскіх палітык, бо ключавым застаецца пытанне бясконцых і ненасытных грамадскіх патрэбаў. Ці можна падсумаваць, што з ведаў эканомікі ўвогуле няма ніякае карысці нам, цяперашнім ці будучым лідэрам дзяржаўных і грамадскіх устаноў? Не да канца. Эканамічная мадэль грамадскай палітыкі як інструмент яе аналізу дапамагае нам разабрацца, якія віды тавараў і паслуг больш эфектыўна і слушна аказвае урад, а якія варты перадаць іншым сектарам эканомікі. Слова «перадаць» асабліва важнае ў беларускім кантэксце, таму што, натуральна, у часы саветаў дзяржаўнасці на тэрыторыі Беларусі ўсе даброты і паслугі былі падпарадкаваны дзяржаўным структурам, а прыватызацыя нават

ключавых паслугаў і сэрвісаў у 1990-я альбо не мела месца зусім, альбо была праведзеная толькі часткова.

Эканамічную мадэль грамадскай палітыкі можна акрэсліць дзвюма вымярэннямі: узроўнем выключэння і ўзроўнем спажывання. Выключэнне – гэта ступень кантролю, якую пакупнік і прадавец маюць над пэўным таварам. Пад спажываннем мы маем на ўвазе:

- індывідуальнае (калі хтосьці з’еў пачак ваўкавыскіх пельменяў, іншаму яны ўжо не дастануцца);
- сумеснае (спажыванне многімі адначасова без зніжэння якасці і колькасці, напрыклад прагляд «Калыханкі» па Беларускім тэлебачанні).

Паводле гэтай мадэлі існуюць чатыры чыстыя формы дабротаў і паслугаў, дзе гэтыя два вымярэнні перакрываюцца, а таксама безліч прамежковых варыянтаў. Вось гэтыя чыстыя формы:

- прыватныя даброты і паслугі;
- платныя тавары і паслугі;
- агульныя даброты і паслугі;
- грамадскія даброты і паслугі.

Прыватныя даброты і паслугі

У гэтай сітуацыі гаворка ідзе пра выключнае індывідуальнае спажыванне з магчымымі выняткамі. Прыкладам можа быць любы тавар у краме. Што да выключэння, прадавачка мае выключны кантроль над таварам, можа выставіць яго на паліцу альбо не, можа вам яго прадаць, альбо адмовіць. Калі яна прадаць яго вам, нікому іншаму яна яго ўжо прадаць не зможа. А калі б і спрабавала, то гэтыя спробы былі б нелегальныя і цалкам слухна было б скласці на яе скаргу.

У гэтай форме пануе мадэль свабоднага рынку. Галоўная роля дзяржавы – гарантаванне бяспекі і сумленнага гандлю праз устанавленне этычных рамак дазволенага. Калі дзяржава і ўмешваецца, робіць яна гэта з прычынаў уключэння ў гандлёвы абарот пэўных катэгорый грамадзян, якім з-за капіталістычнага падыходу да нажывы і маржы некаторыя асноўныя і базавыя тавары ці паслугі робяцца недаступнымі. Прыклад такога ўмяшальніцтва – рознага тыпу субсідыі, калі частку кошту прыватнай паслугі ці тавара пакрывае



Малюнак 11. Чатыры тыпы дабротаў паводле эканамічнай мадэлі

дзяржаўны інстытут, чым робіць новую заніжаную цану прымальнай для кліентаў і актывуе іх пакупніцкія здольнасці. У Беларусі па такой схеме існуюць дазволеныя і вельмі строгія рамкі цэнаў на базавыя харчовыя прадукты, такія як хлеб ці малако. На жаль, з-за такіх рамак вельмі часта пагаршаецца якасць тавару, бо здаровыя і карысныя інгрэдыенты разам з годным заробкам пекара, падзеленыя на колькасць выпечанага хлеба, ніяк не могуць каштаваць столькі, колькі вы часта бачыце на цэтліку выпечкі хлебазаводаў Менску. Адказ на пытанне, чаму раней буханка «Нарачанскага» была смачнейшай, відавочны.

Платныя тавары і паслугі

Другой формай, чытай спосабам, прадастаўлення тавараў і паслуг ёсць іх платная форма. Гаворка тут ідзе пра тыя даброты і паслугі, дзе магчыма супольнае спажыванне, але і прысутнічае верагоднасць выключэння паасобных кліентаў.

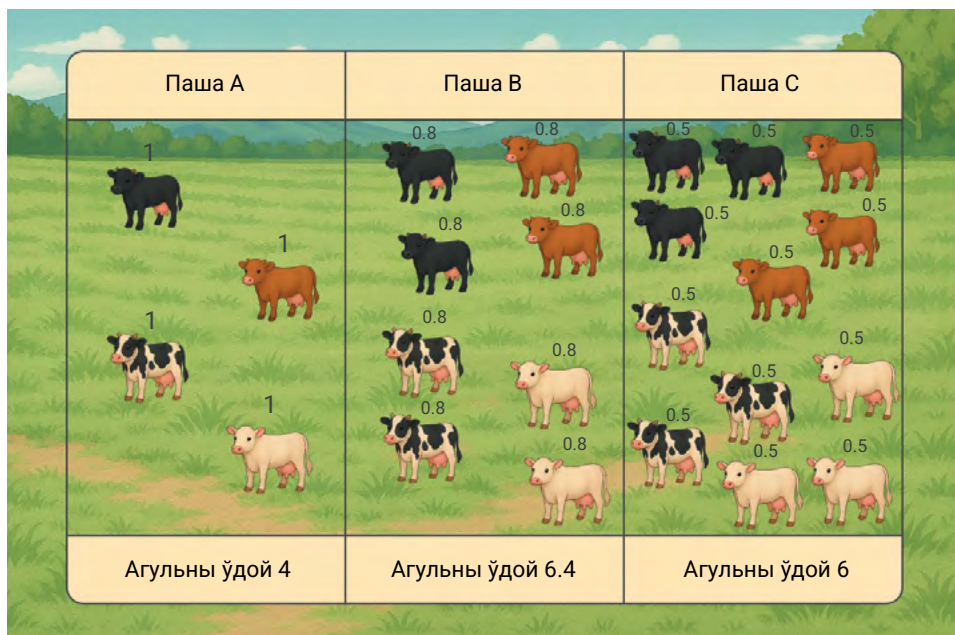
Клясычным прыкладам тут з'яўляецца кабельнае тэлебачанне. Прадстаўнікам такой паслугі з пункту гледжання коштаў умоўна без розніцы, колькі людзей адначасова глядзяць тэлевізар. Кошты вырабу ад гэтага не змяняюцца. Калі ж гледачы своечасова не

сплочваюць свае рахункі за падключэнне, іх лёгка адключыць ад кабелю. Ва ўмовах, калі дадаванне новых кліентаў амаль нічога не каштуе, а прыбытак ад кожнага новага кліента важкі і значны, часта ўзнікаюць натуральныя манополіі. Маўляў, хто першы прыдумаў Фэйсбук, той і атрымаў на ім усіх кліентаў. Хто першы забяспечыў мадэмны інтэрнэт у Беларусі, той і стаў яго адзіным пастаўшчыком. Хаця дзяржава гэтыя даброты і паслугі непасрэдна не прадастаўляе, яна адыгрывае вельмі важную ролю. Дзяржава хіба не асноўны орган пасля незалежных гандлёва-прамысловых палат, якія складаюцца з прадстаўнікоў бізнесаў і грамадскасці, які можа і мусіць праводзіць і рэалізоўваць палітыку антыманопольнага рэгулявання. Праблема манополіі, як вядома, у тым, што бізнес-манапаліст можа патрабаваць любую выгадную яму, а значыць максымальна высокую цану на свае тавары і паслугі. Тым самым доступ да гэтых тавараў і паслугаў шырокаму колу жыхароў можа стаць абмежаваным.

Агульныя даброты і паслугі

У выпадку агульных дабротаў і паслугаў мае месца індывідуальна спажыванне (нельга з'есці два разы тое самае), але немагчымае і выключыць з працэсу паасобных кліентаў і карыстальнікаў. Доступ маюць усе, незалежна ад таго, хацеў бы гэтага пастаўшчык ці не. Ізноў клясычным прыкладам такой даброты з'яўляецца прыдатнае для дыхання паветра. «Паветрам, якім падыхаў я, іншы чалавек ужо падыхаць не зможа. Ці летні дождж, які выпаў на мой агарод». Вядома, Сіньёр Памідор, аканом у графстве Вішань, персанаж казачнай аповесці «Прыгоды Чыпаліна» пісьменніка Джані Радары, спрабаваў гэты дождж кантраляваць, але нічога слушнага, апроч абсурду, у яго не атрымалася.

Нават калі дзяржава непасрэдна агульныя даброты і паслугі не раздае, бо яны і так ёсць сярод нас, а мы сярод іх, роля яе застаецца важнай. Менавіта дзяржава адказвае за недапушчэнне «Трагедыі агульнага». У той час як просты кубак кавы можа здацца бяскрыўдным, празмернае ужыванне кавы чалавецтвам – яскравы прыклад трагедыі агульнага добра. Расліны кавы, якія сустракаюцца ў дзікай



Малюнак 12. Трагедыя агульнага

прыродзе, з'яўляюцца агульным рэсурсам. Аднак празмернае іх спажыванне прывяло да знішчэння натуральнага асяроддзя папуляцыі, напрыклад гатунку арабіка у Паўднёвай Эфіопіі і Емене, што пагражае 60% усіх відаў гэтых раслін. Дзяржава можа ўсталёўваць нарматывы збору кавовых зерняў, у прыватнасці частату і колькасць, тым самым абмежаваць магчымасць узнікнення праблемы «трагедыі агульнага».

Грамадскія даброты і паслугі

Апошняй чыстай формай дабротаў і паслугаў з'яўляюцца грамадскія даброты і паслугі. Як кажа сама назва, спажыванне такіх дабротаў і паслугаў адбываецца супольна, і выключэнне доступу паасобных карыстальнікаў да місці немагчымае. Звычайна такія даброты і паслугі маюць глабальны характар і імі займаюцца найвышэйшыя органы ўлады. Прыкладам ёсць грамадская бяспека ці чыстае адрадыяктыўнага забруджвання наваколле. Дзяржава заўсёды лепшы дастаўца такіх дабротаў і паслугаў, бо прыватны сектар цалкам

для гэтага непрыдатны з-за адсутнасці беспасрэднай і канкрэтнай магчымасці манетызацыі. Манетызацыя літаральна азначае канвертаванне чаго-небудзь у грошы. На практыцы гэта азначае ператварэнне аказваемых паслугаў альбо актываў у прыбытак. Цяжка ўявіць, у якіх сітуацыях такая рэсурсаёмкая даброта, як грамадская бяспека, магла бы прыносіць прыбытак. Натуральна, бяспека ў прыватным клубе ці ў супермаркеце, якую забяспечвае прыватная ахоўная кампанія, непасрэдна адбываецца на прыбытку гэтага клубу ці крамы. Але калі гаворка ідзе пра перадухіленне ці тушэнне пажараў, крымінальных нападаў на жыхароў ці ратаванне ўласнікаў з дахаў дамоў, пацярпелых ад паводкі, найлепей справяцца толькі дзяржаўныя службы міліцыі ці МЧС. Натуральна, на планеце існуюць практыкі валанцёрскіх пажарных клубаў і атрадаў самааховы, але, паколькі наш падручнік ёсць падставовым выданнем базавых ведаў па дзяржаўным кіраванні, пакінем гэтыя прыклады як выключэнне з правілаў, якое гэтае правіла, а менавіта эканамічную тэорыю грамадскай палітыкі, пацвярджае.

Ад грамадскай ідэі да грамадскай палітыкі

Хіба што гаворка ідзе пра вельмі цэнтралізаваную аўтарытарную сістэму, дзе рашэнні, якая грамадская палітыка і якім чынам будзе рэалізавана, вызначаюцца выключна вышэйшым кіраўніцтвам краіны ці дзяржаўнай установы, гэты падраздзел прапануе вашае ўвазе клясычную спрошчаную схему рэалізацыі грамадскай палітыкі. Такая схема разглядаецца як найбольш прымальная ў большасці дэмакратычна-арыентаваных грамадствах.

Адметнай рысай гэтай схемы з'яўляецца абмежаванасць удзельнікаў-гульцоў у стварэнні палітыкі трыма групамі асобаў. Гэта грамадзяне, палітыкі і працаўнікі дзяржаўных устаноў, лічы бюракраты. Грамадская палітыка ў такім сцэнары зазвычай мае свае карані ў паасобных ідэях грамадзян. Некалькі з іх падзяляюць стратэгію, згодна з якой пэўная грамадская праблема ці выклік вырашаюцца шляхам прадастаўлення адпаведных грамадскіх дабротаў ці паслуг. Яны гуртуюцца разам, і як грамадскі рух ці праз абраных палітыкаў

іх акругаў выносяць прапанову гэтай грамадскай палітыкі на разгляд у законатворчы орган нацыянальнага, раённага альбо гарадскога маштабу, у залежнасці ад геаграфічнага ахопу прапанаванай грамадскай палітыкі.

Далей, зазвычай, зацверджаная грамадская палітыка, сфармуляваная ў даволі шырокім сэнсе, перадаецца выканаўчым органам на месцах – чытай, чыноўнікам, – каб яны ўжо на сваёй працы ўвасобілі прынятую палітыку ў жыццё канкрэтнымі дзеяннямі. Чыноўнікі на месцах атрымоўваюць не толькі «загад», як мае выглядаць шчаслівая будучыня жыхароў падначаленых ім адміністрацыйных адзінак, але і пэўны бюджэт у грашовай форме, вылучаны палітыкамі ў працэсах галасавання і кансэнсусу на абраны курс грамадскай палітыкі.

Праз пэўны час пасля пачатку рэалізацыі зацверджанай грамадскай палітыкі адбываецца аналіз праведзенай працы. Часцей за ўсё ён мае месца раз на год, але гэта залежыць ад часовых рамак кожнай палітыкі: параўнайце аднаўленне жылых раёнаў пасля прыродных катаклізмаў і абавязковую школьную адукацыю дзяцей. Па выніках аналізу складаюць справаздачныя матэрыялы, якія праз даклады чыноўнікаў трапляюць да палітыкаў ці грамадскіх рухаў, ці праз сродкі масавай камунікацыі – газеты, тэлебачанне, інтэрнэт – да жыхароў канкрэтнай геаграфічнай адзінкі.

Табліца 3. Інструменты грамадскай палітыкі. Дапаможны слоўнічак

Тэрмін	Што азначае
Грамадскія слуханні	Афіцыйная сустрэча, якая праводзіцца ўрадам або дзяржаўнай арганізацыяй для збору меркаванняў грамадскасці па канкрэтным прапанаваным пытанні, палітыцы або праекце
Петыцыя	Афіцыйны пісьмовы запыт або заява, падпісаная групай людзей, накіраваная асобе або органу, які мае права дзейнічаць па ёй, напрыклад, дзяржаўнаму чыноўніку або суду
Плебісцыт	Галасаванне, шляхам якога народ усёй краіны або раёна выказвае сваё меркаванне за або супраць прапановы, асабліва па выбары ўрада або кіраўніка

У той час як карыстальнікамі пэўнай грамадскай палітыкі часцей за ўсё з'яўляюцца толькі пэўныя групы грамадзян, нармальны доступ да інфармацыі аб рэалізацыі грамадскай палітыкі і яе выніках мусяць мець усе жыхары. Менавіта за кошт іх падаткаў і сілкуюцца ўзгаданыя чыноўніцкія адміністрацыі і іх праграмы рэалізацыі абраных палітык. То-бок натуральна, калі жыхары ведаюць, куды пайшлі іх грошы, спагнаныя ў форме падаткаў. Гэта дазваляе ім разумець свой удзел у агульным дабрабыце насельніцтва, здымае пытанні кшталту «дзяржава нам нешта вінна», а таксама дае неабходныя дадзеныя, калі б прынятую палітыку хацелася б адмяніць ці скарэктаваць.

Прыведзены сцэнар даволі лагічны і паказвае крок за крокам спрошчаную схему стварэння грамадскай палітыкі ў ідэальных абставінах і ў мірныя часы. Натуральна, што ў жыцці бывае па-рознаму. Прадстаўлены сцэнар ажыццяўлення грамадскай палітыкі цалкам адпавядае рацыянальнай тэорыі прыняцця рашэнняў. Але, як мы ўжо ведаем з разьдзелу 1, рацыянальнасць – гэта толькі адна з падставаў прыняцця любых рашэнняў, у тым ліку датычных грамадскіх палітык. Уплываць на парадак і наяўнасць элементаў схемы стварэння грамадскай палітыкі могуць як знешнія фактары і чыста людскія чалавечыя фактары паасобных людзей, заангажаваных на ўсіх стадыях працэсу. То-бок і грамадзяне, і палітыкі, і бюракраты заўсёды могуць дадаць у працэс свае прыватныя капрызны і інтарэсы.

Таксама схема можа пахіснуцца, калі ў некаторых краінах адсутнічае працэс вылучэння грамадскіх ініцыятыў на парадак дня ў законатворчых органах. Іншыя могуць не мець празрыстых элементаў справаздачнасці па рэалізаваных палітыках. У працэсе могуць з'яўляцца дадатковыя гульцы з трох пералічаных, якія паўплываюць на яго. Напрыклад, буйныя карпарацыі ці прафсаюзныя аб'яднанні працоўных могуць супрацьстаяць грамадскай палітыцы найпрост праз лабізм ці ўплываць ускосна праз прапаганду блізкіх ім каштоўнасцяў сярод шырокіх пластоў насельніцтва.

Стратэгічнае планаванне грамадскай палітыкі

З ускладненнем попыту і патрэбаў грамадзян на грамадскія паслугі і дабrotы сталі больш складанымі і схемы іх прадстаўлення на ўзроўні паасобных бюракратый і грамадскіх устаноў. З гэтай зменай больш запатрабаваныя і дэталёвыя веды кіравання арганізацыямі і сітуацыямі. У заходніх краінах ужо некалькі дзесяцігоддзяў папулярны стратэгічны падыход да рэалізацыі грамадскіх палітык.



Малюнак 13. Стратэгічны падыход да планавання і рэалізацыі грамадскай палітыкі

Стратэгічным планаваннем як падыходам да менеджменту першачаткова пачалі займацца кіраўнікі – бізнесоўцы буйных фарматаў. Гуру стратэгічнага планавання лічыцца Альфрэд Чэндлер-малодшы, які яшчэ ў 1962 годзе прапанаваў прымяняць гэты падыход да кіравання карпарацыямі. У кнізе на гэтую тэму ён прааналізаваў семдзясят найбуйнейшых карпарацый Амерыкі, сярод якіх вядомыя «Джэнаерал Матарс» і «Стандарт Ойл», і паглядзеў, як яны вырашалі адну-адзіную эканамічную праблему: як эфектыўна кіраваць бізнесам, што пашыраецца і расце. Стратэгічнае планаванне было прапанаванае як агульнае рашэнне ўсіх іх праблем і выклікаў.

Пашырэнне, рост бюджэту і праблем – гэта выклік не толькі карпаратыўны; неўзабаве стратэгічным планаваннем зацікавіліся і меншыя бізнесы, і дзяржаўныя адміністрацыі. Так, сярод чыноўнікаў стратэгічны падыход першымі на ўзбраенне пачалі браць амерыканскія бюракраты мясцовага самакіравання. Чаму яны былі першымі, цалкам не дзіўна. У мясцовым самакіраванні ЗША працуе больш за ўсё людзей: каля 15 мільёнаў працаўнікоў, у адміністрацыях на ўзроўні штатаў – больш за 5 мільёнаў, а ў федэральных структурах – больш за 3 мільёны. На ўсіх гэтых узроўнях адміністрацыі пагадзіліся, што прыгожыя слоганы і палітычныя кампаніі нічога не вартыя, калі за імі няма добра спланаванай стратэгіі і відавочных дасягненняў пастаўленых мэтаў.

На сёння больш як дзеве траціны гарадоў і акругаў у ЗША маюць стратэгічныя планы. І яны не пыляцца. Чыноўнікі рэгулярна іх пераглядаюць супольна з грамадзянамі, бізнесменамі і навукоўцамі. Больш за траціну гарадоў завяршылі поўны цыкл прынамсі аднаго стратэгічнага плана за апошнія пяць гадоў; больш за чатыры пятах гарадоў адмыслова вылучаюць бюджэт на мэты са сваіх планаў і, што характэрна, амаль дзве траціны звязалі павышэнне заробкаў працаўнікоў менавіта з дасягненнем сваіх стратэгічных мэтаў.

Чаму стратэгічнае планаванне набыло такую папулярнасць сярод грамадскіх адміністрацый? Традыцыйныя практыкі планавання базуюцца на адказе-рэакцыі на пэўныя пільныя грамадскія праблемы. Маўляў, спачатку нешта нядобрае мае здарыцца, каб пачаць прыдумляць, як паступова гэтую праблему вырашыць. Дзеля актывізацыі такога планавання, па-першае, заўсёды патрэбна існаванне негатыўнага наступства, а па-другое, вялікая колькасць часу, каб гэтыя наступствы выправіць.

Стратэгічнае планаванне, у адрозненне ад традыцыйнага, засяроджанае на тым, каб праблемы і негатыўныя наступствы прадугіліць. Ствараецца спіс актуальных і патэнцыйных выклікаў, прапаноўваюцца метады рэагавання на іх, не чакаючы, пакуль гэтыя выклікі перарастуць у сапраўдныя катастрофы. У кантэксце бізнес-сферы стратэгічнае планаванне працуе з канцэптамі глабальнага сусветнага рынку, прымянення штучнага інтэлекту да развіцця бізнесу і адказаў на сучасныя выклікі, а таксама стратэгічных альянсаў.

Рэаліі гэтых канцэптаў не чужыя і дзяржаўнаму сектару эканомікі. Іх інтэграцыя і планаванне таксама прыдатныя мясцовым урадавым структурам. І бізнесы, і дзяржаўныя ўстановы існуюць у турбулентным свеце і непрадказальных умовах, якія толькі ўскладняюцца тым, што шмат чаго знаходзіцца па-за кантролем прыватных і грамадскіх менеджэраў. Праблемы інфляцыі, падвышэнне коштаў на энэргарэсурсы і медыцыну, выкарыстоўванне апошніх кампутарных тэхналогій, бясконцы рост попыту на паслугі – усё гэтае аднолькава праблемнае як для тых, так і для другіх.

Хто павінен займацца стратэгічным планаваннем у паасобных дзяржаўных установах? Ці, як у выпадку з аналізам грамадскіх палітык, варта звярнуцца па прафесійную дапамогу эканамістаў? На жаль, практыка паказвае, што, калі планаваннем займаюцца адмысловыя дзеля гэтага пакліканыя планіроўшчыкі, пачынаюцца праблемы. Толькі вышэйшыя кіраўнікі паасобных установаў маюць дастаткова ведаў і кампетэнцый, каб спалучыць у адно тры асноўныя кампаненты стратэгічнага планавання: арганізацыйныя **мэты**, патрэбныя дзеля іх дасягнення **дзееянні** і канкрэтныя рэалістычныя **вынікі** ў форме лічбаў, на якія варта спадзявацца.

Калі кіраўнікі не ўдзельнічаюць у планаванні, звычайныя наступствы добра вядомыя: гэта недарэчныя планы, якія ніхто не чытае. Дапамогай планіроўшчыкаў варта скарыстацца, калі яны гатовыя даць кіраўнікам арганізацый патрэбную актуальную інфармацыю, а таксама дзеля таго, каб нагадваць і настойваць, каб тыя, хто прыняў рашэнні, дзейнічалі з улікам прадастаўленых дадзеных і паводле зацверджаных планаў.

Каб быць паспяховым, стратэгічнае планаванне павінна быць бесперапынным і калектыўным. Неабходна праводзіць рэгулярныя сустрэчы кіраўнікоў і планіроўшчыкаў дзеля карэкціроўкі планаў, распрацоўкі мэтаў і метадаў іх дасягнення, размеркавання канкрэтных абавязкаў, забеспячэння міжфункцыянальнага супрацоўніцтва і выкрэслівання са спісу тых мэтаў, якія былі дасягнуты. Няздольнасць зрабіць гэта прыводзіць, зноў жа, да запаленых і непазбежна састарэлых планаў, якія ніхто не чытае.

Нарэшце, трэба прымусіць кіраўнікоў вышэйшага і сярэдняга звяна чытаць зацверджаны план па меншай меры раз на год, а потым

дзеінічаць у адпаведнасці з ім, правадзціў слуханні па пытаннях бюджэту кожны год. Калі іх бюджэтныя запыты не звязаныя з мэтамі плана, то цэласнасць бюджэтаў будзе пашкоджана.

Падсумаванне

У гэтым разьдзеле мы азнаёміліся з асноўнымі паняццямі дзяржаўнага кіравання і грамадскай адміністрацыі. Мы высветлілі, чым ёсць грамадская палітыка, а таксама якія спецыфічныя рысы яна мае. Па-першае, грамадскія палітыкі вельмі часта адказваюць на пытанні патрэбаў грамадства, а не натуральнага попыту. І патрэбы, і попыт паказваюць, што грамадству нечага не хапае. З той толькі розніцай, што патрэбы, у адрозненне ад попыту, немагчыма цалкам задаволіць. Як апетыт прыходзіць у час яды, так і патрабава- нні да колькасці і якасці грамадскіх паслуг будуць увесь час расці разам з агульным ростам узроўню дабрабыту насельніцтва. У той самы час попыт можна насыціць, і тым самым пазбавіцца ад праблемы нястачы.

Па-другое, у сваёй абсалютнай большасці грамадскія паслугі і даб- роты прадастаўляюцца іх карыстальнікам. Істотна, што гэтыя асобы не з'яўляюцца звычайнымі кліентамі, як ў бізнес-сферы. Яны рэдка, а ў асноўным ніколі не плацяць поўнасцю за атрыманыя даброты і паслугі непасрэдна пастаўшчыку. Таму шматлікія бізнес-падыходы да прамавання тавараў і дабротаў, іх распаўсюду ці падвышэнне іх якасці не будуць дакладна працаваць у грамадскім сектары эканомікі. Грамадскім прадуктам патрэбны свой шлях рэалізацыі.

Па-трэцяе, любыя даброты і паслугі могуць прадастаўляцца дзяржаўным сектарам. Напрыклад, пры камуністычным рэжыме ў Савецкім Саюзе дзяржаўны сектар эканомікі быў адказны за пра- дастаўленне ўсіх дабротаў і паслугаў, нягледзячы на ўзровень абме- жавання доступу да іх ці тып іх спажывання, індывідуальны альбо сумесны. Калі сур'ёзна верыць эканамічнай мадэлі грамадскай палітыкі, узнікае пытанне: ці ўсе тавары і паслугі дзяржаўны сектар забяспечвае найлепшым чынам, ці ўсё ж такія некаторыя з іх больш эфектыўна могуць быць наладжаныя прыватным бізнес-сектарам?

Роля дзяржавы ў такіх выпадках можа абмяжоўвацца прадастаўленнем субсыдэй, ліцэнзій альбо распрацоўкай антыманапольных палітык, праз якія будзе гарантаваны больш бяспечны і роўны доступ да самых жыццёва неабходных даброт і паслуг.

Пытанні

1. Назавіце 10 грамадскіх дабротаў і паслугаў, якімі вы карыстаецеся рэгулярна. З пералічаных вамі дабротаў і паслугаў выберыце тры галоўныя, без якіх вы не змаглі б існаваць. Ці лёгка было вызначыцца?
2. Дапусцім, што вы хацелі б падоўжыць спіс. Ці ваш спіс найбольш неабходных дабротаў і паслугаў можа быць вычарпальным? Колькі пазіцый у ім будзе цалкам дастаткова?
3. Як сумленныя грамадзяне мы плацім усе налічаныя нам падаткі. Кожны з нас з'яўляецца кліентам усёй той безлічы грамадскіх дабротаў і паслугаў, якія аказвае наш дзяржаўны апарат, нават калі мы імі не карыстаемся. Чаму тады мы за іх плацім?
4. Размяркуйце названыя вамі 10 грамадскіх дабротаў і паслугаў у чатыры кошыкі чыстых формаў: прыватныя, платныя, агульныя і грамадскія даброты і паслугі. Ці вы напаткалі складанасці? Чаму?
5. Суаднясіце, ці на цяперашні час у вашым горадзе/раёне/краіне дзяржаўныя органы выконваюць найбольш аптымальную ролю ў пастаўцы пералічаных вамі паслугаў і дабротаў. Ці гэтыя органы непасрэдна іх прадстаўляюць, ці прадстаўляюць замест іх субсыдыі, ці рэалізуюць антыманапольную палітыку, ці перадухіляюць «трагедыю агульнага»?



Малюнок 14. Валерія Гараднічава. Погляд. 3 серії «Мы». 2024

3 | КІРАВАННЕ ЎСТАНОВАМІ

КЛЮЧАВЫЯ ПАНЯЦЦІ

грамадская адміністрацыя | менеджмент | бюракратыя |
пазітывізм | матывацыя | новая грамадская служба

Амаль усе людзі могуць вытрымаць нягоды, але калі вы хочаце праверыць характар чалавека, дайце яму ўладу.

Абрахам Лінкальн, 16-ы прэзідэнт ЗША

Закон па абранай грамадскай палітыцы прыняты і падпісаны. А што далей? Першыя разьдзелы падручніка адказвалі на пытанне, навошта жыхарам планеты Зямля дзяржаўны сектар і якім чынам краіны вырашаюць, якую грамадскую палітыку ім прасоўваць. Гэты і наступныя разьдзелы звернуць увагу на практычны бок справы, а менавіта на выкананне дзяржаўным сектарам абраных грамадскіх палітык.

Грамадская адміністрацыя (англ. *public administration*) – паняцце, вядомае ў Беларусі таксама як публічная адміністрацыя, ці дзяржаўнае кіраванне. Усе гэтыя выразы – сінонімы. Словы *грамадскі* і *дзяржаўны* тут і далей выкарыстоўваюцца як блізкія сінонімы. Кожны з іх, аднак, нясе сваюсэнсавую нагрузку, бо паказвае, як выкананне грамадскай палітыкі арганізавана. Паняццю «рэспубліка», напрыклад Рэспубліка Беларусь, найлепей адпавядае азначэнне адміністрацыі як *грамадскай* у сэнсе той, што зыходзіць ад насельніцтва гэтай краіны і накіраваная на яго. У сучаснай беларускай мове часта выкарыстоўваецца менавіта азначэнне *дзяржаўная* ў дачыненні да адміністравання грамадскімі палітыкамі – гэта спадчына цэнтралізаванай сістэмы савецкага тыпу з нязначнай роляй грамадства ў працэсе станаўлення і рэалізацыі гэтых палітык.

Як бачым, колькі людзей, столькі і спосабаў арганізавацца дзеля дасягнення агульнай мэты. У гэтым разьдзеле мы разгледзім асноўныя шляхі стварэння і кіравання любымі арганізацыямі незалежна ад сектару эканомікі. Як і ў самім тэксце, так і ў частцы з практыкаваннямі напрыканцы разьдзелу, паспрабуем разабрацца, якія з іх надаюцца да менеджменту дзяржаўнага сектару, а якія не.

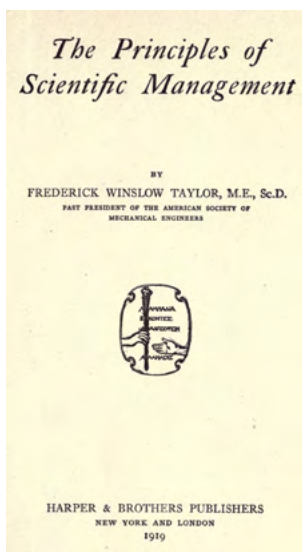
Папярэдні разьдзел прадставіў дэталі таго, адкуль з'яўляюцца і чым абумоўленыя патрэбы на грамадскія паслугі і даброты. Каб хаця б часткова задаволіць гэтыя патрэбы, на плечы дзяржаўных інстытутаў грамадствам узвальваецца цяжар стварэння абраных неабходных паслуг і дабротаў лічы з нуля альбо закупкі гэтых тавараў і паслуг у прыватных актараў на карысць грамадства. У гэтым разьдзеле фокус зроблены на першы варыянт рашэння праблемы – вытворчасць і размеркаванне паслуг і дабротаў самімі дзяржаўнымі ўстановамі. Падыход да грамадскага кіравання як да «ўраднасці», альбо інклюзіўнай сеткавай сістэмы з яе элементамі капрадукцыі, супрацы і дзяржаўнымі замовамі, разглядаецца паасобна і ў дэталях у разьдзеле 7.

Клясычная школа

Пачнём з першых спробаў сучаснага чалавецтва XIX–XX стагоддзяў вырашыць пытанні аптымізацыі стварэння і распаўсюду дабротаў і паслуг – з клясычнай школы менеджменту. Навука пра менеджмент як працэс кіравання стварэннем і дыстрыбуцыяй створанага паўстала ў мэтах кіравання менавіта камерцыйнай прамысловасцю. Неўзабаве паслядоўнае разуменне кіравання арганізацыйнымі працэсамі знайшло попыт і ў індустрыях аказання паслугаў. Спачатку гэта былі прыватныя бізнес-арыентаваныя кампаніі, а з часам да іх далучыліся таксама публічныя і дзяржаўныя ўстановы. Агульныя прынцыпы менеджменту як сыстэмы кіравання арганізацыйнымі працэсамі знайшлі тут прымяненне. Падзелу на тэорыі бізнес-адміністравання і тэорыі адміністравання грамадскімі ўстановамі ў той час яшчэ не было.

Навуковы падыход Тэйлара

Прабацькам менеджменту як асэнсаванага сучаснага падыходу да вытворчасці і дыстрыбуцыі лічаць Фрэдэрыка Тэйлара (1856–1915). Індустрыяльныя рэвалюцыі паасобных краінаў XIX стагоддзя з іх ашаламляльнай хуткасцю нарастання аб'ёму прадукцыі і ненасытным жаданнем капіталістаў прыспешыць працэсы росту прамысловасці яшчэ болей, паставілі цэлы спіс пытанняў, адказаў на якія раней у такім аб'ёме ніхто не цікавіўся.



Малюнак 15. Фрэдэрык Тэйлар, аўтар кнігі «Навуковы менеджмент» (1911). Вікіпедыя

Канешне, і раней стагоддзямі неяк працавалі і фабрыкі, і заводы, а тысячагоддзямі – гаспадаркі, арміі і адміністрацыі. Але засмуроджае, ў тым ліку і ў літаральным сэнсе, паветра пачатку XX стагоддзя навявала прадчуванне ўзнікнення новых метадаў кіравання працасамі. І тут з'явіўся ён, амерыканскі інжынер Фрэдэрык Тэйлар. З'явіўся не з ніадкуль. Фрэдэрык меў грунтоўную амерыканскую адукацыю, але апрача гэтага яшчэ два гады вучыўся ў Францыі і Нямеччыне, шмат падарожнічаў па Еўропе. Ён паступіў у Гарвардскі ўніверсітэт на юрыста, але лёс склаўся так, што замест вучобы Тэйлар захрас з галавой у прамысловасці.

Яго вельмі цікавілі пытанні індустрыяльнай эфектыўнасці, і ён верыў, што метады працы, да якіх ужо ўсе прызвычаіліся, можна змяніць навуковым вырашэннем задач. Калі некаторыя з яго ідэй сёння гучаць банальшчынай, зразумейце, што ў тыя часы ён быў адзін з першых, хто гэтыя звыклыя для нас сёння рэчы ўвогуле агучыў, а пасля і апрабаваў на практыцы. Напрыклад, ён прапанаваў ідэю па навуковым прынцыпе адбіраць і адукоўваць працаўнікоў, замест таго, каб проста пакідаць новаўладкаваных на месцы працы навучацца самім у працэсе. Іншая ідэя, што з рабочымі варта супрацоўнічаць і размаўляць, каб пераконвацца, што яны кіруюцца навуковымі метадамі вырашэння працоўных задач, а не суб'ектыўным метадам «бо так зручней».

Таксама Тэйлар лічыў і хіба першы ў сваю эпоху агучыў, што праца павінна амаль пароўну дзяліцца паміж кіраўнікамі і падначаленымі. Пакуль кіраўнікі займаюцца стварэннем і распрацоўкай планаў працы па навуковых метадах, якія ім вядомыя, працаўнікі ўласна і выконваюць гэтыя задачы на месцах. То-бок праца ідзе адначасова на двух узроўнях, і адказнасць за яе выкананне таксама адначасна падзяляецца на абедзве групы: тых, хто план стварыў, і тых, хто план выконваў. Адсюль амаль і рэвалюцыйная ідэя тых часоў, што галоўная функцыя кіраўнікоў не пільны нагляд за рабочымі, а супраца з імі.

Ідэі Тэйлара, ужытыя ў рэальных кампаніях і на заводах, нейзабаве пачалі прыносіць плён, а іх уладальнікам яшчэ большы капітал. Тэйлар стаў адным з першых у гісторыі і даволі паспяховым кансультантам па менеджменце. У 1911 годзе выйшла ягоная культавая кніга *«Прынцыпы навуковага менеджменту»*, якую сто гадоў пазней Сусветная акадэмія менеджменту, прафесійнай асацыяцыі навукоўцаў і даследчыкаў менеджменту назаве самай уплывовай кнігай XX стагоддзя. Менавіта таму паняцце «навуковы менеджмент» часта яшчэ называюць тэйларызмам.

Фрэдэрык Тэйлар зрабіў надзвычайны ўнёсак у сусветнае развіццё менеджменту і кіравання, але, натуральна, ён быў не адзін, каго хвалявалі пытанні прагрэсу і спосабаў атрымаць над ім кантроль. У тыя ж самыя часы працаваў над навуковымі падыходамі і развіваў прамысловасць Генры Форд, які прымяніў метады Тэйлара на сваіх аўтамабільных заводах. Кансультавалі і пісалі тэксты і паплечнікі

Фрэдэрыка Тэйлара з сямейства Гільберт. Апошнія, Фрэнк і Ліліян, мелі дванаццаць дзяцей і, Кажуць, менавіта па прыкладзе вядзення хатняй гаспадаркі, дзе будзённая хатняя праца падзялялася паміж усімі членамі сям’і, каб эфектыўна кіраваць часам, прапанавалі выкарыстоўваць дыяграмы прамысловых працэсаў з пазначанымі абавязкамі і часам іх выканання паміж паасобнымі рабочымі на месцах працы. Гільберты напісалі некалькі кніжак па вывучэнні руху і змяншэнні колькасці крокаў і манеўраў пры выкананні задач.

Нягледзячы на тое, што працы пералічаных асобаў застаюцца фундаментальнымі крокамі ва ўсталяванні менеджменту як навукі, сёння мы разумеем нерэалістычнасць шмат чаго з прапанаванага Тэйларам, Фордам ці Гільбертамі. Напрыклад, тэйларызм ігнараваў сацыяльны кантэкст працы. Ён засяроджваўся выключна на фінансавых і фізічных патрэбах працоўных. Убаку засталіся патрэбы эга і сацыяльнага статусу працаўнікоў.

Тэйларызм крытыкуюць за тое, што ён вельмі нягнуткі, а таму не адпавядае сучаснаму дынамічнаму рынку. А яшчэ за тое, што ён патрабуе ўкладання вялізнага капіталу ў падсобныя арганізацыйныя аддзелы, якія займаюцца выключна планаваннем ці навучаннем рабочых. Што да апошняга, вялікія карпарацыі і вытворчасці часта могуць сабе гэта дазволіць. А вось малыя і сярэднія бізнесы ці самаўрадавыя і лакальныя дзяржаўныя ўстановы, нават калі і накіраваныя на развіццё, рэдка могуць утрымоўваць пад сваім дахам такія структуры з-за банальнага недахопу бюджэтных сродкаў. Такім чынам, вялікія і буйныя арганізацыі, якім хапае на аддзелы па даследаванні і развіццю, робяцца яшчэ буйнейшымі і яшчэ больш паспяховымі, а малыя і сярэднія арганізацыі асуджаныя альбо знікнуць пад ціскам канкурэнцыі, альбо развівацца больш маруднымі тэмпамі.

Бюракратыя Вэбера

Макс Вэбер (1864–1920) – нямецкі сацыёлаг і адукатар. Ён цікавіўся і вывучаў прынцыпы Тэйлара. Некаторыя з іх ён пасля заапанасаваў у сваіх працах яшчэ глыбей, іншыя шмат у чым памножыў. Вэбер лічыцца бацькам строгіх іерархічных кампанентаў кіравання арганізацыямі і заўзятарам цэнтралізацыі і фармалізацыі.

Галоўным дасягненнем яго працы ў менеджменце як агульнай галіны кіравання лічыцца паняцце «стандартызацыя». Гэта працэс, пры якім працаўнікі ўпаўнаважаныя выконваць аднастайныя працэдуры безасабовым чынам, то-бок не надаючы ім сваёй прыватнай ацэнкі ці трактоўкі. Натуральна, рэалізацыя такіх строгіх падыходаў патрабавала добра і дакладна распісаных правілаў, рабочых дапаможнікаў па працэсах і паводзінах і г. д. Паколькі аб'ём гэтых інструкцый не дазваляў пераказаць іх кожнаму паасобнаму працаўніку ў вуснай форме, з'явілася пільная патрэба ствараць і выкарыстоўваць пісьмовыя дакументы вялікіх аб'ёмаў.

Як прыклад такой стандартызацыі і стварэння адпаведных мануалаў паводзінаў у сучасных працэсах кіравання дзяржаўнымі ўстановамі Рэспублікі Беларусь разгледзім даступныя анлайн-рэсурсы Міністэрства ўнутраных спраў. Напрыклад, Указ Прэзідэнта Рэспублікі Беларусь ад 26 красавіка 2010 г. № 200 «Аб адміністрацыйных працэдурах, якія ажыццяўляюцца дзяржаўнымі органамі і іншымі арганізацыямі па заявах грамадзян». Ён складаецца з 375 старонак і апісвае асноўныя працэдуры працы з грамадзянамі. Напрыклад, арт. 10.13 «Афармленне акта-дазволу аб далучэнні да сістэм водазабеспячэння аднакватэрнага жыллага дома». Ён загадвае службоўцам водазабеспячальных арганізацый цягам 10 дзён бясплатна і на падставе заявы, пашпарту ці іншага дакументу, які засвядчае асобу заяўніка, і выканаўча-тэхнічнай дакументацыі аформіць і выдаць названы дазвол. У свабодным доступе міністэрства маем шэсць падобных агульна-адміністратыўных дакументаў рознага аб'ёму. Іншыя дапаможнікі і даведнікі, якія пакрокава апісваюць стандартныя працэсы міністэрства для сваіх працаўнікоў, з'яўляюцца ўнутранымі дакументамі, даступнымі ўжо на месцах працы.

З развіццём любой установы растуць і аб'ёмы працоўных інструкцый. Калі працэс удасканалення не спыняець, аб'ём гэты з часам можа дайсці да абсурду. Напрыклад, у сённяшняй версіі ведамаснага дапаможніку для працаўнікоў Дэпартаменту ўнутраных спраў ЗША 41 разьдзел. Дакумент займае 910 старонак. Ён уключае такія тэмы, як кіраванне дэпартаментам, адміністратыўныя працэдуры, аўдыт, правілы бяспекі, этыка і паводзіны, кіраванне крызіснымі сітуацыямі. Да гэтага дадамо яшчэ сем даведнікаў для



Міністэрства ўнутраных спраў Рэспублікі Беларусь

Служым Закону, Народу, Айчыне!

Асноўныя нарматывныя прававыя акты па агульных пытаннях ажыццяўлення адміністрацыйных працэдур

[Директива Президента Республики Беларусь от 27 декабря 2006 г. № 2 «О дебиюрократизации государственного аппарата и повышении качества обеспечения жизнедеятельности населения»;](#)

[Закон Республики Беларусь от 28 октября 2018 г. № 433-З «Об основах административных процедур»;](#)

[Указ Президента Республики Беларусь от 24 мая 2018 г. № 202 «О службе «одно окно»;](#)

[Указ Президента Республики Беларусь от 26 апреля 2010 г. № 200 «Об административных процедурах, осуществляемых государственными органами и иными организациями по заявлениям граждан»;](#)

[постановление Совета Министров Республики Беларусь от 17 февраля 2012 г. № 156 «Об утверждении единого перечня административных процедур, осуществляемых государственными органами и иными организациями в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, внесении дополнения в постановление Совета Министров Республики Беларусь от 14 февраля 2009 г. № 193 и признании утратившими силу некоторых постановлений Совета Министров Республики Беларусь»;](#)

[постановление Совета Министров Республики Беларусь от 14 июля 2017 г. № 529 «Об административных процедурах, подлежащих осуществлению в электронной форме».](#)

Адрас старонкі ў інтэрнэце: <https://www.mvd.gov.by/by/page/osnovnye-normativnye-pravovye-akty-po-obshim-voprosam-osushchestvleniya-administrativnyh-procedur>

2026 © Міністэрства ўнутраных спраў Рэспублікі Беларусь

Малюнак 16. Скрыншот старонкі асноўных прававых актаў па агульных адміністратыўных працедурах Міністэрства ўнутраных спраў Рэспублікі Беларусь, якімі маюць кіравацца працаўнікі міністэрства і падначаленых структур

працаўнікоў па тэмах, не ўключаных у ведамасны дапаможнік (у сярэднім па 60 старонак кожны), больш за 230 распараджэнняў па палітыках кадраў рознага аб'ёму, часамі і да 100 старонак кожны (напрыклад, Даведнік па адсутнасцях і адпачынках 2012 года), мануал па палітыцы Дэпартаменту, які разглядае праваахоўныя пытанні, а таксама ведамасныя кіруючыя дакументы, планы дзеянняў у надзвычайных сітуацыях і падчас лясных пажараў, спасылкі на анлайн-парталы і яшчэ каля сотні дэкрэтаў Сакратара Дэпартаменту¹.

1 Усе пералічаныя тут дакументы і даведнікі знаходзяцца ў свабодным доступе на анлайн-старонцы бібліятэкі Дэпартаменту.



THE SECRETARY OF THE INTERIOR
WASHINGTON

ORDER NO. 3423

Subject: The Gulf of America

Sec. 1 Purpose. This Order directs the Board on Geographic Names ("BGN") to immediately rename the Gulf of Mexico to the Gulf of America and to update the Geographic Names Information System to appropriately reflect the change. This Order implements President Trump's direction in Executive Order 14172, "Restoring Names That Honor American Greatness," that the name be changed.

Sec. 2 Authority. The authority for this Order is 43 U.S.C. §§ 364-364f and Executive Order 14172.

Sec. 3 Background. The area formerly known as the Gulf of Mexico has long been an indelible part of America and an asset to our Nation. The Gulf has played a pivotal role in shaping America's history and promises to play a vital role in our future, serving as a flourishing natural resource of critical importance to our Nation's economy and people.

The BGN is a Federal body established by Public Law 80-242 (61 Stat. 456) in 1947 to maintain uniform geographic name usage throughout the Federal Government. Pursuant to 43 U.S.C. § 364d, the Secretary of the Interior is required to "promulgate in the name of the Board [on Geographic Names] . . . decisions with respect to geographic names and principles of geographic nomenclature and orthography. . . ."

President Trump has directed the change in the name of the Gulf of Mexico to the Gulf of America, and the BGN must immediately take steps to accomplish the President's instructions. This Order directs the BGN to implement the change and name the relevant body of water the Gulf of America.

Sec. 4 Naming the Gulf of America. The BGN is ordered to immediately take all actions necessary to rename the feature currently known as the Gulf of Mexico to the Gulf of America, including updating the Geographic Names Information System.

Sec. 5 Effect of the Order. This Order renames the "Gulf of Mexico" to the "Gulf of America."

Sec. 6 Expiration Date. This Order is effective immediately.


 Secretary of the Interior

Date: FEB 7 2025

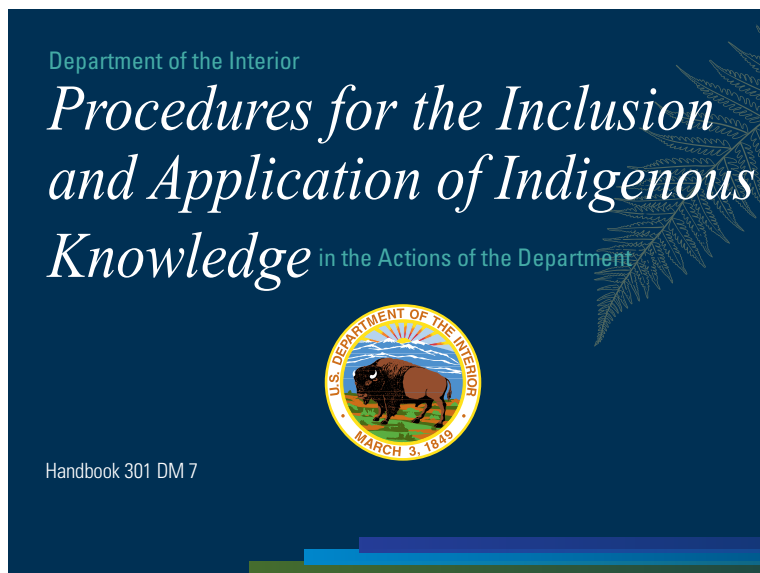
Малюнак 17. Ордэр-загад № 3423 Сакратара Дэпартаменту ўнутраных спраў ЗША да Савету па геаграфічных назвах па перайменаванні Мексіканскага заліву ў Заліў Амерыкі

Склад апошніх увесь час пашыраецца, і прыблізна раз на год з'яўляюцца новыя. Як у тым анекдодзе пра сучасны авіялайнер з усімі выгодамі, такімі як басейн, спортзал і рэстараны, – з усім гэтым

барахлом мы зараз паспрабуем адарвацца ад зямлі і ўзляцець. Калі ўвогуле гэта магчыма, уявіце колькі часу і ўвагі неабходна аднаму чалавеку толькі каб прачытаць гэтыя дакументы, не кажучы ўжо пра патрэбную для спраўнасці працы Дэпартаменту глыбокую асвядомленасць па гэтых пытаннях кожнага працаўніка і аддаанае кіраванне гэтымі дакументамі падчас вырашэння кадравых пытанняў працаўнікамі Дэпартаменту.

Макс Вэбер ставіў эфектыўнасць перад усім, таму прадугледжваючы такую сітуацыю, як у прыкладзе вышэй, прапаноўваў, каб нанятая на працу работнікі адразу мелі б адпаведныя кампетэнцыі і перад тым, як быць дапушчанымі да выканання рэальных задач, прайшлі б адпаведную прафесійную падрыхтоўку. Паколькі Вэбер асноўную ўвагу звяртаў на абавязковыя фармальныя правілы паводзінаў і працэсаў на месцах працы, з гэтымі правіламі трэба было знаёміцца загалова. З'явіўся попыт на фармальную адукацыю, трэніроўку і практыкі рэальных працоўных навыкаў, якія можна было б прадэманстраваць кадравікам пры найме. Напрыклад, дзеля гэтых мэтай у Беларусі пры Міністэрстве ўнутраных спраў існуе такая ўстанова адукацыі, як Акадэмія Міністэрства ўнутраных спраў Рэспублікі Беларусь, дзе рыхтуюцца кадры з адпаведнымі кваліфікацыямі, патрэбнымі для працы ў міністэрстве.

Іерархічнасць і дэталёвасць працэсаў Вэбера знайшла прымяненне ў прамысловасці розных галінаў, але галоўным чынам замацавалася як падыход у дзяржаўных установах. Вэбер жа замацаваў і слова «бюракратыя», якое сёння ўсё часцей выкарыстоўваецца ў негатыўным сэнсе папяровай валакіты. У тыя часы ўсё прадстаўлялася больш сонечна, і ва ўяўленнях Вэбера бюракратыя азначала толькі і выключна прафесіяналізм і фармалізацыю працэсаў дзеля падвышэння якасці і эфектыўнасці працы паасобных грамадскіх альбо прыватных арганізацыйных структур. Вэбер быў перакананы, што бюракратыя – гэта самая рацыянальная форма арганізацыі чалавечае дзейнасці. Арганізаваная іерархія ёсць папросту неабходным кампанентам, які павышае эфектыўнасць, падтрымлівае парадак і безасабоваць у арганізацыйных структурах, а таму таксама ёсць карысным інструментам для ліквідацыі непатызму і фаварытызму на месцах працы.



Малюнак 18. Вокладка Даведніка 301 DM 7: Дэпартамент унутраных спраў ЗША, Працэдурны ўключэння і прымянення ведаў карэннага насельніцтва ў дзейнасці дэпартаменту. Кабінет Сакратара, 17 студзеня 2025 г., 104 старонкі

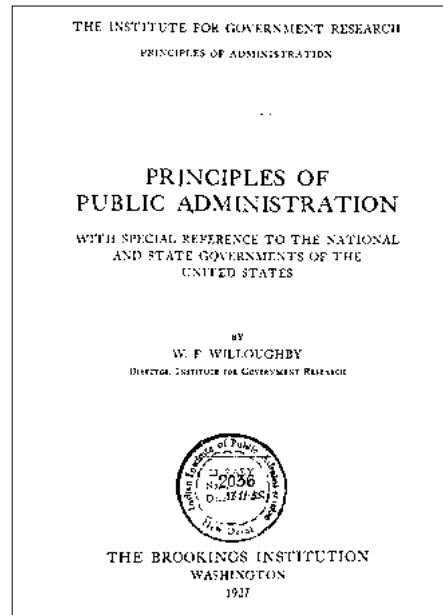
Галоўная праблема з вэбераўскім усхваленнем бюракратыі як найлепшай формы арганізацыі грамадскіх структур — кантроль іх росту. Больш важным пытаннем за эфектыўнасць ці этычныя паводзіны стала праблема неабмежаванай улады, наданай дзяржаўным службоўцам у іерархічнай сістэме, улады, якая з ростам бюракратыі толькі множылася. Сучасныя тэарэтыкі, спрабуючы аддзяліць ідэалогію Вэбера ад дачынення да трагічных наступстваў звышбюракратый нацысцкай Нямеччыны і камуністычнага Саветаў Саюзу, падкрэсліваюць, што навукоўца яшчэ ў тыя часы папярэджваў, што неадэкватна кіраваная бюракратыя замест добрых вынікаў пагражае стратай індывідуальнай свабоды.

Да таго ж, крытыкуючы падыходы Вэбера, некаторыя ягонныя сучаснікі пачалі задавацца пытаннем: у рэальнасці на месцах працы ці заўсёды кіраўнікі маюць і могуць мець больш ведаў і лепшыя навыкі, чым іх падначаленыя. Бо калі не, то ўся ідэя вертыкалі, дзе кожная вышэйшая пазіцыя мусіць мець больш кампетэнцый, чым тая пад імі, не мае практычнага абгрунтавання, а значыць не працуе.

Прынцыпы адміністрацыі Уілаўбі

Ці з'яўляецца грамадская адміністрацыя асобнай ад паліталогіі галіной навукі? Такое пытанне суправаджала гэтую галіну ад пачатку. У сваёй наватарскай кнізе *«Палітыка і адміністрацыя»*, апублікаванай у 1900 годзе, амерыканскі навуковец Фрэнк Дж. Гуднаў сцвярджаў, што існуюць «дзве паасобныя функцыі ўрада»: ствараць палітыку і яе рэалізоўваць. Апошнюю функцыю ён прыпісваў дзяржаўным установам і яе працаўнікам – адмыслова прызначаным дзеля гэтага грамадскім адміністратарам і службоўцам.

Малюнак 19. Вокладка кнігі Уільяма Ф. Уілаўбі *«Прынцыпы грамадскай адміністрацыі»* (1927)



Наўздагон даследчыкі і практыкі грамадскага кіравання ўсяляк спрабавалі адасобіць новаспечаную галіну адміністрацыі пачатку XX стагоддзя ад паліталогіі. Асабліва зручнай аказалася дыхатамія² «палітыка – адміністрацыя», калі ў ЗША пачалася Вялікая дэпрэсія (1929–1939) – найвялікшы эканамічны спад у гісторыі прамыслова

2 Дыхатамія – падзел цэлага на дзве часткі. Іншымі словамі, гэтая пара частак мае быць сумесна вычарпальнай (усё павінна належаць адной або другой частцы) і ўзаемавыключальнай (нішто не можа належаць адначасова абедзвюм часткам).

развітых краін свету. Бюракратам было выгадна сказаць, што яны не выбіралі грамадскія палітыкі, якія прывялі да беднасці незлічонай колькасці жыхароў, у той час як яны, бюракраты, аддана і старанна выконвалі свае абавязкі, каб сітуацыю выправіць.



Малюнак 20. Вялікая дэпрэсія (1929–1939). Беспрацоўныя мужчыны стаяць у чарзе каля бясплатнай сталовай, адкрытай Аль Капоне ў Чыкага для тых, хто пакутуе ад наступстваў Дэпрэсіі.

Як сведчанне навуковай самастойнасці ўсё больш друкаваных матэрыялу і даследаванняў з’яўляліся менавіта па дзяржаўнай адміністрацыі і кіраванні грамадскімі ўстановамі. У асноўным – гістарычныя і юрыдычныя эсэ апісальнага характару. Гэта былі важныя першыя крокі станаўлення паасобнай навукі грамадскай адміністрацыі, але яны былі мала прыдатныя для працаўнікоў дзяржаўных устаноў на месцах. Працы гэтыя так і не змаглі адказаць на пытанне, *як* усё павінна рабіцца.

Першай паўнаўдаснай кнігай па грамадскім і дзяржаўным кіраванні сталіся «*Прынцыпы грамадскай адміністрацыі*» амерыканца Уільяма Ф. Уілаўбі. Ягоная праца раскрыла галоўныя праблемы,

з якімі сутыкаюцца адміністрацыі (кадры, фінансы, накладныя выдаткі, арганізацыя структур і аддзелаў), і прапаноўвала шэраг рашэнняў. Падобна як і ў галінах агульнага менеджменту таго часу, Уілаўбі як даследчык дзяржаўнага кіравання заклікаў адміністрацараў карыстацца навуковымі падыходамі рашэння праблем і грамадскіх задач.

У той час як навукоўцы – піянеры грамадскай адміністрацыі шмат яшчэ чаго не ведалі, а таму часта памыляліся, яны ў значнай ступені мелі рацыю адносна таго, якой можа і павінна быць грамадская адміністрацыя. Вялікую колькасць сваіх працаў яны прысвяцілі разважанням пра кіраванне мясцовымі ўрадамі. У тыя часы, як і цяпер, на іх прыходзілася вялікая частка дзяржаўных выдаткаў. І як цяпер, у тыя часы там таксама было многа супрацоўнікаў і вялікая карупцыя.

Нэаклясычная школа

Сумневы Саймана

Калі Тэйлар і яго паслядоўнікі дзесяцігодзямі пераконвалі, што прадукцыйнасць і эфектыўнасць з'яўляюцца вынікам спецыялізацыі, іерархii і адзінства загадаў і накірункаў, то Герберт Сайман ў 1940-х проста заявіў, што ўсё гэта – беспадстаўная лухта. Галоўным словам тут было акурат «беспадстаўнасць», і адсюль запыт да тэйлараўцаў і вэбераўцаў паказаць канкрэтныя лічбы. Ён дамагаўся даведацца пра дакладныя вынікі адаптаваных да практыкі бюракратычных працэсаў, якія пад шылдай «навуковыя падыходы» актыўна пра-соўвалі кансультанты клясычнай школы менеджменту. Сайман і яго нэаклясычныя падыходы да менеджменту ўвайшлі ў гісторыю сусветнай філасофіі як перамога пазітывізму і эмпірызму над старой клясычнай школай.

Пазітывізм – гэта спосаб аргументацыі, які абапіраецца выключна на факты (якія ёсць ці іх няма), у адрозненне ад нарматывізму, дзе кіруючым элементам ёсць нормы, ідэі і каштоўнасці (абмяркоўваем, што добра, а што дрэнна). Эмпірызм – гэта спосаб праверкі

заяўленых пастулатаў пазітывізму эксперыментальным ці натуральным метадам. Пад кожнай высновай і парадай па менеджменце Сайман патрабаваў пацверджання кантраляваным эксперыментам ці колькасным аналізам. Ён рашуча казаў «не» апісальным аглядам і даследаванням найлепшай перадавой практыкі. Тое, што яны ў гэтых тэкстах ухваляюць і чым захапляюцца, адзначаў Сайман, можа быць проста паварот лёсу, а не вынік тэйларызму ці стандартызацыі. «Пакажыце мне факты», – бесперапынна казаў ён.

Хаця дыхатамія фактаў і каштоўнасцяў падымалася як пытанне яшчэ такімі антычнымі філосафамі, як Арыстоцель, і філосафамі ранняга Асветніцтва, такімі як Томас Гобс (1588–1679) і Джон Лок (1632–1704), а таксама сучаснікамі Тэйлара, напрыклад Фрыдрыхам Ніцше (1844–1900), Герберт Сайман перанёс гэтае пытанне ў плоскасць кіравання сучаснымі арганізацыямі тут і цяпер напярэдадні і падчас Другой сусветнай вайны. «Калі менеджмент і мае кіравацца навуковымі падыходамі, то гэтая навука павінна абапірацца толькі і выключна на факты», – рашуча заўяляў ён. Неўзабаве за далейшае і глыбейшае раскрыццё тэмы, у тым ліку спосабаў прыняцця рашэнняў у дзяржаўных установах (глядзіце разьдзел 1 пра абмежаваную рацыянальнасць і дастатковае задавальненне), Герберт Сайман атрымаў Нобэлеўскую прэмію па эканоміцы.

Недавер Мёртана

Бацька-заснавальнік сучаснай сацыялогіі Роберт К. Мёртан³ (1910–2003) далучыўся да нападаў на клясычную школу менеджмента. У сваіх працах сярэдзіны XX стагоддзя ён адзначаў вялікую напружанасць паміж бюракратычнымі і дэмакратычнымі прынцыпамі кіравання ў любой арганізацыі. Ставіў пытанне, ці маюць пісаныя нормы і правілы іерархіі ўніверсальнае права ануляваць этыку, роўнасць і ўдзел як кампаненты дэмакратычных працэсаў? «Пытанні гэтыя могуць паўстаць у працэсе працы любой

3 Першапачатковае імя яго было Мэйэр Роберт Школьнік. Ён нарадзіўся ў ЗША ў габрэйскай сям’і эмігрантаў з Расейскай імперыі Іды Расоўскай і Аарона Школьнікава, цалкам верагодна з тэрыторыі сучаснай Беларусі.

дзяржаўнай установы», – папярэджаў сацыёлаг Мёртан і тлумачыў, што ўсе магчымыя сітуацыі і выклікі лёсу мануаламі не прапішаш.

Жахлівыя наступствы Другой сусветнай вайны і інструменты кантролю свайго ж грамадства, створаныя мегаіерархіямі цэнтралізаваных рэжымаў па абодва бакі фронту, адназначна ўказвалі на рацыянальнасць абвінавачванняў, заяўленых Мёратанам. У сваіх працах ён падкрэсліваў, што вэбераўская мадэль грунтуецца на сакрэтнасці. Яго непакоіла, што празрыстасці і ўдзелу грамадзян у бюракратычных структурах увогуле не існуе. Калі да Другой сусветнай вайны як і што дакладна робіць дзяржаўная адміністрацыя цікавіла хіба што паасобных інтэлектуалаў і інтэлігентаў, то пасля выяўлення і разумення ўсіх жахаў, якія дзяржаўныя бюракратыі могуць рабіць за спінай сваіх грамадзян, сілкуючы іх плынню сплечаных падаткаў, дэмакратычна-арыентаваныя грамадствы захацелі ведаць болей. Думкі і прапановы Роберта Мёртана знайшлі шырокі водгук.

Як на негатыўны вынік закрытасці бюракратычных, ці ў гэтым ужо выпадку надаецца сказаць збюракратызаваных, структур Мёртан указваў на залішні канфармізм паміж бюракратамі. Мысленне групай, накіраванае на яе самазахаванне, а не на пошук найбольш рацыянальнага рашэння з пункту гледжання грамадзян, названае ім хіба асноўнай паталёгіяй разбудаваных бюракратый. У такім выпадку арганізацыі становяцца празмерна кансерватыўнымі і непадатлівымі да неабходных зменаў, каб адпавядаць патрэбам дынамічна росту грамадства і ягоных патрэбаў.

Школа чалавечых адносін

У 1950–1970 гады можна лічыць часам заняпаду дзяржаўнага кіравання як самастойнай навукі. Навукоўцы, якія займаліся пытаннямі ажыццяўлення грамадскіх палітык, разбыліся ці то па кафедрах паліталогіі, ці то па кафедрах агульнага менеджменту. «Матчына дысцыпліна» паліталогія часта ставілася да грамадскай адміністрацыі з пагардай. Калі што і было карысным, дык гэта фарміраванне некаторых нарматыўных асноваў, такіх як плюралізм, роўнасць перад законам, і падставы дэмакратычных каштоўнасцяў. Апроч гэтых

элементаў, выявілася, што паліталогія мала прыдатная для паляпшэння практычных навыкаў працы дзяржаўных адміністрацый.

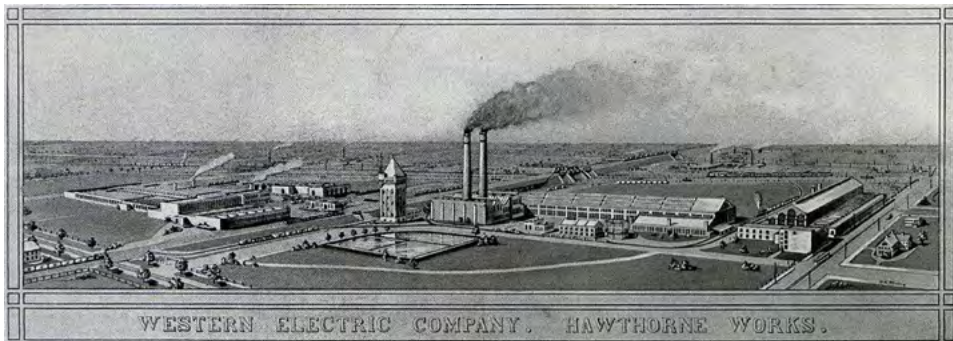
У той жа час агульны менеджмент аказаўся больш карысным. Да практыкі кіравання грамадскімі ўстановамі яго тэарэтыкі дадавалі важны аспект псіхалогіі чалавечых адносін і індывідуальных патрэбаў, як бюракратаў на месцах працы, так і грамадзянаў – карыстальнікаў грамадскіх паслуг. Абаронцы прасоўвання агульных тэорый менеджменту ў галінах грамадскага кіравання пераконвалі, што асноўныя правілы і законы менеджменту з’яўляюцца агульначалавечымі прынцыпамі і не будуць значна адрознівацца ад сектараў эканомікі ці краіны знаходжання. А таму і заахвочвалі да іх прыгледзецца.

Загады і электрыкі

Асноўныя працы па псіхалогіі менеджменту пачалі як грыбы з’яўляцца ў сярэдзіне XX стагоддзя. Праца ў гэтых накірунках актыўна ідзе і цяпер. Папярэднікамі і натхняльнікамі вывучэння чалавечага боку кіравання арганізацыямі лічацца яшчэ працы 1920-х: рукапісы Мэры Паркер Фолет і даследаванні чыкагскай кампаніі «Вестэрн Электрык».

На істотнасць індывідуальнага ўнутранага свету звярнулі ўвагу яшчэ навукоўцы часоў клясычнай школы менеджменту. У эсе «Аддаванне загадаў» (1926) Мэры Паркер Фолет паказала на адвечную розніцу поглядаў кіраўніцтва і рабочых. Фолет раіла, каб гэтыя разыходжанні кіраўнікі змякчалі сваім лідэрскім падыходам. Галоўным заклікам кнігі была ідэя безасабоваці ажыццяўлення ўлады, што вельмі падобна на безасабоваць іерархій, прапанаваную Вэберам. Уладу трэба ажыццяўляць безасабова, каб лідэра не ўспрымалі як празмерна аўтарытэтнага або празмерна дагодлівага, бо і тое, і другое будзе замінаць працы арганізацыі. Пытанні магчымых адрозненняў паміж лідэрствам і менеджментам, закладзеныя Фолет сто год таму, актуальныя і цяпер. Як казаў 16-ы прэзідэнт ЗША Абрахам Лінкальн: «Амаль усе людзі могуць вытрымаць нягоды, але калі вы хочаце праверыць характар чалавека, дайце яму ўладу».

Вядомыя Готарнскія эксперыменты былі арганізаваныя кампаніяй «Вестэрн Электрык» сярод сваіх рабочых, якія рабілі электрычныя



Малюнак 21. Невядомы аўтар. Фабрыка Готарн. 1908

рэле. У некаторых цэхах адмыслова змянялі асвятленне на больш якаснае з думкаю, што там, дзе лампачкі будуць гарэць ярчэй, працоўныя будуць працаваць больш эфектыўна. Гіпотэзу эксперымент не пацвердзіў, затое выявіў іншы вельмі важны аспект: рабочыя і сапраўды лепш працавалі, але таму, што, запрашаючы іх удзельнічаць у эксперыменце, на іх нарэшце пачалі звяртаць увагу як на паасобных працаўнікоў і жывых людзей, а не як на проста чарговае звяно ў ланцужку вытворчасці. З'яву назвалі *Готарнскім эфектам* і абагулілі прапановай, што прырост прадукцыйнасці працы адбываецца ў выніку матывацыйнага ўздзеяння на работнікаў, калі да іх праяўляюць цікавасць.

Тэорыя матывацыі Маслоў

Готарнскія эксперыменты сапраўды перавярнулі парадыгму менеджменту кіравання з ног на галаву. Некаторыя навукоўцы пачалі больш блізка прыглядацца да індывідуальнай матывацыі працаўнікоў. Хіба найбольш вядомым тэарэтыкам у гэтых пытаннях у заходнім свеце лічыцца амерыканскі псіхолаг Абрахам Г. Маслоў (1908–1970) з ягонай іерархіяй чалавечых патрэбаў. Маслоў падзяліў усе чалавечыя патрэбы па групам ад базавых да найболей заававаных і прадставіў гэтыя групы ў выглядзе піраміды. Падмуркам, натуральна, з'яўляліся першасныя патрэбы бяспекі, сну і ежы. Чым далей задавальняліся патрэбы ніжніх узроўняў, тым больш акрэсленымі і пажаданымі рабіліся патрэбы наступных узроўняў. Піраміду



Малюнак 22. Піраміда прыярытэтаў патрэбнасцяў чалавека А. Маслоў

замыкала патрэба самарэалізацыі як матывацыя вышэйшага тыпу да дзеянняў і актыўнасці.

Мабыць, самая значная крытыка іерархіі Маслоў датычыць ненавуковасці ягонага падыходу. Метады, якімі ён карыстаўся, каб зрабіць высновы, былі даволі спецыфічныя: яго тэорыя пабудавана збольшага на асабістых назіраннях і біяграфічным аналізе. Даследаванні падчас распрацоўкі гэтай мадэлі праводзіліся толькі амерыканскімі навукоўцамі і толькі з амерыканскімі ўдзельнікамі. Нормы паміж культурамі вагаюцца, а таму значэнні і ўвага, якую людзі надаюць вышэйшым сектарам піраміды, будуць адрознівацца. Што праўда, сусветная глабалізацыя з вялікім уплывам у ёй

амерыканскіх каштоўнасцяў ўсё больш падганяе чалавецтва пад ужо клясычную Маслоўскую піраміду.

Да таго ж, шматлікія даследаванні і тэсціраванні гэтай тэорыі паказалі, што чалавечыя патрэбы не заўсёды прытрымліваюцца іерархіі, як заяўляў Маслоу. Па-першае, чалавек можа захацець задаволіць некалькі патрэбаў адначасова. Па-другое, некаторыя патрэбы зусім не атрымалася класіфікаваць у адпаведнасці з ягонай пірамідай матывацыі.

Нягледзячы на ўсе недахопы, тэорыя Маслоў дадае карысці ў разуменне кіравання арганізацыямі, хаця б таму, што аспрэчвае асноўныя пастулаты клясычных тэарэтыкаў менеджменту. Апошнія сцвярджалі, што людзей у першую чаргу матывуюць грошы. Маслоў жа паказаў, што людзей таксама матывуе рэалізацыя сацыяльных і псіхалагічных патрэбаў, чым ён яшчэ раз пацвердзіў высновы Готарнскіх эксперыментаў.

Удасканаленні МакГрэгара

Прафесар менеджменту Масачусецкага тэхналагічнага інстытута Дуглас МакГрэгар (1906–1964) удасканаліў, а ў некаторым сэнсе і разваліў піраміду, створаную Маслоў. Ён адразу заявіў, што людзі бываюць розныя, як рознымі бываюць і сітуацыі, у якія яны трапляюць. Узоры індывідуальнай матывацыі таксама ў залежнасці ад гэтага будуць змяняцца. Асноўнымі двума тыпамі матывацыйных паводзінаў МакГрэгар назваў паводзіны тыпу Х і паводзіны тыпу Y.

Тэорыя паводзінаў тыпу Х сцвярджае, што людзі па сваёй прыродзе лянiвыя істоты, якія не хочуць працаваць і пры кожнай магчымасці будуць пазбягаць працы. Таму кіраўнікам на месцах працы варта пільна сачыць за паводзінамі падначаленых і добра тлумачыць, якія праблемы і адказнасць нясе невыканне кантрактных абавязкаў, лічы «кіраванне пугай». Рабочым трэба даваць дакладныя і канкрэтныя распісаныя задачы, нормы і тэрміны іх выканання.

Тэорыя паводзінаў тыпу Y супрацьлеглая і больш пазітыўная. Людзі ў ёй працавітныя і атрымваюць асалоду ад удзелу ў грамадскіх працэсах шляхам сваёй працы. Галоўная задача менеджэра тут – стварыць спрыяльныя ўмовы рэалізацыі працоўных планаў

Тэорыя X	Тэорыя Y
 • Людзі не хочуць працаваць • Патрэбны жорсткі кантроль • Матывацыя — грошы і страх • Строгая струк	 • Людзі хочуць развівацца • Давер і адказнасць • Матывацыя — сэнс і рост • Гнуткая камандная праца

Малюнак 23. Тэорыя X і Y Дугласа МакГрэгара

падначаленых, даверыцца ім і адпусціць сітуацыю. Гэты тып кіравання не да канца можна акрэсліць як «кіраванне пернікам», хіба што пад гэтым «пернікам» мы разумеем менавіта ўнутранае задавальненне і самарэалізацыю рабочых, а не матэрыяльнае ўзнагароджанне, атрыманае ад менеджэра кампаніі. Тут пануе крэатыў і творчасць у рашэнні працоўных задач.

У наш час тэорыя МакГрэгара лічыцца састарэлай, бо прадстаўляе дзве крайнасці. Тэорыя X добра характарызуе працэсы ў нізкааплатай, або чорнай, працы, але працаўнікі, калі яны матываваныя, ў такіх нікчэмных сітуацыях будуць рухацца далей у пошуках пазіцыі з умовамі працы тэорыі Y. З другога боку, тэорыя Y таксама не з'яўляецца нявіннай. Некаторыя крытыкі выказваліся, што замест таго, каб клапаціцца пра супрацоўнікаў, менеджэры ў стылі тэорыі Y проста займаліся спакуслівай формай маніпуляцыі, каб дасягнуць сваіх асабістых менеджэрскіх мэтай.

Сучасныя тэорыі адміністравання

Пачынаючы ад 1970-х у заходнім свеце грамадскае адміністраванне нарэшце грунтоўна і адназначна ўсталявалася як самастойная навука і вучэнне. Менавіта ў гэтыя часы грамадскае адміністраванне паспяхова парвала складаныя адносіны як з палітычнай навукай, так і з агульным менеджментам. Галіна акрэслілася як аўтаномная вобласць вывучэння і практыкі, вызваленай нарэшце ад з’едлівых выказванняў палітолагаў аб слабасці грамадскага адміністравання ў сваіх тэарэтычных асновах і ад паблажлівых каментароў бізнес-школ наконт «няпыльнай працы» бяздарных дзяржаўных бюракратаў.

Хуткімі тэмпамі раслі новыя факультэты і кафедры, якія займаліся выключна вывучэннем дзяржаўнага сектару і яго структур забеспячэння грамадзян грамадскімі паслугамі і дабротамі. З’явіліся новыя акадэмічныя выданні і навуковыя асяродкі. У той жа час яны працягвалі пазычаць шмат тэорый з агульнага менеджменту, асабліва з пачатку гэтага самадзейнага перыяду, хоць і правяралі іх слухнасць паасобна на дзяржаўных служачых альбо ў параўнанні іх да бізнесоўцаў. Вельмі папулярнымі сталіся такія агульныя тэорыі, як структурная тэорыя Мінцберга, эканамічная тэорыя арганізавання і тэорыя арганізацыйнай культуры. Напрыканцы гэтага падраздзела прадстаўленыя і тэарэтычныя пазіцыі, створаныя менавіта грамадскім адміністраваннем як самастойнай галіной. Гэта рух «перавынаходніцтва ўраду» і тэорыя новай грамадскай службы. Тэорыі ўраднасці як аднаго з апошніх трэндавых падыходаў да пытанняў кіравання грамадскімі і дзяржаўнымі ўстановамі прысвечаны асобны разьдзел 7 гэтай кнігі.

Структурная тэорыя

У кожнай арганізацыі можа існаваць найлепшая для яе структура, а таму арганізацыйныя дысфункцыі можна выправіць менавіта праз структурныя змены. Структурная тэорыя з большага грунтуецца на клясычных прынцыпах менеджменту і робіць акцэнт на колькаснай і якаснай эфектыўнасці і прадукцыйнасці.

Бацька гэтай тэорыі, канадскі вучоны Гэнры Мінцберг, аспрэчваў перакананні, што прыватны бізнес-сектар – гэта добра, а дзяржаўны – дрэнна, і што ўрад павінен стаць больш падобным да бізнесу. Для канкрэтных арганізацый і іх функцый існуюць розныя ўнутраныя арганізацыйныя формы. Мінцберг прапанаваў тыпалогію з пяці розных арганізацыйных структур: прадпрымальніцкая структура, машынная бюракратыя, прафесійная, дывізіённая і наватарская структуры. Апошняя вядомая таксама як адхакратыя.

Прадпрымальніцкая арганізацыйная структура мае толькі некалькі слаёў, якія злучаюць топ-менеджэраў з персаналам на месцах аказання паслугаў ці вытворчасці даброт. Дзякуючы сваёй прастаце прадпрымальніцкія структуры хуткія, эканомныя, гнуткія і часам нефармальныя ў параўнанні з іншымі структурамі. Аднак Мінцберг папярэджвае, што арганізацыя ўразлівая і адзін сардэчны прыступ кіраўніка можа разбурыць увесь яе механізм, як правіла, заснаваны на цэнтралізацыі і прамым кантролі.

Машынная бюракратыя адрозніваецца моцна развітай стандартызацыяй аперацыйных працэсаў. Ролі, правілы, метады працы і працэдуры справаздачнасці – усё непакіснае і канкрэтнае. Працэс прыняцця рашэнняў цэнтралізаваны, і розныя паасобныя аддзелы выконваюць пэўныя задачы дзеля дасягнення агульнай арганізацыйнай мэты.

Галоўнае адрозненне паміж прафесійнай і машынай структурай заключаецца ў тым, што першая залежыць ад высокакваліфікаваных спецыялістаў, якія імкнуцца самі кантраляваць сваю працу. Гэтае іх памкненне дэцэнтралізуе працэс прыняцця рашэнняў. Паколькі такая структура распаўсюджвае паўнамоцтвы і ўладу ўніз па сваёй іерархіі, кіраўнікам вышэйшага звяна часта не хапае кантролю. Кіраванне арганізацыяй ускладняецца, калі ёй неабходна тэрмінова адаптавацца да новых умоваў або прыняць стратэгічныя рашэнні.

У дывізіённай структуры невялікае цэнтральнае ядро дае менавіта рэкамендацыі, а не загады для паасобных падраздзяленняў, якія ў сваю чаргу карыстаюцца высокай ступенню аўтаноміі. Мінцберг сцвярджае, што гэта пашыраная версія машынай бюракратыі, або нават і калаж з некалькіх машынных бюракратый у адной карпарацыі.

Адхакратыя – апошняя з арганізацыйных структур, прапанаваных Мінцбэргам, вельмі гнуткая, са слаба звязанымі часткамі, а таму яна можа лёгка паддавацца зменам. Адхакратыя ўзнікае з-за патрэбы арганізацый умець распазнаваць, разумець і вырашаць праблемы ў вельмі складаных і турбулентных умовах. Гэта найбольш прыдатная структура ва ўмовах зменлівых рынкаў або інавацый.

Эканамічная тэорыя арганізавання

Для арганізацыйнага поспеху найлепей, каб інтарэсы працоўных супадалі з інтарэсамі арганізацыі, прадстаўленымі яе «ўладальнікамі». Гэтую тэорыю яшчэ ведаюць пад назвай тэорыя боса – агента. Яна падымае ключавыя арганізацыйныя праблемы матывацыі працаўнікоў і кантролю за сумеснымі дзеяннямі. Бос у гэтай тэорыі прадстаўляе таго, хто дэлегуе свае паўнамоцтвы. Агент прадстаўляе таго, каму гэтыя паўнамоцтвы перададзеныя. Напрыклад, калі заканадаўца дэлегуе паўнамоцтвы аддзелу адукацыі, першы з’яўляецца босам, а другі – агентам.

Праблема ўзнікае, калі адзін бок (агент) згаджаецца працаваць на карысць іншага боку (боса) у абмен на пэўныя стымулы, бо агент можа пачаць пераследаваць свае ўласныя мэты і ігнараваць найлепшыя інтарэсы боса. Напрыклад, вы хацелі б прадаць сваю хату як мага хутчэй. Ваш агент-рыэлтар, які працуе за адсоткі ад здзелкі, можа наўмысна зацягваць працэс, каб мець больш часу знайсці кліента, які заплаціць як мага болей. Яшчэ адна праблема босаў палягае ў тым, што яны валодаюць толькі абмежаванай інфармацыяй, а таму рэдка ведаюць, ці паводзяць сябе агенты сумленна і ці іх дзеянні сапраўды прыносяць карысць арганізацыі.

Праблема «бос – агент» можа ўзнікнуць у дзяржаўных установах і ў глабальных аспектах, калі чыноўнікі захочуць дзейнічаць у сваіх прыватных інтарэсах, а не ў якасці агентаў грамадзян. У дэмакратычна арыентаваных грамадствах менавіта апошнія з’яўляюцца канчатковым босам любой грамадскай палітыкі. У той жа час і абраныя, і невыбіраемыя чыноўнікі штодзённа сутыкаюцца з рознымі прыватнымі і арганізацыйнымі ціскамі, якія могуць змусіць іх дзейнічаць супраць грамадскіх інтарэсаў.



Малюнак 24. Бос – агент у кіраванні рэсурсамі

Арганізацыйная культура

Арганізацыйная культура – гэта набор устаноў, сістэм і правілаў, якія акрэсліваюць паводзіны супрацоўнікаў у арганізацыі і ўплываюць на іх. Арганізацыйная культура складаецца як з нематэрыяльных аспектаў кампаніі, такіх як каштоўнасці, практыкі і паводзіны, так і з матэрыяльных аспектаў, напрыклад планіроўка офіса, карпаратыўны лагатып ці форма. Культура адлюстроўвае, як супрацоўнікі, кліенты, пастаўшчыкі і зацікаўленыя бакі адчуваюць арганізацыю і яе місію ў забеспячэнні таварамі і паслугамі.

Сярод іншых трансдысцыплінарных тэорый тэорыя арганізацыйнай культуры з’яўляецца бадай самай маўклівай, але вельмі магутнай тэорыяй, якая ўплывае на працу асобных людзей на сваіх

месцах. Як правіла, штатныя супрацоўнікі праводзяць па восем гадзін у дзень на сваіх працоўных месцах, а гэта каля паловы іх актыўнага жыцця. Калі арганізацыя не мае адпаведнай культуры для падтрымкі сваёй асноўнай дзейнасці, яна заніжае штодзённую актыўнасць, а ў канчатковым выніку і фінансавыя паказнікі.

Паколькі адной з галоўных мэтай арганізацыі з'яўляецца дасягненне ўстойлівасці і прыбытковасці ад яе дзейнасці, культура арганізацыі любой галіны выступае нематэрыяльным механізмам доўгатэрміновага поспеху. Калі гэта правільная культура, яна можа нават стаць спадчынай арганізацыі. Арганізацыйная культура стала папулярнай канцэпцыяй у 1980-х гадах у акадэмічных колах і сярод практыкаў працягвае заставацца такой і цяпер.

Рух перавынаходніцтва

«Шалёныя 90-я» ўварваліся ў грамадскае кіраванне чарговай хваляй скептызму да бюракратычнага вэбераўскага кіравання ўрадавымі арганізацыямі і з новай моцай прапаноўвалі падыходы бізнес-менеджменту да вырашэння праблем у дзяржаўных установах. Ключавой працай з галіны дзяржаўнага кіравання гэтых часоў у заходнім свеце прынята лічыць распрацоўку Дэвіда Осбарна і Тэда Гэблера «Перавынаходніцтва ўрада» (1992). Падставай для сваіх прапаноў па зменах у сістэме дзяржаўнага кіравання ЗША аўтары кнігі называлі хуткія тэмпы інфляцыі, дэфіцыт федэральнага ўраду, а таксама фінансавыя праблемы ўрадаў асобных штатаў, звязаных з выдаткамі на ахову здароўя і пенітэнцыярную сістэму (па-простаму, турмы):

«Мы ўжо дзесяцігоддзе трываем нясцерпны боль на ўзроўнях лакальных урадаў і ўрадаў асобных штатаў. Федэральны ўрад захрас у велічэзных дэфіцытах, пры гэтым працягвае патрабаваць грамадскія паслугі ад мясцовых урадаў і ўрадаў штатаў нават пры адсутнасці на іх грошай. Грамадства расчараванае, злое, незадаволенае і гатовае да зменаў» (Д. Осбарн, 1993)

Як панацэю ад бязвыхаднасці, якая стварылася, і сродак паляпшэння дзейнасці ўрада Осбарн і Гэблер прапаноўвалі ўвесці канкурэнцыю. Канкурэнцыя, казалі яны, не мусіць абмяжоўвацца

арганізацыямі прыватнага сектара. Яны заклікалі да канкурэнцыі ў самім грамадскім сектары: няхай бы дзяржаўныя ўстановы і арганізацыі канкуравалі паміж сабой у прадстаўленні грамадскіх паслугаў і даброт. Осбарн і Гэблер (1992) сцвярджалі, што ўрад павінен пашыраць свае магчымасці, а не проста служыць. Ён мае быць канкурэнтаздольным і прадпрымальніцкім, прадбачыць сацыяльныя праблемы, дэцэнтралізавацца і арыентавацца на рынак. Рух «перавынаходніцтва» перарос у модны ў тыя часы новы падыход да кіравання дзяржаўнымі і грамадскімі ўстановамі, які назваўся *«Новы грамадскі менеджмент»*.

Хоць падыход «перавынаходніцтва» і Новы грамадскі менеджмент былі добра прынятыя навукоўцамі і ўведзеныя ў практыку шматлікімі дзяржаўнымі дзеячамі па ўсім свеце, практыка паказала, чаму гэтыя падыходы вартыя цвярозай крытыкі. Мікракрытыка зводзілася да таго, што шмат з прапанаваных новаўвядзенняў былі нязначныя альбо недастаткова правяраныя. Па-першае, дзяржаўныя новаўвядзенні маюць высокі працэнт правалаў. Па-другое, у той час як некаторыя новаўвядзенні памнажаюцца без асаблівых высілкаў, іншыя, у тым ліку многія з прапанаваных Осбарнам і Гэблерам (1992), немагчыма было паўтарыць шмат разоў ці ў іншых месцах. Па-трэцяе, нават удала імітаваныя новаўвядзенні, у тым ліку некаторыя віды прыватызацыі, як правіла, не прыносілі глабальнай карысці.

Іншыя крытыкавалі Осбарна і Гэблера, што тыя ўвогуле фундаментальна памыліліся. Маўляў, праблема ўрада не ў няўмелым кіраванні, а ў перагрузцы палітычнымі мандатамі. Сапраўдная змена парадыгмы патрабавала значна большага, чым змена метадаў. Патрэбна была не кіраўніцкая рэканструкцыя, якой бы геніяльнай яна ні была, а стварэнне новых сістэм з нуля, якім бы балючым гэта ні было.

Новая грамадская служба

Сапраўднай змены парадыгмы не прыйшлося доўга чакаць. Неўзабаве, наеўшыся выбрыкаў бізнес-мадэляў, якія часта не хацелі дапасоўвацца да шэрых фінансавых рэчаіснасцяў дзяржаўных устаноў і арганізацый грамадскіх паслугаў, заходнія навукоўцы і практыкі

дзяржаўнага кіравання заняліся пошукам адметнага шляху для сваіх арганізацый. Такім свежым і, здавалася б, прыдатным новым падыходам да справы сталі прапановы сямейства Дэнгардтаў, амерыканскіх навукоўцаў з галіны дзяржаўнага кіравання.

У сваёй ужо клясычнай кнізе «*Новая грамадская служба: службы, не кіраваць*» (2000) Робэрт і Жанет Дэнгартды прапанавалі перакласці адказнасць з дзяржаўных адміністратараў на плечы грамадзян. Такі падыход чакае ад грамадзян максымальнай актыўнасці ў прадастаўленні грамадскіх даброт і паслуг, а праца работнікаў дзяржаўных устаноў зводзіцца да дапамогі ім, грамадзянам, свае натхненні рэалізаваць.

Асноўныя пазіцыі, да рэалізацыі якіх заклікаюць у гэтай кнізе, наступныя.

1. Абслугоўвайце грамадзян, а не кліентаў.
2. Стаўце грамадскія інтарэсы перад усім.
3. Грамадзянскія каштоўнасці і каштоўнасці дзяржаўнай службы вышэй за рызыкаўныя прадпрымальніцкія падыходы.
4. Думайце стратэгічна, дзейнічайце дэмакратычна.
5. Прызнайце, што грамадская адказнасць – гэта няпроста.
6. Служыце, а не кіруйце.
7. Шануйце працаўнікоў, а не толькі прадукцыйнасць.

Новая парадыгма прапаноўвала новыя канцэпты і інструменты: дэмакратычнае грамадзянства, грамадзянская супольнасць, арганізацыйны гуманізм і тэорыя дыскурсу. Дэмакратычнае грамадзянства – гэта актыўны ўдзел грамадзян у палітычнай дэмакратыі, неабавязкова на нацыянальным узроўні. Гэтаксама паўдзельнічаць можна на ўзроўні гораду ці нейкай іншай юрысдыкцыі (раён, гміна, правінцыя ці рэгіён) альбо ў наднацыянальных структурах, напрыклад структурах Еўразвязу. Дзеянні грамадзянскай супольнасці адносяцца да ўсіх форм сацыяльных актыўнасцяў, якія ажыццяўляюцца асобамі або групамі, не звязанымі з дзяржаўнымі органамі ці імі не кіраванымі.

Дэнгартды прысвяцілі значную частку сваёй працы ўнутрыарганізацыйным момантам паасобных бюракратый. Яны тлумачылі неабходнасць арганізацыйнага гуманізму як абаронцы чалавечых каштоўнасцяў, этыкі і сацыяльнай адказнасці і ў саміх дзяржаўных

арганізацыях. Тым самым яны падкрэслівалі неабходнасць ставіць у прыярытэт дабрабыт і развіццё і супрацоўнікаў дзяржаўных устаноў, а таксама адзначылі ўплыў гэтага асабістага дабрабыту службоўцаў на грамадства ў цэлым.

Шматлікія тэарэтыкі новай дзяржаўнай службы як плыні – сямейства Дэнгардтаў ці Камілія Сціверс – не вельмі ўпэўнена атаясамліваюць сябе з постмадэрністамі і ўлюбёнай імі тэорыяй дыскурсу, паказваючы, што гэты тэарэтычны падыход перад усім ёсць падыходам постмадэрнісцкага руху да дзяржаўнага кіравання. Аднак яны ва ўнісон з постмадэрністамі заяўляюць пра важнасць свабодных і шчырых размоваў па пытаннях грамадскіх палітык сярод розных актараў – удзельнікаў працэсу:

«Хоць паміж рознымі постмадэрнісцкімі тэарэтыкамі існуюць значныя адрозненні, здаецца, што яны прыходзяць да аднолькавай высновы: паколькі ў постмадэрнісцкім свеце мы залежым адзін ад аднаго, кіраванне павінна ўсё больш грунтавацца на шчырай размове паміж усімі бакамі, уключаючы грамадзян і адміністратараў. І хаця постмадэрнісцкія тэарэтыкі дзяржаўнага кіравання скептычна ставяцца да традыцыйных падыходаў да ўдзелу грамадскасці, здаецца, існуе значная згода ў тым, што пашыраны грамадскі дыялог неабходны для таго, каб ажывіць дзяржаўную бюракратыю і аднавіць пачуццё легітымнасці ў сферы дзяржаўнага кіравання».

Дэнгхард і Дэнгхард, «Новая дзяржаўная служба: службы, не кіраваць». С. 41

Нягледзячы на тое, што новая грамадская служба як менеджмент-падыход ужо шмат дзе эфектыўна ўведзеная на Захадзе – ў Злучаных Штатах, Канадзе, Англіі, Новай Зеландыі і многіх іншых развітых краінах, – застаецца пытанне, наколькі ён пасуе да краінаў з ніжэйшым узроўнем эканамічнага і сацыяльнага развіцця. Сапраўды, некаторыя ўрады, асабліва збыднелыя і тыя, што знаходзяцца на Афрыканскім кантыненте, адмовіліся прыняць арыенціры новага падыходу да дзяржаўнага кіравання. Маўляў, яно несумяшчальнае з ідэалагічнымі, палітычнымі, тэхналагічнымі і сацыяльна-культурнымі падмуркамі гэтых краінаў.

Напрыклад, нягледзячы на некаторыя прыспешаныя тэхналагічныя ўдасканаленні, у гэтых краінах можа яшчэ адчувацца ўплыў старой культуры, часта феадальнай. Нярэдка ўнутраныя групы саміх

бюракратаў выступаюць супраць менеджэрскіх новаўвядзенняў. «Камфорт», які адчуваюць бюракраты ў сваім статусе-кво, робіць немагчымым зрух іх перспектывы і ментальнага светапогляду на карысць больш эфектыўных рэформ. Іншая праблема непрыдатнасці пастулатаў новай грамадскай службы часта звязаная з адсутнасцю сацыялізацыі працаўнікоў такіх урадаў: многія з іх нават не ведаюць аб існаванні стандартных аперацыйных працэдур у канкрэтных установах.

Сітуацыя з увядзеннем практык новай грамадскай службы пагаршаецца нізкім узроўнем дысцыплінарнай адказнасці, несур'ёзным падыходам да службы і мяккімі мерамі пакарання ў дачыненні да супрацоўнікаў, якія дрэнна працуюць. У выніку – непрыязнасць да грамадзян пры аказанні паслуг, марудлівасць і празмерная балбатня на месцах працы, пропускі і спазненні. Пытаннем застаецца, як зрабіць максымальна эфектыўнай працу грамадскіх і камунальных аб'ектаў у рэчышчы новых падыходаў да дзяржаўнага менеджменту, калі работнікі з большага не валодаюць прафесіянальнымі навыкамі, працуюць дрэнна і не баяцца памыліцца з-за адсутнасці строгіх санкцый.

Падсумаванне

У гэтым разьдзеле мы разгледзелі станаўленне тэорый кіравання дзяржаўнымі ўстановамі ў рэтраспектыве часу. Менеджмент як навуковая галіна з'явіўся напачатку XX стагоддзя і першапачаткова закранаў выключна сферы вытворчасці, а значыць кіравання бізнес-арганізацыямі. З цягам часу навуковыя падыходы і асэнсаванне структуры як асновы арганізацыйнага кіравання знайшлі свой попыт і сярод працаўнікоў дзяржаўных устаноў. Запатрабаванні на акрэсленыя схемы як і што трэба рабіць дзяржаўным служачым і працаўнікам грамадскіх устаноў адначасова былі агучаныя па абодва бакі Атлантычнага акіяну.

Пасля жажлівых вынікаў Другой сусветнай вайны навукоўцы ўсё больш ставілі пад пытанне патрэбу ў цэнтралізаванай структуры з добра распісанымі правіламі і ўсё часцей звярталіся да звычайных

чалавечых патрэбаў і іх рэалізацыі як для службоўцаў, так і для карыстальнікаў грамадскіх паслуг і дабротаў. Пік трактавання грамадзян-карыстальнікаў як кліентаў дзяржаўных установаў прыйшоўся на 1990-я, калі краіны Захаду павальна пачалі праводзіць рэформы сектару дзяржаўнага кіравання і грамадскіх паслугаў, падганяючы іх пад стандарты бізнесовага свету.

Неўзабаве, а часам і пасля горкага вопыту безвынікова растрачанага бюджэту на ўвядзенне бізнес-тэхналогій у бюракратычную будзёншчыну ад менеджэрскіх практык, наўпрост капіяваных з прыватных кампаній, пачалі адмаўляцца. Замест адасаблення грамадзян ад працэсу рэалізацыі і вытворчасці грамадскіх даброт і паслуг іх запрасілі далучыцца да ўсіх стадый як станаўлення грамадскіх палітык, так і да іх рэалізацыі. Адначасова прыгадалі і перашапачатковую ролю працаўнікоў дзяржаўных установаў: перад усім службыць патрэбам грамадства, а не кіраваць ім. Пад пытаннем засталася прыдатнасць такога ўдасканаленага падыходу да працы дзяржаўных установаў у краінах, дзе грамадствы яшчэ не саспелі да паўнаўладнага ўдзелу грамадзян у рэалізацыі грамадскіх палітык і праграм.

Практычныя сучасныя схемы рэалізацыі супрацы з насельніцтвам у краінах, якія ўжо ўвайшлі ў стадыю менеджменту дзяржаўных установаў па схеме «служэнне, не кіраванне», дэталёва і падрабязна будуць разгледжаныя ў разьдзеле 6 кнігі.

Пытанні

1. Ці клясычныя тэорыі адміністравання ўсё яшчэ актуальныя для Беларусі? У чым так? У чым не?
2. Паразважайце, Вэбер распрацаваў і распаўсюдзіў сістэму кіравання дзяржавай праз бюракратыю ці проста апісаў і даў назву адвечнаму метаду кіравання адміністрацыйнымі працэсамі?
3. Складзіце спіс з пяці самых важных каштоўнасцяў дзяржаўнага сектару і дзяржаўнай службы Беларусі? Якімі яны ёсць? Якімі павінны быць?

4. Перагледзьце ваш спіс з пяці самых важных каштоўнасцяў у святле тэорый чалавечага боку арганізацыі. Ці чагосьці нестae?
5. Прапановы Новага грамадскага менеджмента былі ўведзеныя ў шматлікіх развітых краінах у 1980–1990-х гадах. Іх хібы добра вывучаныя і даказаныя. Ці павінны распрацоўшчыкі грамадскіх палітык краінаў, якія прапусцілі гэты этап развіцця, усё адно ажыццявіць прапановы як абавязковы этап станаўлення ці цалкам іх прапусціць?



Малюнок 25. Валерія Гараднічава. Мы. 3 серії праць «Мы». 2024

4 | ЧАЛАВЕЧЫЯ РЭСУРСЫ

КЛЮЧАВЫЯ ПАНЯЦЦІ

матывацыя працы для грамадства | індустрыяльная рэвалюцыя | штучны інтэлект | валанцёрства | рабочы | працаўнік | дэлегацыя | дыскрэцыя

Дзе шчырая праца, там густа,
а дзе лянота — пуста.

Беларуская прымаўка

Беларуская фальклорная спадчына заклікае да шчырай працы і абяцае шчодрыя ўзнагароды і бонусы. Гэтая традыцыя звязаная з нялёгкай работай ў полі, калі дабрабыт кожнай сям’і напamую залежаў ад заангажаванасці ў цяжкую фізічную працу. Ці актуальная гэтая прымаўка для сучаснай сферы рэалізацыі грамадскіх палітык? Ці нясе адданая праца на карысць грамадства індывідуальны і сямейны дабрабыт кожнаму паасобнаму працаўніку? Калі не, то як заахвоціць працаўнікоў і рабочых менавіта да шчырай працы? Гаворка ў гэтым разьдзеле пойдзе пра чалавечыя рэсурсы грамадскіх устаноў.

Кіраванне персаналам (англ. *human resource management*) — гэта распрацоўка фармальных сістэм у арганізацыі, якія маюць забяспечыць эфектыўнае выкарыстанне ведаў, навыкаў, здольнасцяў і іншых характарыстык супрацоўнікаў для дасягнення арганізацыйных мэтаў. У кіраванне персаналам заангажаваныя людзі на розных пасадах. Больш буйныя арганізацыі маюць свае асобныя кадравыя аддзелы, ці аддзелы па кіраванні чалавечымі рэсурсамі, як зараз модна казаць.

Да асноўных накірункаў працы кадравых аддзелаў адносяць набор персаналу, у тым ліку адбор найбольш адпавядаючых

кандыдатаў, далейшае іх навучанне і развіццё, а таксама розныя праграмы ўтрымання іх на месцах працы. Маўляў, каб не пайшлі шукаць іншы занятак альбо той жа, толькі ў іншым месцы. Кадровыя аддзелы часта ўключаныя і ў працэсы ацэнкі выкананай працы. У развітых капіталістычных сістэмах менавіта кадровыя аддзелы часта непасрэдна ўдзельнічаюць у налічэнні аплаты за выкананыя работы і ў размеркаванні рознага кшталту ільготаў. Яны заангажаваныя ў працэсы павышэнняў па пасадах і ў працэсы перамоваў з прафсаюзамі, што тычыцца ўмоваў працы і яе аплаты.



Малюнак 26. Функцыі кадровых аддзелаў

Гэтая кніга толькі ўводзіць у тэму менеджменту ўстановаў грамадскіх паслугаў і не з'яўляецца поўным даведнікам па кіраванні людзьмі ў дзяржаўных арганізацыях, таму ў гэтым разьдзеле мы абмяжуемся толькі самымі вострымі пытаннямі пра чалавечыя рэсурсы. У прыватнасці, мы разгледзім тыя ракурсы кіравання чалавечымі рэсурсамі, у якіх працаўнікі дзяржаўных арганізацый і грамадскіх аб'яднанняў максымальна адрозніваюцца ад працаўнікоў

бізнес-сектару. Іншымі словамі, пагаворым пра асаблівасці гэтай працоўнай групы.

Пра тыя моманты, дзе кіраванне чалавечымі рэсурсамі падобнае да бізнес-сферы, можна прачытаць і ў кнігах пра бізнес. Іх напісана дастаткова і значна больш, чым пра працоўныя рэсурсы сектару грамадскіх паслугаў. Маецца шмат даведнікаў і параднікаў адносна таго, як ствараць эфектыўныя аб'яўленні па найме на працу, выбіраць і праводзіць інтэрв'ю, як пісаць працоўныя дапаможнікі, набіраць і звальняць людзей, дамаўляцца альбо змагацца з прафсаюзамі. Таму ў гэтым разьдзеле мы будзем гаварыць выключна пра тое, чаго ў гэтых кнігах пра бізнес амаль няма.

Пачнём з таго, што ў дзяржаўным сектары існуе вельмі шмат міністэрстваў, аддзелаў і падарганізацый. Большасць з іх звязаныя паміж сабой, у тым ліку кадрамі і кадравымі палітыкамі. Ва ўсіх іх задзейнічана велічэзнае мноства людзей, як атрымальнікаў грамадскіх дабротаў і паслугаў, так і іх тых, хто іх аказвае. Што да апошніх, у кожнай краіне працуюць свае нацыянальныя працоўныя кодэксы і міжнародныя рамачныя дамовы па працоўнай сіле, напрыклад стандарты Міжнароднай арганізацыі працы як структурнай часткі Арганізацыі Аб'яднаных Нацый. Такія дакументы акрэсліваюць асноўныя палажэнні па правах і абавязках нанятых працаўнікоў у кожнай краіне.

Палажэнні гэтыя зазвычай добра разбудаваныя і вызначаюць шмат правілаў у кіраванні чалавечымі рэсурсамі. Гэтыя правілы дзейнічаюць у кожнай арганізацыі, незалежна ад сектару эканомікі, ў тым ліку ў дзяржаўных установах. Больш буйныя дзяржаўныя арганізацыі і аддзелы ў дадатак да гэтых асноўных нацыянальных і міжнацыянальных законаў і дамоваў маюць свае ўласныя кадравыя палітыкі. Кадравыя аддзелы гэтыя палітыкі рэалізуюць.

Гэты разьдзел мы пачнём з размовы пра агульнасусветную дынаміку стагоддзя, што датычыць кадравай палітыкі, якая мела месца пасля індустрыяльнай рэвалюцыі, і пра тое, што агульнага гэта мае з працоўнай сілай сектару грамадскіх паслугаў цяпер. Рэвалюцыя гэта, натуральна, здарылася сто, а дзе і больш як дзвесце год таму. Аднак яна ўсё яшчэ ўплывае на тое, як вызначаецца працоўная сіла, якія яна мае правы, абавязкі і матывацыю. У той час, калі правілы працы ў дзяржаўных арганізацыях грамадскіх паслуг

Табліца 4. Чалавечыя рэсурсы. Дапаможны слоўнічак

Тэрмін	Што азначае
Матывацыя працы для грамадства	Індывідуальнае жаданне аказаць розныя паслугі іншым з мэтай рабіць дабро
Забяспечанасць працай	Стан наяўнасці надзейнай працы, з якой чалавека наўрад ці звольняць
Задавальненне працай	Пачуццё задавальнення або напоўненасці, якое чалавек атрымлівае ад сваёй працы
Баланс праца – сям'я	Вынік роўнасці часу і ўвагі, нададзеных працы і сям'і
Дыскрэцыя	Магчымасць ці права дзейнічаць афіцыйна паводле сваёй уласнай ацэнкі і незалежна ад ацэнкі ці ведама іншых
Дэлегаванне	Працэс размеркавання і даручэння працы іншаму чалавеку

зазвычай добра распісаныя нацыянальнымі кодэксамі дзяржаўнай службы, а таксама іншымі знешнімі і ўнутранымі распараджэннямі, тэма матывацыі працы ў дзяржаўным сектары ў Беларусі зазвычай мала агучваецца. Таму вялікая частка гэтага разьдзелу будзе прысвечаная менавіта ёй – матывацыі працы для грамадства.

Спачатку высветлім, чаму людзі пачынаюць ці працягваюць працу ў дзяржаўным сектары эканомікі, далей мы разгледзім, ці аднолькавыя паняцці «рабочы» і «працаўнік». Паставім вельмі далікатнае пытанне: гэта проста сінонімы ў беларускай мове ці за розніцай у гуках стаіць нешта большае. У завяршэнне мы таксама параўнаем дэлегаванне і дыскрэцыю, а менавіта чым гэтыя паняцці адметныя і ў чым падобныя.

Гістарычныя перадумовы

Папярэдняе стагоддзе было вельмі дынамічным для развіцця вытворчасці паслугаў і дабротаў. Паміж іншым, першы раз была акрэсленая і ўзятая пад увагу менеджэраў ідэя канкурэнцыі як неабходны

складнік у распрацоўцы развіцця і прагназавання будучыні арганізацый. Да мінулага стагоддзя такога паняцця, як канкурэнцыя, ў менеджменце ўвогуле не было. Зрэшты, як не было і самога паняцця прафесійнага менеджменту.

Беларусь у гэтым сэнсе была ў цэнтры азначаных тэндэнцый. Добрым прыкладам маем жыццяпіс пана Рамана Скірмунта, апошняга ўладальніка маёнткаў і мануфактур у Парэччы, што на Піншчыне. Аўтар біяграфіі пана Скірмунта, створанай паводле ўспамінаў жыхароў Піншчыны, – вядомы беларускі гісторык Аляксандр Смалянчук, дэталёва апісвае фабрычнае жыццё тагачасных губерній на тэрыторыі Беларусі. А менавіта якія вытворчасці і навошта распачыналі колішнія нябедныя людзі. Гэты жыццяпіс добра паказвае, як нават у заможных людзей Беларусі тых часоў не было ідэі стварыць нейкую вытворчасць з мэтай чыстага прыбытку ці каб з кімсьці канкураваць. Фабрыкі маглі адчыняць толькі надзвычай заможныя сем’і, якія з большага і так ўжо мелі дастаткова фінансаванага капіталу, каб да канца жыцця нічога больш не рабіць. Але гэта іх не спыняла, і ў вольны ад менеджменту сваіх уласных рэсурсаў час яны пачыналі займацца вытворчасцю.

У тым самым жыццяпісе Скірмунта чытаем, што вытворчасцю гэтыя багатыя людзі часта маглі займацца выключна з пункту гледжання асабістай зацікаўленасці, а не прыбытку. Прыкладная аргументацыя магла быць такой: «У майго суседа фабрыка зброі. Ён робіць пушкі. А можа і я сабе такую пабудую». Падыходзілі да гэта больш з такой пазіцыі: «Вось што мне цікава! І я буду гэта рабіць». Адчыненыя вытворчасці не абавязкова меліся быць прыбытковымі. Дарэчы, часы не вельмі змяніліся ў гэтым сэнсе. І сёння некаторыя заможныя людзі з сучасных пакаленняў маюць цалкам непрыбытковыя, а нават і стратныя прадпрыемствы толькі таму, што ім гэтая галіна ці індустрыя падабаецца. Шматлікія вынаходніцтвы таксама паўстаюць менавіта ў такіх непрыбытковых умовах, бо распрацоўшчыкі маюць доступ да грошай, якія можна марнаваць на ўдасканаленне прадукту.

Само паняцце канкурэнцыі ў выпадках, акрэсленых вышэй, было не вельмі патрэбнае. Натуральна, як любая вытворчасць, вытворчасць тых часоў патрабавала пэўных рынкаў збыту, але гэтыя рынкі, колькасць выпушчанай прадукцыі і колькі на гэтым можна зарабіць не былі асноўнымі мэтамі гэтай вытворчасці. Чымсьці падобнаю

сітуацыя была і ў камандна-планавай эканоміцы СССР, дзе шматлікія прадпрыемствы часта працавалі на павелічэнне запасаў на складах, такая, маўляў, праца дзеля працы, а не з прычыны рэальнага попыту на прадукцыю.

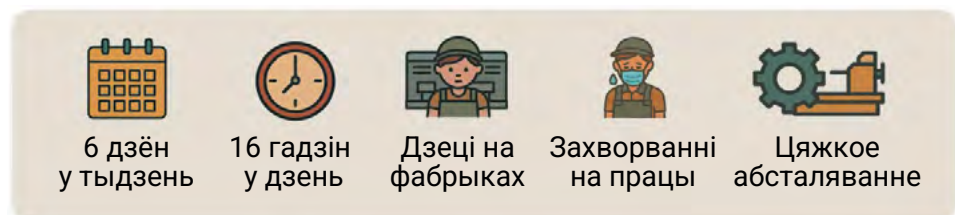
Калі вытворчасць пачала пераходзіць у тыповы нашаму сённяш-няму разуменню бізнес-сектар, тады і з'явілася канкурэнцыя. Павысіўся попыт і на пастаяннае ўдасканаленне якасці паслуг ці тавару падчас іх рэнтабельнага выпуску. Бо мы як атрымальнікі гэтых тавараў і паслуг рабіліся ўсё больш і больш пераборлівымі да таго, што б нам хацелася і за як мага ніжэйшы кошт. Адсюль і запыты на больш аб'ёмную і больш якасную прадукцыю з адназначна прывабнымі цэннікамі.

Што да прадуктаў і паслугаў грамадскіх палітык, усё больш увагі пачало надавацца ўдзелу грамадзян ва ўсіх працэсах вытворчасці. Адсюль і розныя спосабы палітычнага ціску на тую ці іншую прадукцыю, якасць, колькасць і набор паслугаў, якія бізнес і дзяржава меліся б прадастаўляць жыхарам сваёй краіны. Такі падыход спрыяў не толькі паляпшэнню якасці, але таксама росту цынізму і недаверу да ўраду. Да дзяржаўных арганізацый і ўстановаў пачало з'яўляцца ўсё больш і больш пытанняў, больш запытаў на задавальненне патрэбаў, што да якасці і канкурэнцыі. Большасць з гэтых просьбаў і пажаданняў, аднак, упіралася ў бюджэтныя абмежаванні, і карыстальнікі паслугаў атрымлівалі і працягваюць атрымліваць тое, што ёсць, а не што хацелася б.

Але вернемся да гістарычнага ракурсу індустрыяльнай рэвалюцыі і тагачаснага прагрэсу, як гэта было больш за сто гадоў таму. Па-першае, працаваць было вельмі цяжка. Калі мы думаем, што працаваць складана цяпер, то тады, можна сказаць, было зусім нязносна. Працаваць шэсць дзён у тыдзень было абсалютнай нормай. Шаснаццаць гадзін у дзень было таксама цалкам нармальна. Дзеці нараджаліся на фабрыках і пасля ўсё жыццё, калі гэта можна было назваць жыццём, жылі і працавалі на гэтых фабрыках з дзяцінства да старасці.

Гігіена была мінімальнай. Цяжкія захворванні і калецтва былі штодзёншчынай. Да таго ж уладальнікі фабрык эканомілі на ўсім чым можна, таму рабочым часта прыходзілася на ўласным гарбу

цягаць рознае цяжкое абсталяванне. То-бок было фізічна нялёгка, прычым не толькі з-за шматгадзіннай занятасці, але і таму, што ў асноўным праца была цяжкай фізічна.



Малюнак 27. Працоўныя будні работнікаў фабрык і заводаў часоў індустрыяльнай рэвалюцыі

Нягледзячы на гэтыя складанасці, бізнес-сектар прасоўваўся, развіваўся і ўдасканальваўся. З'яўляліся новыя машыны, станкі і больш сучасныя тэхналогіі. Павялічвалася роля аб'яднанняў рабочых у прафсаюзы, якія ўпарта тارгаваліся за больш чалавечыя ўмовы працы. Дзесьці бізнесоўцы ішлі на саступкі, а дзесьці не. Падлічыўшы з часам велічэзную колькасць людзей, заангажаваных у вытворчасці, уладальнікі фабрык паступова пачалі замяняць іх наколькі магчыма машынным абсталяваннем.

Кампутарызацыя найноўшага стагоддзя

Апісаныя вышэй працэсы часоў індустрыяльнай рэвалюцыі вельмі нагадваюць працэсы, калі сёння працаўнікоў замяняюць новымі кампутарнымі праграмамі ці робатамі. Фізічна сёння патрэбна значна менш людзей, каб працавалі фабрыка ці завод. Ідзе вялікая аўтаматызацыя і ў сектары паслуг. Паколькі бізнес добра лічыць грошы, ён цудоўна разумее: чым менш людзей ён пакіне на сваім бюджэце, тым будзе лепш. Ён зможа болей зарабіць.

Датычыцца гэта не толькі вытворчасці, але і прыватнага сектару паслуг. У шматлікіх краінах Заходняй Еўропы цяпер вельмі цяжка знайсці банкіраў ці жывых аператараў на касе ў будынку самога банку. Нават калі фізічна і ёсць такі будынак у горадзе, а віртуальных банкаў без фізічных пабудоваў усё болей і болей, то ў гэтых

харомінах у сярэдзіне часта нікога няма. Банкаўскія аперацыі ўсё часцей здзяйсняюцца анлайн ці ў аўтаматызаваных машынах – банкаматах, платаматах і да іх падобных.

Бізнес-сектар эканомікі ўсімі сваімі высылкамі максымальна набліжаецца да таго, каб зменшыць колькасць супрацоўнікаў. Тыя паслугі, якія нельга аўтаматызаваць, спрабуюць замаўляць на аўтсорсінгу. Працягнем прыклад з банкаўскай установы. Для краінаў Заходняй Еўропы нярэдка сітуацыі, што, калі мы тэлефануем у лакальнае аддзяленне мясцовага банку, па тэлефоне нам адказвае агент з іншага канца планеты, скажам, з Індыі альбо Тунісу. Натуральна, банкі замаўляюць паслугі па абслугоўванню кліента ў гэтых краінах, бо там значна таннейшая працоўная сіла. У дадатак банк плаціць за гэту паслугу канторы-пасярэдніку, якая займаецца падборам, трэніроўкай і заменай працаўнікоў. Людзі, якія міла з вамі гутараць па тэлефоне, часта зусім не з'яўляюцца непасрэднымі працаўнікамі банку. Банк не адказвае за іх штомесячны заробак альбо разлічэнне за іх сацыяльных падаткаў у сваёй краіне. Ён плаціць выключна бізнесу за аўтсорсінг.

Такім чынам, па факце ваш суразмоўца нават не да канца можа мець уяўленне пра прадукт ці паслугу, якую вы хочаце набыць за свае віртуальныя грошы дзесьці ў далёкай Еўропе. Але ён ці яна прайшлі добрую трэніроўку. Таму яны адназначна лепей за вас ведаюць наладкі электроннай банкаўскай сістэмы і могуць вам рэальна дапамагчы ажыццявіць тую альбо іншую банкаўскую аперацыю.

У некаторых сферах, дзе адбылася масавая кампутарызацыя, працаўнікі проста пачалі рабіць штосьці іншае ці пераключацца з першапачатковых задач на іншыя задачы і функцыі. Напрыклад, са з'яўленнем штучнага інтэлекту (ШІ) змяншаецца колькасць патрэбных праграмістаў. Але адначасова ШІ стварае і новыя індустрыі і прафесіі, напрыклад, кіраўнік працэсамі штучнага інтэлекту і г.д.

Яскравым прыкладам зменаў з'яўляецца сучасная індустрыя манікюру. У цяперашнім свеце ў ёй працуе велічэзная колькасць людзей. Цяжка сабе ўявіць, чым усе гэтыя людзі займаліся б, калі б не было гэтай адносна новай сферы дзейнасці.

Карацей кажучы, са зніжэннем патрэбаў у людзях на месцах вытворчасці вырас сектар паслугаў. Калі раней дзесяць чалавек

працавалі на фабрыцы, то з індустрыялізацыяй, умоўна, цяпер два чалавекі засталіся працаваць на фабрыцы, а іншыя восем падаліся ў сферу абслугоўвання, аказваць прыватныя і публічныя паслугі гэтым двум і самі сабе. Бо раней, у часы індустрыяльнай рэвалюцыі, на фабрыцы ім наўрад ці патрэбен быў манікюр.

Псіхалогія і псіхатэрапія таксама сталі новымі вельмі запатрабаванымі і масавымі паслугамі як у прыватным, так і ў грамадскім сектары. Бо шмат што ўказвае на тое, што з развіццём штучнага інтэлекту і распаўсюдам кампутарных тэхналогій, паскарэннем усіх працэсаў сучасным людзям патрэбна ўсё больш падтрымкі для псіхікі.

Ці магчымы ўзгаданы банкаўскі аўтсорсінг альбо поўная замена людзей кампутарнымі тэхналогіямі і машынным абсталяваннем у сектары аказання грамадскіх паслуг? Наколькі рэальна аўтаматызаваць дзяржаўныя паслугі ці замовіць іх у Азіі альбо ў Афрыцы?

Часткова так. Часткова не. Атрыманне нейкай стандартнай даведкі ад установы ЗАГС можна было б зрабіць цалкам віртуальным. А калі гэта замова першага пашпарту? Паўстае шмат пытанняў, магчымых памылак ці падробкі дакументаў і іншых неправамерных практык. Як перадухіліць іх і ўвогуле ці магчыма гэта зрабіць?

Узгадаем практыкаванні з першых разьдзелаў кнігі, дзе мы пералічвалі топ-дзесяць грамадскіх паслугаў, якімі карыстаемся штодня. Абарона, пошта, ахова здароўя, адукацыя. Ці можам мы звольніць людзей і паставіць кампутары, нават калі яны і будуць трансляваць жывых людзей з іншых куткоў планеты, якія дыстанцыйна і на аўтсорсе аказвалі б нам патрэбныя грамадскія паслугі? Ці магчыма рэалізаваць грамадскія палітыкі такім чынам? З удасканаленнем кампутарных тэхналогій тэхнічна такое робіцца ўсё больш магчымым. Але ці нам як кліентам і карыстальнікам паслугаў і дабротаў грамадскіх палітык такое адпавядае?

Сапраўды, кампутарнае абсталяванне сёння дапамагае не толькі скараціць колькасць працаўнікоў на месцах у дзяржаўных установах, але і павысіць іх прадуктыўнасць. Яно дапамагае скарачаць працягласць і шматлікіх бюракратычных працэдураў. Але з іншага боку, дзе менш клеркаў, там трэба больш праграмістаў, каб абслугоўваць гэтыя электронныя сістэмы, выпраўляць памылкі, працаваць у службе бяспекі і г.д.

У дадатак, і хіба што не ў цэнтры пытаньня, знаходзіцца той факт, што шмат грамадскіх установаў працуюць менавіта з персанальнымі дадзенымі. У базах дадзеных установаў грамадскіх паслугаў часцяком знаходзіцца не толькі хатні адрас і нумар тэлефону карыстальніка, але і звесткі пра стан яго здароўя, яго адзнакі ў школе і іншая канфідэнцыяльная інфармацыя. Пагадзіцеся, што масава скрасці ўсю электронную картатэку паліклінікі № 5 Першамайскага раёна Менску значна прасцей, чым папярковую калекцыю гэтых дадзеных, якія надзейна абароненыя жанчынамі з рэгістратуры, падвойным шклом перагародкі, дзвярыма на трох засовах і абсалютна неразборлівым почыркам лекара-вуха-горла-носа.

Аўтаматызацыя адназначна павышае эфектыўнасць шматлікіх дзейных бюракратычных працэсаў. Але калі думаць пра стратэгічны план, пра ўзаемадзеянне паміж палітыкамі і прызначанымі адміністратарамі дзяржаўных устаноў, то паўсюль мы маем адносіны з жывымі людзьмі. Калі думаць пра публічныя слуханні, падчас якіх прымаюць пэўную грамадскую палітыку і распрацоўваюць адпаведныя законапраекты, на гэтых этапах заўсёды ёсць людзі. Іх немагчыма замяніць кампутарамі нават з ужываннем штучнага інтэлекту. ШІ можа дапамагчы зрабіць пэўны аналіз, падрыхтаваць падсумаванні практык іншых краінаў і таму падобнае, але мы наўрад ці хацелі б, каб ён сам прымаў адназначныя і асабліва беспаваротныя рашэнні.

Справа датычыць не толькі распрацоўкі, але і рэалізацыі прынятых грамадскіх палітык. Лекар у дзяржаўнай паліклініцы, настаўнік у школе. Яны ўсе могуць выкарыстоўваць кампутарныя і віртуальныя тэхналогіі для ўдасканалення сваёй працы, але наўрад ці хтосьці з нас пагадзіўся б іх цалкам замяніць электроншчынай. Электронныя прылады не заменяць эмпатыі, яны не маюць адпаведнай матывацыі, як сапраўдныя жывы чалавек.

Падсумоўваючы, працаўнікоў грамадскіх установаў сектару паслуг вельмі складана замяніць машынамі. Калі мы разглядаем грамадскі і дзяржаўны сектары паслугаў, то для гэтых установаў людзі-працаўнікі з'яўляюцца іх найважнейшым рэсурсам і самай галоўнай інвестыцыяй. Гэта не гучныя словы. Гэта не нарматыўнае выказванне, якое падкрэслівае выключна нашыя каштоўнасці. Гэта

цалкам рэальнае сцвярджэнне, падмацаванае фактамі. Ад 50 да 85% дзяржаўнага бюджэту складаюць акурат заробкі працаўнікоў дзяржаўных устаноў. Розніца ў лічбах паміж краінамі залежыць у асноўным ад колькасці кампутараў і стаўкі аплаты працы за гадзіну. Але ўявіце сабе, што, калі вы возьмеце які заўгодна дзяржаўны бюджэт (дакладныя прыклады бюджэтаў будуць разглядацца ў наступных разьдзелах гэтай кнігі), яго памер і вось гэтага ўсяго-ўсяго, з гэтых мільёнаў альбо мільярдаў рублёў, ці даляраў, ці еўра, ці юаняў ажно 85% могуць складаць толькі самі заробкі працаўнікоў дзяржаўнага сектару. Нішто іншае, калі гаворка не ідзе пра ваенную эканоміку ў ваенны час, дзе вялікую долю пачынае складаць закупка зброі. У мірны час гэта заробкі тых людзей, якія працуюць у шпіталі, у школе, кладуць асфальт, вывозяць смецце і г.д.

Некаторыя з гэтых людзей непасрэдна працуюць на арганізацыі – часткі грамадскага сектару. Яны наўпрост з'яўляюцца працаўнікамі грамадскага сектару. Іншыя выконваюць свае абавязкі праз часовы працоўны кантракт. У той ці іншай форме ад 50 да 80% бюджэту ў мірны час ідзе на кадры. Таму вельмі лагічна, што ў грамадскім сектары і дзяржаўных установах мусяць быць кадравікі, каб кіраваць усімі звязанымі з працоўнай сілай працэсамі. Таму кадравік – гэта не яшчэ адзін чарговы адміністратар, а, бадай, самая важная пазіцыя, з пункту гледжання аўтара гэтай кнігі, бо гэты чалавек займаецца размеркаваннем сродкаў самага значнага кавалку бюджэтаў грамадскіх устаноў. Таму падкрэслім яшчэ раз, што для сектару рэалізацыі грамадскіх палітык, людзі-працаўнікі – нашае ўсё.

У ідэальным свеце хацелася б, каб гэтыя кадравікі добра ўмелі ці шчыра жадалі навучыцца займацца праблемамі людзей і памяталі, што яны не робаты і не кампутары. Каб памяталі і тое, што замяніць людзей электроншчынай, як мы ўжо высветлілі, не атрымаецца.

Людзі застануцца людзьмі. Таму і праблем, з якімі маюць працаваць аддзелы кадраў, безліч. Адметна, што праблемы гэтыя ўвесь час валяцца з двух даволі прадказальных бакоў. Па-першае, іх няспынна падкідваюць тыя людзі, якія працуюць. Па-другое, яны ўвесь час з'яўляюцца і ад тых людзей – кліентаў і карыстальнікаў, – якія атрымліваюць грамадскія паслугі і даброты. Дзеянні кадравікоў па-правільнаму маюць

быць накіраваны на раўнавагу дабрабыту абодвух бакоў. У цэнтры гэтай раўнавагі знаходзіцца місія кожнай паасобнай установы грамадскіх паслугаў і адданасць ёй усіх заангажаваных ў яе функцыянаванні працаўнікоў. Менавіта пра матывацыю працы гаворка і пойдзе далей.

Матывацыя працы для грамадства

Матывацыя працы для грамадства (МПГ) – гэта вельмі распаўсюджанае ў нашыя часы паняцце. Яно паходзіць з навуковай галіны адміністравання грамадскіх паслугаў. Пра што ідзе гаворка? Паняцце гэтае паўстае з пошуку парадыгмы, кім мы, грамадскія адміністратары, ёсць на самай справе. Ці мы, служачыя і працаўнікі дзяржаўных устаноў, усё ж такі падобныя на бізнесоўцаў, з акцэнтам на больш шырокае кола карыстальнікаў, маўляў, усё грамадства? Ці мы ўсё ж такі працаўнікі дабрачынных арганізацый паслугаў з адзінай ад іх розніцай, што працуем за стабільныя грамадскія грошы? А можа, мы палітыкі і толькі знаходзімся непасрэдна на месцах аказання паслуг?



Малюнак 28. Найбольш вывучаемыя элементы МПГ

Грамадскае кіраванне – адносна маладая галіна навукі. Натуральна, што кіраванне дзяржаўнымі рэсурсамі існавала здаўна і куды ні падайся. Але аформілася гэтая дзейнасць менавіта як

грамадскае кіраванне літаральна сорак, максымум пяцьдзясят год таму. Гэта адносна нядаўна ў параўнанні з іншымі навуковымі галінамі. Таму на кафедрах дзяржаўнага кіравання ва ўніверсітэтах па ўсім свеце, асабліва на пачатку 1990-х, навукоўцы актыўна спрабавалі зацвердзіць яго менавіта як самастойную навуку. Адзін са спосабаў гэта зрабіць – кемліва адказаць на пастаўленыя вышэй пытанні і растлумачыць, чым кафедра дзяржаўнага кіравання ўсё ж такі адрозніваецца ад кафедры палітычных навук і чаму дзяржаўныя служачыя не палітыкі і не тыповыя бізнес-менеджэры.

Займаліся гэтымі пытаннямі і пачаткоўцы, і больш сталыя навукоўцы, у нашым выпадку прафесар Джым Пэры. Ён паміж іншага вельмі доўга быў галоўным рэдактарам аднаго з галоўных навуковых часопісаў па дзяржаўным кіраванні ЗША «Аглядальнік дзяржаўнай адміністрацыі» (Public Administration Review), бадай што найлепшага з навуковых часопісаў свету. У 1990-я ён з калегамі спрабаваў акрэсліць нейкімі канкрэтнымі словамі і новымі паняццямі, чым кадры грамадскіх устаноў адрозніваюцца ад кадрў бізнес арганізацый і палітычных устаноў кшталту парламенту.

Менавіта тады яны і прыдумалі паняцце «матывацыя працы для грамадства» (МППГ). Навукоўцы сцвярджалі, што людзі, якія служачь грамадству ці працуюць на карысць грамадства, маюць спецыфічныя матывы сваіх паводзінаў. Узоры гэтыя адметныя і паўстаюць і падчас выбару самой працы, і ўжо пазней, пры выкананні працоўных абавязкаў. То-бок, запэўнівалі яны, існуе нейкі своеасаблівы набор матывацый паводзінаў гэтых людзей, які акурат прыводзіць да таго, што нашае грамадства атрымоўвае ад іх дзеянняў грамадскую карысць. Гэта адно з вызначэнняў МППГ.

Цікава, што навукоўцы канкрэтна зрабілі, каб гэта даказаць. На словах ўсё гучала добра і прыемна вуху. Шмат хто і раней казаў, што кадры устаноў грамадскіх паслугаў адрозніваюцца ад кадрў іншых сектараў эканомікі. Але вось Джым Пэры і яго паслядоўнікі ад пачатку 1990-х пачалі сістэматычна падлічваць і пераконваць усіх на канкрэтных лічбах з канкрэтных параўнаўчых даследаванняў.

Як Гэрберт Сайман ў сярэдзіне мінулага стагоддзя тапіў за эмпірызм (гл. больш у разьдзеле 1 гэтай кнігі), так і Джым Пэры пару дзесяцігоддзяў пазней вырашыў паказаць менавіта на лічбах, што

працаўнікі дзяржаўнага сектару адрозніваюцца ад працаўнікоў прыватнага сектару з пункту гледжаньня іх адданасці грамадству. Прычым адрозніваюцца яны, як спрабаваў даказаць Пэры, у лепшы бок. У гэтым і была ягоная гіпотэза. Каб яе праверыць, Пэры задаў серыю даволі банальных пытанняў, якія коротка гучаць так: наколькі для вас істотна дапамагаць іншым?

Гэтыя пытанні ён пачаў задаваць як людзям, якія працавалі ў бізнес-сектары ў ЗША кшталту інжынераў і банкіраў, так і працаўнікам тыпова грамадскіх адміністрацый і дзяржаўных установаў. Усім гэтым людзям ён задаваў тую самую серыю пытанняў, наколькі істотна для іх удзельнічаць у агульным грамадскім дабрабыце. Як вы думаеце, да якой высновы ён прыйшоў у сваім даследаванні, пасля таго як задаў гэта пытанне некалькім тысячам людзей?

Па-першае, ён знайшоў тое, чаго не вельмі шукаў. А менавіта тое, што людзі пра сябе думаюць лепей, чым яны ёсць на самай справе. Колькі б мы ні думалі, якія мы класныя і як усіх хочам ратаваць, у рэчаіснасці мы робім штодзённы выбар, які падкрэслівае, што мы выглядаем трохі інакш. У гэтым сэнсе дзяржаўны сектар аднолькавы з прыватным.

Але усё ж такі, калі добра прыгледзецца да вынікаў ягоных даследаванняў, то стане бачна, што ўсё ж такі працаўнікі дзяржаўнага сектару і на самай справе больш матываваныя працай на карысць грамадства. Такім чынам, Пэры сваю гіпотэзу пацвердзіў. Аднак галоўнае дасягненне ягонага жыцця не ў тым, што ён пацвердзіў гэтую даволі банальную і чаканую гіпотэзу, а ў тым, што ён гэты феномен назваў. І назваў яго матывацыяй працы для грамадства, вядомай ва ўсім свеце як скарачэнне з ангельскай мовы PSM (*public sector motivation*). Цяпер гэта вельмі ўстойлівае паняцце ў галіне дзяржаўнага кіравання. Настолькі ўстойлівае, што на ўсіх навуковых канферэнцыях па дзяржаўным кіраванні заўсёды ёсць прэзентацыі даследаванняў менавіта пра гэта. МПГ вывучалі ледзь не ва ўсіх куточках планеты, і ў Беларусі, натуральна, таксама.

Такім чынам, навукоўцы ўсё ж такі змаглі паказаць, што людзі ў дзяржаўным сектары эканомікі матывацыйна адрозніваюцца ад іншых. Шмат каго гэтая тэма зацікавіла менавіта сваёй пазітыўнасцю, бо дагэтуль кафедры дзяржаўнага кіравання з большага вывучалі

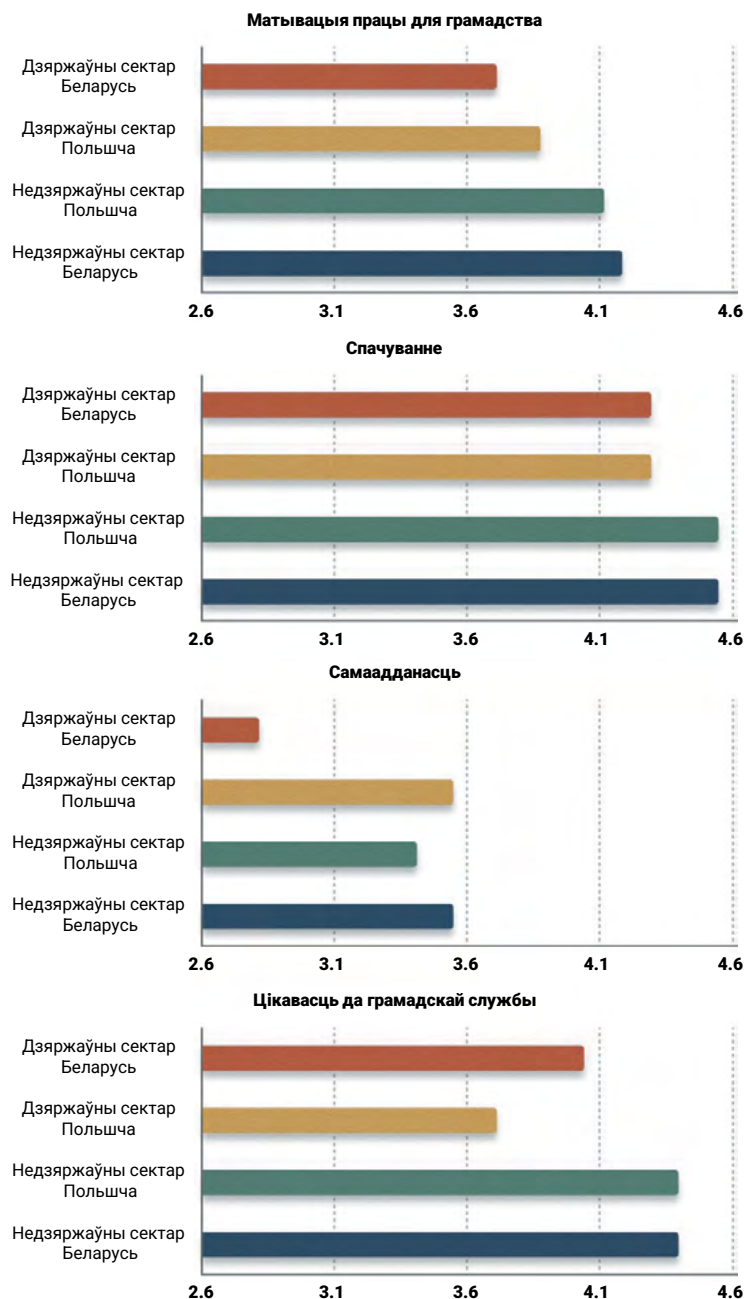
рознага кшталту праблемы, такія як скарачэнне бюджэтаў, падрыхтоўка да экалагічных катастроф і падобнае, таму паняцце МПГ хутка падхапілі. Напэўна, у ім было штосьці большае, чым выключна акадэмічныя амбіцыі Джыма Пэры прыдумаць што-небудзь новае і атрымаць сусветнае прызнанне як прафесара дзяржаўнага кіравання.

Усё больш і больш вывучэнне гэтага паняцця распаўсюджваецца і на недзяржаўныя арганізацыі. У сваіх назіраннях навукоўцы параўноўваюць матывацыю працы ў некамерцыйным грамадскім і дзяржаўным сектарах. Падобна да даследаванняў ў іншых куточках планеты, аналіз у Беларусі па гэтай тэме паказвае, што працаўнікі нашых грамадскіх аб'яднанняў і фондаў больш матываваныя працай для грамадства, чым працаўнікі дзяржаўных устаноў.

Матывацыя працы для грамадства не маналітнае паняцце – яно складаецца з набору пачуццяў і матывацыйных рычагоў. Сярод іх спачуванне, зацікаўленасць у рэалізацыі грамадскіх палітык, самаадданасць і г.д. Паняцце ўключае цэлы спектр матывацыйных фактараў, якія пасля ў выглядзе сярэдняга паказчыка разлічваюцца для вымярэння агульнага ўзроўню матывацыі працы для грамадства.

МПГ напрамую звязаная з місіяй арганізацый грамадскіх паслугаў. Місія гэтых арганізацый – ствараць неабходныя грамадскія даброты і паслугі згодна з абранымі грамадскімі палітыкамі, усталяванымі народам.

Давайце падумаем, што можа стацца, калі працаўнік дзяржаўнай установы не падзяляе місію сваёй арганізацыі. Даследаванні паказваюць, што з большага працаўнікі ўстановаў грамадскіх паслугаў ацэньваюць сябе як вельмі матываваных да працы ў грамадскім сектары людзей. Хтосьці меней, хтосьці болей. А што калі зусім не? У даследаваннях МПГ у Беларусі выступалі анкетныя людзей, дзе на пытанне «Ці вас хвалюе будучыня наступных пакаленняў?», на якое большасць людзей казала «Канешне, так!», адказвалі «Зразумела, што не». Некаторыя рэчы могуць пайсці не так, калі такія людзі з'яўляюцца ва ўстановах грамадскіх паслугаў. Нават калі яны вельмі добрыя прафесіяналы ў сваёй галіне.



Малюнак 29. Вынікі даследаванняў 2014 г. Матывацыя працы для грамадства ў Гарадзенскай вобласці Беларусі і Падляшкага ваяводства Польшчы*

* Увага: адданасць грамадскім інтарэсам як адзін са складнікаў МПГ у гэтым даследаванні не параўноўвалася.

Калі працаўнікі гэтых устаноў не падзяляюць місію сваіх арганізацый добрасумленна пастаўляць грамадскія дабrotы і паслугі, можа адбывацца штосьці кшталту італьянскай забастоўкі. У той час як усе будуць пунктуальна з'яўляцца на працы кожны дзень і знаходзіцца на ёй да самага канца, эфектыўнасць на прадпрыемстве будзе нізкая. Можа мець месца сабатаж рознай ступені цяжкасці. Маўляў, свядомы адказ сумленна працаваць.

Італьянскую забастоўку прасцей за ўсё выявіць сярод людзей так званага першага кантакту. Напрыклад, працаўнікі службы сацыяльнай дапамогі, якія ходзяць ад карыстальніка да карыстальніка гэтай грамадскай паслугі. Натуральна, будзе больш відавочным, калі яны будуць мець ніжэйшы ўзровень МПГ ці не падзяляць місію арганізацыі. Па іх прыродзе, а можа і з-за фактару выгарання на працы, іх узроўні спачування і самаадданасці могуць зрабіцца нізкімі.

Больш складана з тэхнічнымі спецыялістамі, напрыклад з працаўніком кампутарных тэхналогій ці бухгалтаркай, якія працуюць ва ўстанове грамадскіх паслугаў. Такія людзі саму паслугу не аказваюць. Аднак іх незацікаўленасць місіяй арганізацыі рабіць дабро можа абмяжоўваць, а дзесьці і зусім блакаваць іх жаданне давесці справы да канца, зрабіць усё максімальна якасна ці выйсці на працу ў нязручныя для іх, але важныя для бесперабойнага забеспячэння грамадскай паслугай гадзіны.

МПГ і валанцёрства: не адно і тое

Параўнаўчыя даследаванні МПГ у Беларусі, праведзеныя ў сярэдзіне 2010-х, паказваюць вельмі цікавыя рэчы. У тым ліку і неспадзяваныя. Адна з іх звязаная з пытаннем валанцёрства. Даследаванні праводзіліся сярод працаўнікоў сацыяльнага сектару, такіх як цэнтры сацыяльнай аховы і мясцовыя аддзелы працы, і грамадскіх аб'яднанняў, якія займаюцца падобнымі сацыяльнымі паслугамі. Сярод іншых было пытанне, ці выконваюць рэспандэнты працу на грамадскіх пачатках і як часта. У суседняй Польшчы атрымалі даволі спадзяваны адказ. Тыя, хто маюць вышэйшы ўзровень МПГ, валанцёраць часцей. У Беларусі для працаўнікоў дзяржаўных сацыяльных устаноў вынікі выбудаваліся

ў вельмі цікавыя ўзоры. Даследаванне паказала, што людзі з вышэйшым узроўнем МПГ валанцёраць радзей. І наадварот, тыя, хто валанцёраць часцей, маюць ніжэйшы ўзровень гэтай матывацыі.

Даследаванне правяралася на памылкі пры зборы дадзеных, але вынікі паўтараліся.

Чаму магла з’явіцца такая незвычайная негатыўная залежнасць? Некаторыя могуць сказаць, што праца ў дзяржаўных установах сацыяльных паслуг з большага мала аплочваецца. Працаўнікі і так адчуваюць, што робяць для грамадства добра і шмат, і не маюць патрэбнасці дадаткова працаваць на грамадскіх пачатках. Няма матывацыі дадаткова валанцёрыць у грамадскім сектары.

Але ўсё сведчыла пра тое, што адбывалася нешта значна большае і прычыны негатыўнай залежнасці ляжалі значна глыбей. А менавіта ў беларускім грамадстве, у той яго частцы, якая трапіла пад увагу даследавання, адбылася падмена паняццяў. Людзі, якія працавалі ў дзяржаўным сектары Гарадзенскай вобласці, калі ў іх пыталіся пра валанцёрства, у першую чаргу ўзгадвалі пра абавязкова-прымусовыя суботнікі. Яны не думалі пра штосьці яшчэ. Для іх першае і апошняе, што прыходзіла ў галаву падчас апытанкі – гэта іх абавязковыя працоўныя суботы. Адсюль і шчыры адказ: «Не, я не хаджу».

Ананімнасць анкеты дазваляла рэспандэнтам быць максымальна шчырымі. Атрыманы вынік яшчэ раз падкрэслівае патрэбу размаўляць і пісаць кнігі і падручнікі па дзяржаўным кіраванні спецыяльна для беларусаў. Простага перакладу на беларускую мову лепшых амерыканскіх ці польскіх параднікаў недастаткова. Слова «валанцёрства», здавалася б, агульнаразумелае і ва ўсіх краінах і сектарах эканомікі мае значыць адно і тое. Маўляў, людзі разумеюць яго аднолькава. Аказалася, што не.

Яшчэ адно пацверджанне разыходжання сэнсу паняцця «валанцёрства» і яго ўжывання ў заходняй і ва ўсходняй частках Еўропы, мела месца і ў іншым даследаванні. На навуковай канферэнцыі па лакальнай адміністрацыі ў ЗША ў сярэдзіне 2010-х прадставілі наступныя факты. Навукоўца з Нью-Йорку расказвала пра групы крызіснай самадапамогі ў выпадку стыхійных катастроф ці іншых надзвычайных сітуацый такога кшталту. У Нью-Йорку, як і ў іншых

шматлікіх населеных пунктах ЗША, звычайнай ёсць наступная практыка. Па розных кварталах жыхары дадаюцца ў добраахвотныя спісы на выпадак, калі б здарылася штосьці надзвычайнае. Напрыклад, заваліліся будынкі ці з'явілася б патрэба ў каардынацыі масавай эвакуацыі і г.д. Сваім запісам яны сцвярджаюць, што гатовыя валанцёрыць і дапамагаць ў такіх выпадках, і просяць пры з'яўленні патрэбы звяртацца да іх. Выступоўца, якая рабіла прэзентацыю пра такую групу ў адным з кварталаў Нью-Йорку, казала, маўляў, да нас запісваюцца ўсе: і выхадцы з Лацінскай Амерыкі, і азіяты, і карэнныя амерыканцы, і амерыканцы – дзеці некалькіх пакаленняў эміграцыі. Здзіўленне ў яе выклікала тое, што з вялікай колькасці выхадцаў з былога Савецкага Саюзу, якая асела ў Нью-Йорку пачынаючы з 1990-х, не запісваецца амаль ніхто. «Як так? – пыталася яна слухачоў у залі. – Чаму яны не запісваюцца ў валанцёрства і як іх заангажаваць?»

Адказ быў таксама даволі відавочны. Гэтыя людзі не запісваюцца, таму што яны ўцяклі з СССР, каб больш не валанцёрыць. І апошняе, што гэтым людзям зараз хочацца, прыйсці і паваланцёрыць у арганізацыі самадапамогі. Гэтыя людзі працавалі ў СССР і так, лічы, бясплатна ўвесь час, па-валанцёрску, і нарэшце дарваліся да працы за годны заробак. То на прапановы валанцёрыць у свой вольны ад працы час тут, у ЗША, яны адназначна адказвалі: «Не, дзякуй!» Такім чынам, узор паводзінаў і матывацыі аказаўся вельмі падобным і да таго, што мы назіралі ў параўнаўчых даследаваннях Гарадзенскіх і Падляшскіх раёнаў, узгаданых вышэй.

Падсумоўваючы, у галовах людзей у нашай частцы планеты, асабліва тых, хто працуе ў дзяржаўных установах паслугаў, часта выступае падмена паняцця «валанцёрства». Слова «валанцёр» асацыюецца зусім не з тым, з чым ужывае яго рэшта планеты. Калі перакладаць тэксты лепшых валанцёрскіх практык ці праводзіць якія-небудзь трэнінгі па валанцёрстве з міжнароднымі арганізацыямі дапамогі, важна ўлічваць гэтую асаблівасць. Беларускаму слухачу варта даводзіць асобную ўводную частку пра тое, чым ёсць валанцёрства і чаму яно масавае ў іншых краінах свету.

Навошта арганізацыі працуюць?

З матывацыяй працы для грамадства больш-менш разабраліся. Варта ўзяць пад увагу і іншыя інструменты матывацыі. Вяртаемся да піраміды Маслоў (разьдзел 3 гэтай кнігі) і акрэсленых у ёй іерархій патрэбаў. Натуральна, калі мы толькі што размаўлялі пра матывацыю працы для грамадства, мы мелі на ўвазе, што базавыя патрэбы працаўнікоў, прадстаўленых у гэтай іерархіі, ужо забяспечаныя. Як мінімум, яны маюць што есці і дзе спаць.

У дадатак людзі з высокім узроўнем МПГ у асноўным ведаюць, што будуць мець месца працы, дзякуючы якому яны змогуць забяспечыць сабе годную ежу і гарантаваны сон і назаўтра таксама. Гэтае паняцце навукоўцы акрэсліваюць як забяспечанасць працай. У той самы час, асабліва ў трэцім сектары, хапае працаўнікоў, чыя МПГ перавышае іх запыты ў забяспечанасці працай. Ім менш істотна, ці будзе гэтая праца сёння-заўтра і ці могуць яны на гэта разлічваць. Ім важна, што яны могуць дапамагаць іншым тут і цяпер. Такіх людзей з прыроды не так шмат. У асноўным гэта звычайныя людзі, якія знаходзяцца на нейкім эмацыйным уздыме ў пэўны момант свайго жыцця, калі яны гатовыя ахвяраваць базай. Пасля адданай працы ў такім рэжыме даволі хутка і спадзявана прыходзіць момант выгарання.

А дзеля чаго яшчэ ідзе штодзённая праца ва ўстановах грамадскіх паслуг? Дзяржаўная арганізацыя працуе, каб непасрэдна дасягнуць пастаўленых грамадскіх мэтай. Калі гэта медычная ўстанова, медыцынская паслуга мае быць аказаная. Калі яна адукацыйная, то пэўная праграма адукацыі мае быць праведзеная, і г.д.

Безумоўна, апроч місіі могуць быць і іншыя прычыны. Па-першае, паколькі дзяржава актыўна збірае падаткі, яна мае таксама паказць, што выконваюцца нейкія ёю абяцаныя функцыі. Натуральна, ёсць і спіс патрэбаў саміх супрацоўнікаў. Арганізацыі працуюць і дзеля іх. Задаволенасць працай, радасць групавых дасягненняў, годны заробак – гэта таксама добрая нагода, чаму людзі будуць хадзіць на працу штодня. У гэтым спісе і бяспечнае працоўнае асяроддзе. Адны арганізацыі вельмі пра гэта дбаюць, другія – зусім не.

Названыя пункты могуць быць важныя і для іншых арганізацый, у тым ліку для сектару камерцыйных паслугаў. Але маюцца і свае асаблівыя для дзяржаўнага сектару нагоды. Сярод іх навукоўцы адзначылі ў свой час магчымасць для кіраўнікоў і супрацоўнікаў службы грамадству больш аддана. Калі б не было ўстановаў грамадскіх паслугаў, то тыя людзі, якія б і хацелі дапамагаць іншым, проста не мелі б месца, дзе сябе рэалізаваць.

Спіс на гэтым не сканчаецца. Пэралічым і цалкам кадравыя паняцці і патрэбы. Штодзённая праца ідзе, каб ствараць і падтрымліваць разнастайнасць калектыву. Вяртаемся да першай зыходнай і прыгадаем, што 50–80% бюджэту грамадскіх устаноў паслугаў ідзе на заробкі. Такім чынам, любая дзяржаўная ўстанова перад усім стварае калектыв. Стварэнне і падтрымка разнастайнасці гэтага калектыву можа быць яго самамэтай. Ці наадварот, разнастайнасць не падтрымліваць і кансервавацца. Вярніцесь да разьдзелу 2 і ўгадайце, якая гэта мадэль прыняцця рашэнняў.

Арганізацыі працуюць і дзеля таго, каб забяспечваць работнікам магчымасці практыкаваць самастойнасць. Каб людзі маглі адчуць свае ўнутраныя сілы і рэсурсы рабіць штосьці залежнае толькі ад іх саміх. Таксама паспяховыя арганізацыі могуць спрыяць таму, каб работнікі мелі баланс працы і сям'і. Над гэтым арганізацыя можа працаваць альбо не задумвацца, а можа і ставіць палкі ў колы сваім супрацоўнікам, якія апроч ашаламляльнай кар'еры ў дзяржаўным сектары цалкам не супраць добра і якасна бавіць час са сваімі блізкімі.

Добра, калі кіраўнікі маюць магчымасць ацэньваць працаўнікоў як прафесійных асобаў. Прафесійнае развіццё, калі можна сябе рэалізаваць як спецыяліста, важна для кожнага чалавека, які задзейнічаны ў працоўных працэсах. Магчымасці рэалізаваць сябе прафесійна – істотныя матывацыйныя фактары і ў грамадскай установе.

Рабочы ці працаўнік?

Каб адказаць на гэтае пытанне, мы звернемся да прац Пітэра Друкара (1909–2005), аднаго з гуру сучаснага сусветнага менеджменту.

Спачатку ён спецыялізаваўся ў бізнес-сектары, але пасля актыўна заняўся развіццём менеджменту грамадскіх паслуг некамерцыйных арганізацый.

Ён казаў, што вельмі важным і ўнікальным з таго, што адбылося ў менеджменце на пачатку XX стагоддзя, ёсць павелічэнне ў 50 разоў прадукцыйнасці рабочых. Раней на фабрыках і заводах усё пілавалі і збіралі максімальна сваімі рукамі, калі рабілі, напрыклад, адно крэсла. А цяпер з дапамогай станка гэтая самая асоба магла сабраць паўсотні крэслаў за той жа кавалак часу.

Самы галоўны ўклад у працэсы менеджменту XXI стагоддзя, казаў Друкар, гэта павелічэнне прадукцыйнасці працаўніка. Менавіта працаўніка, а не рабочага. То-бок мелася на ўвазе асоба, якая працуе ў асноўным сваімі кагнітыўнымі здольнасцямі, чытай галавой, а не рукамі.

У чым розніца рабочага і працаўніка з пункту гледжання менеджменту грамадскіх альбо бізнес-установаў? Розніца не толькі ў колькасці спаленых калорый. Рабочы, скончыўшы працу ўвечары, забывае пра яе, а працаўнік працягвае думаць. Галаву бывае цяжка выключыць, асабліва калі яе разганялі літрамі кавы і іншымі ўзбуджальнымі сродкамі палову дня.

Працаўнік мае магчымасць прапаноўваць і выступаць з ініцыятывай. Рабочы ў сваю чаргу выконвае загады. Рабочаму можна дакладна апісаць заданне. Ёсць пакрокавы пісьмовы альбо вусны мануал: падыходзіш да станка з левага боку, націскаеш чырвоны гузік, трымаеш яго пяць секунд. Пасля чаго выскачыць патрэбны табе прадмет, які трэба забраць і перакласці на канвеер з правага боку. Для рабочага можна апісаць заданні і яго кожны крок.

Функцыя рабочага – слухацца і падпарадкоўвацца. Існуюць жорсткія стандарты, напрыклад, гузік трэба трымаць націснутым пяць секунд, а не пятнаццаць, на канвеер прадмет трэба пакласці ўперак, а не ўздоўж. Увага звяртаецца на колькасць. Чым болей прадметаў зроблена цягам дня, тым больш прадукцыйным ён лічыцца, тым лепей выканана ягоная праца як рабочага. Таму для яго паняцці прадукцыйнасці і эфектыўнасці з'яўляюцца ключавымі. Стандарты акрэсленыя вельмі дакладна. І ўвогуле гэтыя стандарты існуюць. Вынікі працы паасобных рабочых можна параўнаць

паводле гэтых стандартаў. І адразу відавочна, хто як працуе. Схема бязлітасная, але і вельмі празрыстая.

У працоўнай сітуацыі з рабочымі існуе магчымасць зніжаць кошты кожнага задання. То-бок рабочаму можна заплаціць меней, а запрасіць болей ці наадварот. Існуе больш свабоды ў выбары дзеянняў для менеджэра. Калі гэты рабочы не хоча працаваць за два рублі, то замест таго, каб дамаўляцца, завод хутчэй за ўсё знойдзе іншага, які таксама даволі паспяхова будзе націскаць гузікі колькі патрэбна.

Да працаўніка ў менеджэра зусім іншыя запыты. Па-першае, працаўніку заданне трэба зразумець. То-бок менеджэру не абавязкова дакладна і крок па кроку распісваць усе дзеянні. Яго мэта – дапамагчы зразумець патрэбны вынік. А працаўнік ужо сам мусіць уявіць і прыдумаць, як да гэтага выніку дайсці.

У працаўніка няма адзінага ўнікальнага шляху. Магчыма вы ўзгадалі настаўнікаў, як клясычны прыклад працаўнікоў сектару грамадскіх паслуг. Пачынаючы працоўную дзейнасць, школьны настаўнік мусіць добра разумець вынік сваёй працы – гэта больш адукаваныя дзеці ў канцы навучальнага году. Працу настаўніка немагчыма распісаць па крокава на кожны дзень і гадзіну. Нягледзячы на тое, што навучальныя планы, якія патрабуюць у многіх краінах, да гэтага запрашаюць. Але застанемся рэалістамі. Аніводны мануал не распаўядае настаўніка, з якога боку падысці да кожнага паасобнага дзіцяці.

Каб паспяхова выканаць заданне, працаўнік мусіць мець пэўны ўзровень аўтаноміі. Калі яе няма, працаўнік становіцца рабочым. А ў рабочага, як мы ўжо зразумелі, трохі іншыя функцыі. Людзям, якія працуюць галавой, але не маюць належнага ўзроўню аўтаноміі, якіх менеджэры спрабуюць загнаць у рамкі рабочых, цяжка ствараць прывабныя прадукты.

Розныцца рабочыя і працаўнікі і падыходамі да інавацый. Ад рабочага не тое што не спадзяюцца атрымаць нейкі інавацыйны прадукт, яго цалкам заахвочваюць усімі магчымымі і не магчымымі спосабамі не ўключаць фантазію. Рабочаму забаронена самастойнае ўвядзенне любых навінак. Патрабуецца слухацца і падпарадкоўвацца загадам. А вось працаўнікоў мы просім і запрашаем знаходзіць новыя ідэі для рашэння пастаўленых задач, прапановаць

Табліца 5. Адрозненні рабочага ад працаўніка

 РАБОЧЫ	 ПРАЦАЎНІК
Заданне дакладна апісана	Заданне дакладна зразумела
Слухацца падпарадкоўвацца	Аўтаномія
Жорсткія стандарты	Інавацыя
Увага на колькасць	Увага на якасць
Вызначэнне прадукцыйнасці паводле жорсткіх стандартаў	Увесь час вучыцца і вучыць
Абніжэнне коштаў цаной рабочых	Працаўнікі як вартасць, а не кошт

і рэалізоўваць іх, паколькі мы давяраем працаўніку ў тым, што ён разумее заданні.

Бываюць сітуацыі, калі вы працуеце там, дзе ўсё ж такі лічыцца працаўніком, а не рабочым, але ваш кіраўнік адкрыта супраць інавацыйных падыходаў, якія так і б'юць з вас крыніцай. Гэта перад усім паказвае, што, хутчэй за ўсё, ваш кіраўнік не верыць, што вы зразумелі заданне. Таму і не дае патрэбнай вам аўтаноміі.

Наступны пункт адрозненняў. Калі ў рабочага першаснай была прадукцыйнасць працы, то тут важная ўжо якасць. Вяртаючыся да прыкладу з настаўнікам, нас цікавіць якасць ведаў дзяцей на канец году, а не колькасць адпрацаваных з імі гадзін. Нас цікавіць, якія змены ў іх адбыліся. Напачатку году, маўляў, у іх такія былі веды,

а цяпер вось такія. Мы спрабуем перад усім прааналізаваць, ці памяняліся яны не колькасна, а якасна.

Пытанне якасці ў сферы паслугаў заўсёды вельмі цяжкае. У адрозненне ад рабочага, у якога ўсё можна падлічыць колькасцю і гадзінамі, якасць аказанай паслугі вельмі складанае паняцце. Нягледзячы на гэта, навукоўцы і аналітыкі ўсё адно спрабуюць змясціць яе ў нейкія рамкі, знайсці пэўны спосаб памераць. Гэта не заўсёды атрымліваецца дасканала, але, як кажуць, лепей памераць хоць як-небудзь, чым увогуле ніяк.

Веды трэба пастаянна ўдасканальваць, аспрэчваць і павялічваць, інакш яны знікаюць.

Пітэр Друкар, гур у сучаснага менеджменту

Рабочы можа ўдасканаліць свае рухі: тут хутчэй націснуў, там раўней пераставіў. Але на гэтым усё. Як толькі апісанае заданне выконваецца па схеме і аператыўна, столь паспяховасці дасягнутая. Больш ніякіх патрэбаў далей вучыцца ў рабочага не існуе. Натуральна, яго могуць адпраўляць на практыку на падобныя заводы, скажам за мяжу. Але там ён будзе толькі ўдасканальвацца ў тым, як працаваць па схеме і аператыўна.

Працаўнік у сваю чаргу мае ўвесь час вучыцца і вучыць, таму што ў яго ўсё палягае на аўтаноміі выканання задання. Паколькі вы чытаеце гэтую кнігу зараз, хутчэй за ўсё, вы альбо ўжо працуеце менавіта як працаўнік, альбо як рабочы, але хочаце нечаму навучыцца, каб стаць працаўніком. Бо ўдасканаленне і далейшая навука – асноўныя падставы любой працоўнай дзейнасці ў якасці нанятага працаўніка.

Працаўнікі ў любой сітуацыі разглядаюцца як каштоўнасць прадпрыемства самі ў сабе. Кожны з іх сваёй унікальнасцю дадае да агульнай вартасці цэлае ўстановы. Калі б мы пазбавіліся ўсіх настаўнікаў у школе, ад гэтага якасць адукацыі ніяк не павысіцца. Поўная замена настаўнікаў машынамі немагчымая, таму што сам працаўнік – настаўнік – ёсць тым, з каго складаецца гэтая інстытуцыя.

Рабочыя – гэта кошт. Як мы ўжо заўважалі, калі размаўлялі пра ўсялякія машыны, чым меней рабочых і чым больш можна іх замяніць

машынамі ці станкамі, якія будуць выконваць іх функцыі, тым лепей, бо прадпрыемства гэтак зніжае кошты.

У дзяржаўным сектары рэалізацыі грамадскіх палітык асноўнай патрэбай з’яўляюцца працаўнікі, не рабочыя. Параметры прадукцыйнасці і эфектыўнасці не ёсць самамэтай гэтых устаноў. Але мы як падаткаплатнікі натуральна патрабуем гэтага ад такіх устаноў. Як вынікі працы працаўніка, а не рабочага, паказнікі гэтыя вельмі складана прадэманстраваць колькасна.

Калі вам нейкая працоўная сітуацыя з грамадскага ці дзяржаўнага сектару нагадвае сітуацыю рабочага, то можаце смела заяўляць, што гэта не вельмі добра. Таму што, па-добраму, працаўнікі дзяржаўнага сектару павінны разумець заданне і мець пэўны ўзровень аўтаноміі, каб яго выканаць. Ім трэба дазваляць быць інавацыйнымі, бо яны на месцы разумеюць, што адбываецца і як гэтыя пытанні вырашыць.

Нас, як менеджэраў устаноў грамадскіх паслуг, павінна цікавіць якасць працы, а не чыстая колькасць. І варта памятаць увесь час пра сталую патрэбу вучыцца далей. То-бок людзі – працаўнікі дзяржаўнага сектару, якія не павышаюць сваю кваліфікацыю ўвесь час, таму што яны адвучыліся на выдатна ў Наргасе ў сярэдзіне 2000-х, гэта па факце проста рабочыя, як бы ні называлася іх афіцыйная пасада. Іх цяжка назваць працаўнікамі ўстаноў сектару грамадскіх паслуг.

Дэлегаванне і дыскрэцыя

Уся нашая размова набліжаецца да таго, што ў сферы паслугаў у адносінах паміж вышэйшым кіраўніцтвам і непасрэднымі выканаўцамі-працаўнікамі ўсё ўпіраецца ў пытанні дэлегавання і дыскрэцыі.

Дэлегаванне – гэта адзін з метадаў развіцця супрацоўніка. Прычым без адрыву ад вытворчасці. Чалавек мае нейкую пасаду. На сваім месцы працы на гэтай пасадзе ён атрымोўвае ўсё болей і болей паўнамоцтваў. Працягнем наш прыклад з адукацыяй. Мы ўзялі на працу ў школу настаўніцу і папрасілі яе ў рамках яе абавязкаў вучыць пятнаццаць дзяцей. З часам яна атрымоўвае дадатковыя

заданні распрацаваць новую праграму, паўдзельнічаць у нейкім школьным камітэце і г.д. Там яна ўжо можа штосьці вырашаць ці вызначаць у развіцці школы, а не толькі вучыць гэтых пятнаццаць дзяцей па падручніку.

То-бок дэлегаванне дае працаўніку магчымасці прафесійнага і кар’ернага росту. З пункту гледжання матывацыі працы такім чынам мы таксама павялічваем яе ўпэўненасць у сабе. Працаўнік лепей адчувае сябе на месцы працы, калі яму даюць болей такіх магчымасцяў.

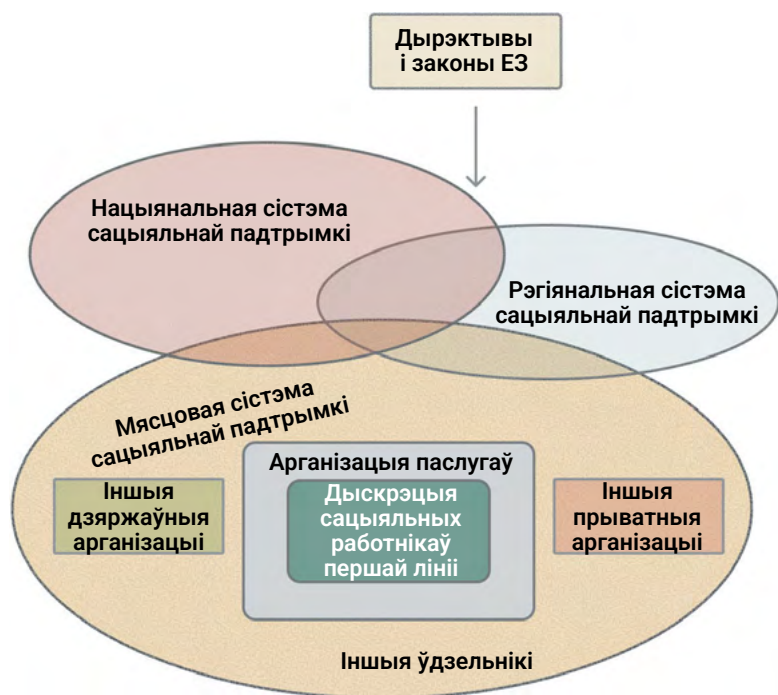
У сваім працоўным, навучальным ці асабістым дарослым жыцці вы, хутчэй за ўсё неаднаразова, сутыкаліся з паняццем дэлегавання, а паняцце «дыскрэцыя» шмат для каго можа быць новым. Гэта слова лацінскага паходжання, і калі пра яго сэнс вельмі лёгка здагадацца з кантэксту носьбітам ангельскай мовы, нам, беларусам, без дадатковага перакладу і тлумачэння яно мала што кажа. На практыцы амаль усе сустракаліся з гэтым паняццем шмат разоў, проста не ведалі, што гэтая з’ява даўно мае распрацаванае азначэнне ў навуцы.

Дыскрэцыя – гэта здольнасць вырашаць, як канкрэтна будзе ажыццяўляцца грамадская палітыка ў кожным паасобным выпадку. Такая свабода дзеянняў. Яна з’яўляецца ключавым кампанентам менеджменту бюракратый і асноўным паняццем грамадскага кіравання як навукі і практыкі. Грамадскае кіраванне ўвесь час круціцца вакол пытанняў дыскрэцыі. Дык пра што гэта канкрэтна?

Разгледзім клясычны прыклад працы супрацоўніка дзяржаўтаінспекцыі (ДАІ). У Беларусі існуе нарматыўна-прававая база, якая рэгулюе, як кіроўца павінен паводзіць сябе на дарозе. Сюды залічваем абмежаванне хуткасці, напрыклад 100 кіламетраў на гадзіну, ехаць трэба з правага боку, за стэрно сядзець можна толькі ў цвярозым стане, трэба мець зашпіленым рэмень бяспекі, малое дзіця павінна быць у адмысловым дзіцячым крэсле і г.д. Але натуральна, супрацоўнік ДАІ, які стаіць на дарозе і пільнуе рух, як бы сувора ён ні выглядаў, фізічна не можа адсачыць усе магчымыя парушэнні, якія адбываюцца на дарозе. Таму нават калі пэўнае парушэнне існуе, у яго да апошняга ёсць выбар – затрымаць гэтага правапарушальніка ці не.

Пасля, калі правапарушальніка ўсё ж такі затрымалі, інспектар можа, у залежнасці ад цяжкасці парушэння, выпісаць яму штраф ці проста правесці адукацыйную размову кшталту сказаць больш так не рабіць і адпусціць. Вось гэта і ёсць дыскрэцыя інспектара. Грамадская палітыка бяспекі, вызначаная ў форме правілаў дарожнага руху, распрацаваная і зацверджаная пры ўдзеле вялікай колькасці людзей. Нашае грамадства калектыўна вырашыла, як трэба сабе паводзіць на грамадскай дарозе. І не інакш. Але інспектар ДАІ як апошняе звяно ў гэтай сістэме, на месцы сам вырашае, якім чынам гэтую грамадскую палітыку рэалізаваць.

Грамадства ў сярэднім негатыўна ставіцца да вялікіх абшараў дыскрэцыі паасобных працаўнікоў установаў грамадскіх паслугаў. Часта іх называюць «шэрымі зонамі». Можна пачуць і такое, што працаўнікі грамадскіх паслугаў часта «прыкрываюцца» законамі, а робяць што хочуць. Ці гэта на самой справе так?



Малюнак 30. Легальныя абмежаванні дыскрэцыі сацыяльнага працаўніка ў горадзе X краіны Еўразвязу. З Social Policy Administration; адаптацыя па-беларуску аўтара кнігі

Навукоўцы галіны дзяржаўнага кіравання больш аб'ектыўна падыходзяць да пытання. Нягледзячы на тое, што яны шчыра прызнаюць існаванне магчымых паталагічных сітуацый, з большага яны ўхваляюць дыскрэцыю як цалкам неабходную ўмову для матывацыі працы пры рэалізацыі грамадскіх палітык.

Пытанне застаецца ў тым, каб правільныя людзі траплялі на правільныя месцы. Гэта ўжо задача аддзелаў кадраў паасобных устаноў.

Часцей за ўсё ў размовах пра дыскрэцыю ўзгадваецца паліцыя ці судовая сістэма. Але дыскрэцыя ўласцівая не толькі службам аховы правапарадку і справядлівасці. Дыскрэцыю маюць і кіроўцы аўтобусаў: высаджіць пасярэдзіне дарогі пасажыра, які прапусціў свой прыпынак, ці везці яго да наступнай вельмі нязручнай ямустанцыі. І машыністы цягнікоў: зачыніць дзверы як па раскладзе ці пачакаць яшчэ хвілінку бабулю, якая з апошніх сілаў бяжыць на перон апошняй на сёння электрычкі.

І дырэктар пачатковай школы, і начальнік тралейбуснага дэпо, і прыбіральніца ў паліклініцы – усе яны кожны дзень працуюць у сістэме грамадскіх паслугаў і кіруюцца паняццем дыскрэцыі. Усе яны, пералічаныя працаўнікі і шматлікія іншыя, штодзённа прыходзячы на працу, стаяць перад уласным асабістым выбарам: ці брацца за працу і як аддана, ці толькі зрабіць выгляд, што сёння нешта рабіў. Ці паспачуваць чарговаму кліенту-карыстальніку і прыспешыць разгляд ягонай справы, ці дзейнічаць у адпаведнасці з усталяванымі заканадаўствам апошнімі тэрмінамі.

Па факце ўсе гэтыя людзі на месцах працы падчас рэалізацыі грамадскай палітыкі яе інтэрпрэтуюць. «Вось гэты выпадак вельмі пільны. Я яго зраблю першым. Пад яго гэты закон і стваралі. А іншыя, канешне, таксама маюць права на дапамогу, але могуць пачакаць. Я як працаўнік сацаховы са стажам бачу, што гэтым вось не гарыць, можа падумаць цалкам адэкватны працаўнік сацыяльнай аховы.

З бытавой дыскрэцыяй мы сутыкаемся кожны дзень і амаль у кожнай сферы. Разгледзім яшчэ адзін менш суб'ектыўны прыклад са шпіталю. Усе пацыенты з вострымі сімптомамі прыязджаюць у прыёмнае аддзяленне праз хуткую дапамогу. Кагосьці прымаюць адразу. Хтосьці сядзіць пару гадзінаў у чарзе і чакае. Чаму так адбываецца? Натуральна, медыкі шпіталю бачаць, што дапамога

Табліца 6. Чаму кіраўнікі не дэлегуюць

	☒ Страх памылак
	☒ Кіраўнік можа выканаць працу хутчэй
	☒ Кіраўнік страціць прэстыж
	☒ Кіраўнік не зможа праверыць дэлегаванае
	☒ Дэлегаванне прымушае адмовіцца ад частак працы, якія падабаюцца
	☒ У падначаленых будзе занадта шмат спраў, калі ім даручыць больш працы
	☒ Кіраўнік не ведае, як і што дэлегаваць
	☒ Кіраўнік кіраўніка будзе зліцца, калі ён ці яна дэлегуе працу, а не выконвае яе
	☒ Падначаленыя не вельмі хочуць мець больш працы

патрэбная ўсім. Але яны практыкуюць сваю дыскрэцыю і ўзважваюць, хто можа выседзець пяць гадзін чаргі, пакуль гэтыя медыкі рэанімуюць іншых, а каму патрэбная дапамога тут і цяпер. Дзеянні паводле гэтага іх выбару і ёсць дыскрэцыя. Медыкі ў прыёмным пакоі вырашаюць самі на сваю руку, каму і ў якім парадку дапамагаць. Бо і закон, і клятва Гіпакрата абавязваюць дапамагаць усім хворым.

Такім чынам, варта памятаць, што не ўсе дзеянні працаўнікоў сферы грамадскіх паслугаў можна заціснуць у рамкі пісаных законаў. Але гэта яшчэ не ўсе абмежаванні. На працаўнікоў – рэалізатараў абраных грамадскіх палітык цісне не толькі заканадаўства, але і працоўнае асяроддзе. Можа ты, як працаўнік грамадскіх паслугаў, шчыра хацеў бы дапамагчы гэтаму карыстальніку тут і цяпер, але ты заўсёды будзеш азірацца на тое, што пра цябе скажуць твае калегі. Гэта таксама нармальная і вельмі распаўсюджаная з’ява. Шкада, што ў фармаце гэтай кнігі не маем дастаткова месца прысвяціць ёй больш увагі.

Сумеснае даследаванне Варшаўскага і Флорыдскага Атлантычнага ўніверсітэту цэнтраў сацыяльнай аховы Польшы па пытаннях дыскрэцыі паказала на яшчэ адну вельмі цікавую практычную дэталю. Базу дадзеных, а гэта тысячы апытаных, разбілі на групы па тыпе кліентаў – карыстальнікаў сацыяльнай дапамогі, з якімі працуюць сацыяльныя работнікі: састарэлыя, дзеці, залежныя ад наркатычных сродкаў і г.д. Аказалася, чым больш цяжкая група кліентаў-карыстальнікаў, тым большы патрэбен сацыяльнаму работніку ўзровень дыскрэцыі.

Бо калі дыскрэцыю не даць, гэтыя працаўнікі значна хутчэй выгараюць на працы.

Калі кліент прасцейшы, то, груба кажучы, прасцей быць рабочым. Проста ісці па мануале, гэтаму даць пяць гадзін кансультацый, гэтаму выпісаць такую грашовую датацыю, а гэтаму трэба яшчэ прынесці пяць дакументаў, пацвярджаючых ягоны цяжкі стан, і г.д. Такі рабочы. Птушачкі паўсюль паставіў, працэс завяршыў, выдаў пашпарт напрыклад. Але чым больш складаны кліент, які, дапусцім, патрабуе лекавання ад залежнасці, тым больш трэба быць менавіта працаўнікамі, а не рабочымі. Ім трэба мець і практыкаваць дыскрэцыю, самім выбіраць найлепшыя інструменты дапамогі. Бо яны, знаходзячыся перад канкрэтным карыстальнікам паслугі, разумеюць задачу значна лепей, чым тыя, хто распрацаваў агульныя законы, і тыя, што займаюць пасады вышэй у сістэме, і г.д.

Дыскрэцыя – гэта тое, што мы цэнім і шукаем у грамадскай працы. Гэта і тое, на што спадзяюцца нашыя карыстальнікі і кліенты. Падумайце самі, калі вы прыйшлі ва ўстанову грамадскіх паслуг па нешта. Адміністратар, які займаецца вашай справай, можа паступіць фармальна, а можа пайсці вам насустрач, праявіць чалавечнасць. Ён можа ўсёй сваёй істотаю працуць місію і паступіць адказна. Пры гэтым і нам, і яму хочацца, каб за свае дзеянні ён не атрымаў па шапцы. Бо зрабіць па пачуццях – гэта толькі палова справы. Яшчэ трэба, каб не выгналі з працы. Усе мы людзі. І ён, і вы.

Падсумаванне

Гэты разьдзел прымусіў задумацца, што мы будзем рабіць лепей як загадчыкі кадрowych аддзелаў установаў грамадскіх паслугаў. Будзем мы больш дэлегаваць ці будзем павялічваць дыскрэцыю? Будзем разглядаць людзей у нашым падпарадкаванні як рабочых ці як працаўнікоў? Колькі аўтаноміі мы ім дадзім і навошта?

Мяжа паміж дэлегаваннем і спісаннем сваіх працоўных абавязкаў на іншых даволі канкрэтная. Каб праверыць, ці адбылося сапраўднае дэлегаванне, дастаткова паглядзець, хто атрымлівае бонусы і знакі паспяховасці. Калі сам працаўнік, то гэта сапраўднае

дэлегаванне. Калі кіраўнік, то дэлегавання не адбылося. Гэта звычайны працоўны аб'юз – перакінуць сваю працу на кагосьці іншага, хто знаходзіцца ніжэй па іерархічнай лесвіцы.

Памятайма, што сапраўдных працаўнікоў службы грамадскага сектару яшчэ не хутка атрымаецца замяніць робатамі ці замовіць на аўтсорсе, і пад пытаннем ці калі-небудзь такое атрымаецца ўвогуле. Сектар рэалізацыі грамадскіх паслуг – гэта паўсядзённая праца з людзьмі і для людзей.

Пытанні

1. Настаўніца малодшых клясаў з Алжыру пагаджаецца весці заняткі для дзяцей у Францыі анлайн за палову французскага заробку. Чаму мы ўсё ж такі хацелі бы мець рэальную фізічную выкладчыцу ў класе?
2. На Google Scholar праверце, колькі навуковых артыкулаў існуе па тэме матывацыі працы для грамадства па-беларуску і па-ангельску (public service motivation). Мала гэта ці многа, улічваючы, што паняцце было прыдуманна на пачатку 1990-х? Якія высновы можна зрабіць, параўноўваючы гэтыя лічбы?
3. Ці важны для нас узровень МПГ галоўнага бухгалтара райвыканкама Асіповіцкага раёну? Ці патрэбны грамадству яе высокі МПГ альбо дастаткова, што яна дасканала разбіраецца ў сучасных кампутарных праграмах і апошніх зменах беларускага заканадаўства?
4. Для чаго яшчэ, апроч МПГ, працуюць супрацоўнікі ўстановаў, якія пастаўляюць грамадскія даброты і паслугі?
5. Дыскрэцыя – добрая ці дрэнная рэч? Альбо адказ на гэтае пытанне залежыць ад канкрэтнай сітуацыі? Што мы як загадчыкі аддзелаў установаў грамадскіх паслугаў выберам, каб далей развіваць сваю арганізацыю: дэлегаваць ці павялічваць дыскрэцыю сваіх падначаленых?



Малюнак 31. Надзя Бука. Брамы Мінска. 2013

5 | ФІНАНСАВАЯ ГРАМАТНАСЦЬ

КЛЮЧАВЫЯ ПАНЯЦЦІ

грошы | падаткі | свабодны рынак | камандная эканоміка
| валавы ўнутраны прадукт | хатняя гаспадарка | некамер-
цыйны сектар | цэнтральны банк

Хто без шчоту жыве, таго чорт вазьме.
Беларуская прымаўка

Часамі падаецца, што ў Беларусі адмыслова ўжо які час усё пастаўлена на тое, каб людзі не разумелі фінансаў і не задавалі звязаных з імі пытанняў. Уяўленне пра грошы і бізнес як важныя сацыяльныя складнікі развіцця ўсёй краіны і кожнай гаспадаркі паасобку ў Беларусі даволі размытае. Гэты разьдзел перад усім прысвечаны важнасці фінансавай граматы як асноўнага навыка, неабходнага кожнаму жыхару сучаснай Беларусі, які абсалютна абавязковы для працаўнікоў грамадскіх устаноў.

Беларускія школьнікі і моладзь маюць магчымасць навучацца фінансавай граматы, хіба што калі хтосьці са сваякоў вядзе паспяховы бізнес. Кафедры эканомікі пры ўніверсітэце даюць агульныя веды макраэканамічнай тэрміналогіі і глабальных паняццяў, якія ўяўляюцца далёкімі і адарванымі ад будзённай рэальнасці беларусаў. Тая размаўляе зусім іншай прастай і тутэйшай мовай пра аплаты жыровак за дзіцячы садок, падраслыя цэны на талон на тралейбус альбо пратэрмінаваную аплату камуналкі. Пытанні фінансаў з большай колькасцю нолікаў і коскамі ў лічбах, такія як іпатэка ці іншая форма буйной і доўгатэрміновай пазыкі ў банку, стаўка рэфінансавання банкаўскай пазыкі, вывучаюць хіба што на банкаўскіх аддзяленнях эканамічных універсітэтаў, а некаторыя

з гэтых студэнтаў – толькі ўжо працуючы ў саміх банках. Дарэчы, у Беларусі амаль усе банкі як адзін маюць значны пакет дзяржаўнай уласнасці, чытай, належаць дзяржаве.

Табліца 7. Кароткі слоўнік фінансавых тэрмінаў

Тэрмін	Што азначае
Цана	Колькасць грошай, якую спадзяюцца атрымаць, якая запрошана ці якую аддалі як аплату за нешта
Попыт	Жаданне спажываць, кліентаў ці працаўнікоў атрымаць пэўную дабrotу, паслугу ці іншую рэч
Прапанова	Колькасць тавару або паслугаў, прапанаваных на продаж
Фонд	Грашовая сума, зэканомленая або прадастаўленая для пэўнай мэты
Грошы	1. Бягучы сродак абмену ў выглядзе манет ці банкнот 2. Актывы, маёмасць і рэсурсы, якімі хтосьці валодае, і багацце
Крэдыт	Грошы, пазычаныя па дамове і на даверы, што пагашэнне будзе зроблена ў будучыні
Падаткі	Абавязковыя ўзносы, якія спаганяюцца дзяржаўнымі ўстановамі з фізічных або юрыдычных асоб

Сітуацыя прыкрая, бо фінансавыя веды патрэбныя кожнаму. Каму, як не чалавеку, які задзейнічаны ў аказанні грамадскіх дабротаў і паслугаў, ці карыстальніку гэтых паслугаў трэба разумець фінансавы бок трансакцый, у якіх яны задзейнічаныя? Гэтыя веды, натуральна, патрэбныя і бізнесоўцам, але яны па сваёй натуре прадпрымальнікі і хутчэй самі разбіраюцца ў гэтых пытаннях хаця б праз уласную практыку правалаў і дасягненняў. За іх мы перажываем менш за ўсё. Хаця і тут дадатковая і мэтанакіраваная адукацыя па сацыяльнай карысці і бізнесе як адным з галоўных рухавікоў дабрабыту любога грамадства з адкрытай эканоміякай наўрад ці магла б нашкодзіць.

Дармовы сыр толькі ў пастцы, кажа народная мудрасць. Так і сапраўды, няма ў Беларусі ні бясплатнай медыцыны, ні бясплатнай

адукцыі. Не тое што ўніверсітэцкай, але і школьнай. Уся сістэма грамадскіх паслугаў каштуе велізарных грошай, і за рахункі і заробкі плаціць кожны беларус, нават калі паслугамі гэтымі не карыстаецца. Плацяць жыхары Рэспублікі Беларусь праз безліч падаткаў, якімі яны абцяжараныя. Ад падаходнага падатку на сумленна заробленыя грошы да падаткаў падчас набыцця тавараў і паслугаў, ён жа падатак на даданую вартасць (ПДВ), што ўжо ўлічаны ў цэннікі, якія вы бачыце на вітрынах. У Беларусі падаткі плацяць і фізічныя асобы, і юрыдычныя – фірмы, бізнесы, індывідуальныя прадпрыемствы і г.д.

Абмеркаванне вузкасці фінансавага кругагляду беларусаў немагчымае без звароту да гістарычнага мінулага і тых рэжымаў улады, якія панавалі ў Беларусі раней. Прыгнёт і абмежаванасці часоў царскай улады, калі Беларусь апынулася і захрасла на доўгі час ў складзе Расейскай імперыі, закрыццё ўніверсітэту ў Вільні, абмежаваная школьная адукацыя з большага на расейскай мове, арыентаваная на падрыхтоўку рахманых і лацальных людзей, якія калі не шануюць, то прынамсі баяцца сістэмы. Разбірацца ў фінансах было хіба апошнее, чаму тая ўлада хацела б іх навучыць.

Падаткі і недзяржаўны сектар эканомікі

Плацяць, ці дакладней сказаць, маюць плаціць, падаткі ў Беларусі і грамадскія аб'яднанні, і фонды. У шматлікіх іншых краінах такія арганізацыі цалкам альбо часткова пазбаўленыя падатковага цяжару праз тое, што самі нясуць дабро, аказваюць дапамогу і падтрымку грамадству. Яны самастойна і з добрай волі вырашаюць патрэбы і праблемы грамадства, то бок робяць тое, на што звычайна і збіраюць падаткі сумленныя дзяржаўныя інстытуты ўлады.

Чаму «маюць плаціць» і ўсё ж такі не плацяць? Таму, што па факце з-за праблем недафінансавання грамадскія аб'яднанні рэдка маюць магчымасць зарабіць. Сплочваць падаткі проста няма з чаго. Гэтыя арганізацыі ўсё часцей будуць свае структуры выдаткаў і даходаў такім спосабам, каб як мага болей грошай выкарыстаць на свае статутныя мэты і не засталася «даходу»,

з якога трэба было б разлічвацца з дзяржавай. Грамадскія аб'яднанні, напрыклад Саюз ветэранаў Афганістану, аддаюць перавагу працы выключна з валанцёрамі і выключна з ахвяраваннямі фізічных рэчаў і тавараў, якія пасля размяркоўваюцца паміж карыстальнікамі паслугаў саюзу. То бок арганізацыя пазбягае любых фінансавых патокаў, каб заставалася як мага меней менавіта грашовых трансакцый, да якіх мела б падатковыя прэтэнзіі дзяржава.

Галоўным фактарам прабелаў у фінансавай граматысці альбо яе адсутнасці цалкам сярод насельніцтва Беларусі з'яўляецца, бясспрэчна, савецкае бальшавіцкае мінулае. Яно глыбока ўвайшло ў ментальнасць беларусаў як з яе рамантычнымі сацыялістычнымі дактрынамі роўнасці, так і раскулачваннем, рэпрэсіямі, масавымі забойствамі ўсіх заможных і прадпрыемальных. Такім чынам, знішчэнне бізнесу і ўсялякай ініцыятывы на карані ладзілася не ў літаральным, а ў прамым сэнсе. Канцэпты і паняцці сусветнай капіталістычнай эканомікі і свабоднага рынку замянялі дакладна распісанай дзяржаўнымі чыноўнікамі сістэмай паставак і закупак, перасячэнне попыту і прапановы як кропкі вызначэння цаны – пяцігадовым планам. У Савецкім Саюзе ў адрозненне ад заходняга свету тых часоў цэны не ўтвараліся. Іх прызначалі. Імі кіравалі. Іх загадвалі.

Наступныя падраздзелы прысвечаныя праблемам кіравання камуністычнай эканомікай і патрэбам сістэмы ў кадрах з пэўнымі характарыстыкамі для дасягнення тых самых камуністычных паказчыкаў і нарматываў. Гэты падраздзел – неад'емная частка экскурсіі ў асновы фінансаў грамадскіх установаў Беларусі, бо дапамагае зразумець, дзе Беларусь ёсць сёння ў сэнсе агульнанацыянальнай фінансавай граматысці і арганізацыі фінансавых патокаў, а таксама як цэлая нацыя там апынулася.

Спадчына савецкай сістэмы

Савецкае мінулае ўплывае на негатыўнае стаўленне беларусаў да багацця і багатых людзей. З'явілася такое стаўленне не раптоўна і не гвалтоўна, а праз метадычную працу ўсталяванай ўлады на працягу

дзесяцігоддзяў. На жаль, матывацыя і арганізацыя працы пры камуністычнай уладзе – гэта спадчына таго мінулага, якое сёння і цяпер цалкам рэальна вырашае, як працуюць, фінансуюцца і на што трацяць грошы сучасныя арганізацыі грамадскага сектару і дзяржаўных паслугаў.

Вы хочаце сказаць, пачакайце, які Савецкі Саюз? Ужо больш за трыццаць год прайшло, як яго няма. Якая планавая эканоміка, якія сістэмы размеркавання? Калі верыць сацыёлагам з сусветнымі імёнамі, а менавіта Рональду Інглхарту і яго тэорыі дэфіцыту, павінна мінуць не адно пакаленне, каб змяніць ментальнасць і ўзоры паводзінаў людзей. І хоць даследаванні Інглхарта і ягоных паслядоўнікаў былі праведзеныя ледзь не па ўсім свеце, апроч Беларусі, беларусы наўрад ці ў гэтым выпадку з’явіліся б выключэннем.

Сацыялёгія прапануе тэорыі, якія характэрызуюць нас перад усім як людзей, а ўжо пасля як прыхільнікаў розных палітычных плыняў, вызнавальнікаў разнастайных рэлігіяў ці проста адказных альбо неадказных грамадзян. Такім чынам, з пункту гледжання тэорыі дэфіцыту часу ад развалу савецкае імперыі мінула толькі ледзь-ледзь, а з пункту гледжання сусветнай гісторыі, дык і зусім нішто. Хоць большасць з нас, хто чытае гэтую кнігу, пераважна як і яе аўтарка, афіцыйна ў савецкай Беларусі не жылі. А вось у савецкай дэ-факта, гаворым тут пра фінансавую сістэму, на жаль, шмат хто працягвае жыць, ці, як слушна ў гэтым выпадку кажуць у Беларусі, выжываць.

Калі пра раскулачванне, масавыя высылкі заможных беларусаў у Сібір мы з большага чулі з апавяданняў, часцей за ўсё з мастацка-гістарычнай літаратуры (у сямейных колах на такое абмеркаванне яшчэ з тых часоў накладзенае табу), то з адсутнасцю прыватнай маёмасці, якую прынеслі Саветы, шматлікія беларусы працягваюць існаваць. Не ўсе здолелі правільна і своечасова аформіць жыллёвыя сертыфікаты ў 1990-я, за мінімальныя заробкі «беларускага эканамічнага цуду свайго шляху» нават і на працягу трыццаці год не ва ўсіх атрымалася нешта адкласці, каб зрабіцца паўнаважным удзельнікам рынку ўласнікаў жылля. Сядзібы і палеткі, адабраныя ў прыватных гаспадарак Саветамі яшчэ на пачатку XX стагоддзя, назад у 1990-х чамусьці ніхто іх спадчыннікам не вярнуў. Максимум хтосьці здолеў

праз аўкцыёны непатрэбных калгасных ніваў нешта са сваёй гістарычнай спадчыны выкупіць назад. Але і на аўкцыёнах вялася непатрэбная канкурэнцыя з заможнымі маскоўскімі інвестарамі ў чужыя землі.

З большага сёння заможны беларус можа пахваліцца двухпакаёўкай у крэдыт і лецішчам. Яго ролю можа выконваць і вясковая хата. Першая дасталася ў спадчыну ад Саветаў, другая – ад сваякоў. Хтосьці здолеў пабудаваць дом. Рэальная большасць жыве палову жыцця ў вечнай будове. Шмат у каго ёсць аўтамабіль. З вялікіх набыткаў – бадай усё. Мы не кажам пра прыватныя пенсійныя фонды, пакеты інвестыцый на лакальных і міжнародных біржах, пра замежную нерухомасць у форме зямельных надзелаў ці кватэраў у курортных зонах, пра страхавыя і медыцынскія полісы і шмат чаго яшчэ, у што гуляюцца фінансава падкаваныя суседзі на захад ад Нёмана і жыхары абодвух узбярэжжаў Масквы-ракі.

За адсутнасцю фінансавай маёмасці стаіць і адсутнасць фінансавай граматы. Ці ўсё ж наадварот: першае – яйка, а другое – курыца? З добрых навінаў: 2010-я ўсё ж прынеслі прасвет у фінансавую цемру сучасных беларусаў. Нарэшце, у Дудутках, у музеі-вёсцы на ўсход ад Менску, напрыканцы 2010-х нарэшце дадалі экспанат, які падкрэсліў, а не выкрасліў прыватную фермерскую гаспадарку як частку быту беларускай вёскі. Фальварак з прыбудовамі, майстэрняй, стайнямі, куратнікамі, свінарнікамі і (о жах, усе Саветы ў трунах пераварочваюцца!) з дадаковымі кватэрамі для нанятых працаўнікоў. Маўляў, заможны быў фермер. Не толькі сам укальваў, але ж яшчэ і на яго працавалі. Капіталізм у чыстай форме. Наўрад ці ўладальнік-фермер столькі ўсяго спажываў сам і сваёй сям'ёй. Заставалася на продаж, які той вёў даволі нядрэнна.

Такім чынам, мы бачым, што Рональд Інглхарт меў рацы. Прапаганда непавагі да капіталу і капіталаўладальнікаў не скончылася ў 1990-я. Яна працягвалася, хаця ж праз такія глабальныя грамадскія інстытуты прапаганды дамінуючых каштоўнасцяў, як дзяржаўныя музеі. Музею-вёсцы спатрэбілася пару дзясяткаў гадоў, каб паказаць нарэшце сваім наведвальнікам, што паняцці гаспадаркі, прыбытку, маржы і попыту не новыя, а толькі добра забытыя канцэпты на беларускай зямлі.

Намеры савецкага кіраўніцтва і рэакцыя працаўнікоў

Каб утрымоўваць свае пазіцыі ва ўладзе, савецкія чыноўнікі і ім падпарадкаваныя мелі шэраг пільных неабходнасцяў. Часам, як пакажа ў падрабязнасцях і прыкладах гэты падразьдзел, патрэбы гэтыя прэчылі самі сабе. Часта палітычныя матывы правальна спрабавалі перасягнуць базавыя псіхалагічныя ўзоры паводзінаў людзей. Зараз у дэталях пералічым патрэбы сістэмы і жаданні працаўнікоў, а таксама вынікі іх канфлікту.

Перанакіраванне і ліквідацыя прыбытку

Каб ліквідаваць матывы нажывы, савецкае кіраўніцтва ўжывала розныя прыёмы. Сумна вядомая ліквідацыя паспяховых аднаасобных гаспадарак, альбо раскулачванне, з 1929 па 1932 год. Раскулачванне было кампаніяй палітычных рэпрэсій. На сем’і пацярпелых навешвалі ярлык кулакоў і лічылі іх класавымі ворагамі. Толькі ў 1930–1931 гадах з родных вёсак і мястэчак усходу Беларусі і іншых заходніх тэрыторый Савецкага Саюза тых часоў было дэпартавана больш за 1,8 мільёна сялян. Адначасова з кансалідацыяй індывідуальнай зямлі і працоўнай сілы ў калектыўныя гаспадаркі, быў ўсталяваны цэнтралізаваны кантроль.

Шырока выкарыстоўваліся і іншыя метады, каб зменшыць прагу мець прыватную ўласнасць і жаданне атрымоўваць прыбытак сярод працоўнай сілы. Напрыклад, мелі месца дэпартацыя высокаадукаваных і прадпрыемальных людзей у Сібір або іх расстрэл. Некаторыя асобы з прадпрыемальніцкімі здольнасцямі змаглі ўсвядоміць, што іх мэтанакіравана выключаюць з грамадства, і тыя, хто маглі, выехалі за мяжу. Тых, хто застаўся, урад будзе пастаянна атакаваць прапагандай, накіраванай на падаўленне «эканамічных» (г.зн. рацыянальных) матываў: «прыбытак – гэта грэх, а быць багатым антысацыяльна».

Успрыманне працоўнай сілай адміністрацыйных дзеянняў вызначалася межамі прыстасаванасці чалавека да новых умоў асяроддзя. Калі лічыць, што «прадпрыемальніцкі дух» закладзены ў самой чалавечай прыродзе (напрыклад, паводле Джона С. Міла, Адама Сміта і Дэвіда Рыкарда), працоўная сіла негатыўна адрэагавала на

спробы ўрада перанакіраваць грашовую матывацыю. Рэакцыя працоўнай сілы выявілася ў папулярным у камуністычных краінах лозунгу: «Вы робіце выгляд, што плаціце, мы робім выгляд, што працуем».

Замена асабістай канкурэнцыі на групавую

Спробы замяніць індывідуальную канкурэнцыю групавой як асновы камуністычнай ідэалогіі сталі яшчэ адной паўсюднай палітыкай на савецкіх прадпрыемствах вытворчасці і паслугаў. Прапаганда пастаянна заахвочвала людзей працаваць на «агульнае паляпшэнне грамадства», а не на асабістае ўзбагачэнне. Цэнтральныя і мясцовыя ўлады спрыялі атмасферы спаборніцтваў і патрабавалі ад вышэйшых кіраўнікоў дэманстраваць перавагу сваіх арганізацый: паміж бальніцамі ў дачыненні да эфектыўнасці і выніковасці іх працы, паміж школамі ў дачыненні да якасці іх мастацтва або рамёстваў.

Адзінае пытанне адносна асабістай матывацыі, якое цікавіла кіраўніцтва, заключалася ў тым, як гэтую матывацыю можна перавесці ў павышэнне эфектыўнасці арганізацыі. Замена канкурэнцыі сказала індывідуальнае ўспрыманне ўласнага псіхалагічнага кантракту, паколькі прамыя індывідуальныя выгады адарваліся ад выкананай працы. Дэперсаналізацыя поспеху падрывала індывідуальныя здольнасці і жаданне дапамагаць іншым.

Скажэнне канкурэнцыі выклікала недавер да дзяржаўнай палітыкі, якая карала амбіцыйных супрацоўнікаў:

«Не толькі індывідуальныя намаганні практычна не ўзнагароджваліся, але любая праява ініцыятывы магла быць небяспечнай. Прымусовыя працоўныя лагеры выходзілі ўсеагульную рэвалюцыю працы сярод зняволеных і ахоўнікаў. Гэты “комплекс ГУЛАГу” у канчатковым выніку ахапіў усю краіну».

К. Тымарш, 1993, с. 70

Рабочыя паставіліся да працы з агульнай абіякавасцю. Будучы не ў стане канкураваць з іншымі супрацоўнікамі ў выкананні пастаўленых задач, першапачаткова неамбіцыйныя супрацоўнікі абсалютна адмовіліся паказваць творчасць і ініцыятыву. Праява індывідуальнай грамадскай матывацыі або такіх яе складальных элементаў, як

самаахварнасць, у найлепшым выпадку заставалася па-за ўвагай кіраўніцтва.

Падаўленне пачуццяў адрозненняў і перавагаў

Мінімізацыя пачуцця перавагі любога характару заставалася адной з ключавых місій камуністаў на працягу ўсяго часу існавання рэжыму. Гэтую мэту пераследавалі ўрад і кіраўніцтва ўсіх арганізацыяў. Праяўлялася гэтая пазіцыя ў тым ліку ва ўраўнілаўцы пры аплаце працы. У Савецкім Саюзе ў канцы 1950-х – пачатку 1960-х гадоў розніца паміж самым высокім і самым нізкім заробкам скарацілася з 3,5 да 1,5 раза. Такім чынам, ва ўяўленні працоўнай сілы заробак згубіў здольнасць быць матэрыяльным стымулам.

Прыняцце на сябе большай адказнасці на працы не было звязана з павышэннем заробку. Адсутнасць магчымасці павялічыць індывідуальнае ўзнагароджанне за кошт кар’ернага росту разбуральна паўплывала на прафесіяналізм рабочага класа. Нягледзячы на тое, што абмежаванні ў заробках былі прызнаныя небяспечным рухам яшчэ ў 1930-я гады, яны практыкаваліся да падзення рэжыму. Пасля Другой сусветнай вайны невялікая розніца ў аплаце працы незалежна ад кваліфікацыі і выпрацоўкі знішчыла апошнія рэшткі спецыялістаў і экспертаў.

Замена рэлігійнай дактрыны верай у стабільнасць

Аддамо належнае камуністам. Хоць чагосьці з абяцанага яны ўсё ж такі змаглі дасягнуць. Менавіта яны змаглі паспяхова замяніць рэлігійныя канцэпцыі марксісцка-ленінскай ідэалогіяй. У рамках стратэгіі цэнтральнага ўрада, у дадатак да адукацыі і сродкаў масавай інфармацыі, да грамадзян звярталіся на працоўных месцах праз партыйныя і прафсаюзныя каналы.

Савецкія кіраўнікі зрабілі так, каб ідэалогія пранікла ў кожны момант жыцця работніка. Непасрэдна на працоўных месцах адбываліся шматлікія сходзі і з’езды, прысвечаныя выхаванню камунізму – калектыўныя чытанні газет (так званыя палітінфармацыі) і падобныя мерапрыемствы. Галоўным інструментам заставалася

паўсюдная прапаганда: працоўная этыка абвяшчалася маральным абавязкам усіх людзей у грамадстве. Выхаванне ідэалогіі сталася адным з найбольш важных матывацыйных сродкаў, якія шырока выкарыстоўваліся ў камуністычных краінах.



Малюнак 32. Ю. Цітова. Фрагмент мультфільма «Салігорск. Аповесць мінулых гадоў» з цыкла «Беларускія гербы», Беларусьфільм, 2012

Калектыўнае ўспрыманне працоўнай сілай свайго кіраўніцтва як кампетэнтнага і надзейнага асабліва ўзрасла пасля перамогі СССР у Другой сусветнай вайне. У рабочых і служачых у камуністычных краінах развівалі пачуццё маральнага абавязку перад дзяржавай і гонару за сваю краіну і прагрэс. У такой сітуацыі матывацыя і народны энтузіязм да дзяржаўнай службы павялічваліся разам з напатканнем новых цяжкасцяў.

Забеспячэнне прадукцыйнай сілай і заахвочванне намаганняў

На працягу доўгай гісторыі камуністычнага панавання савецкая адміністрацыя спрабавала ўводзіць супрацьлеглыя метады для развіцця здольнасцяў работнікаў і іх жадання працаваць. Першапачаткова кіраўніцтва дзейнічала ў рамках класных камуністычных прыёмаў.

Адкрытая рэклама індывідуальных грашовых выплат у якасці ўзнагароды за цяжкую працу супярэчыла ідэалогіі партыі. У той час як у заходніх краінах капіталізм рабіў акцэнт на індывідуальнай канкурэнцыі і сістэме прыбытку з індывідуальнымі ўзнагародамі, у савецкіх сістэмах заробак не мог быць галоўнай матывацыяй да працы.

Каб палепшыць індывідуальныя і групавыя паказнікі, кіраўнікі прадпрыемстваў стваралі атмасферу спаборніцтва «хто больш працуе», адначасова прыцягваючы ўвагу грамадства да тых, хто адступіў. На заводах і нават у навуковых інстытутах імёны рабочых вывешаны ў бюлетэнях. Імя насупраць птушкі, аленя, труса, чарапахі або слімака ў залежнасці ад хуткасці, з якой гэты чалавек выконвае сваю працу.

Аднак абмяжоўваючыся выключна камуністычнымі стымуламі, камуністычныя краіны сутыкнуліся з вялікімі цяжкасцямі ў дасягненні жаданых вынікаў. Цяжкасці, звязаныя з распрацоўкай інтэграванага і працаздольнага плана, прывялі да сур'ёзных аперацыйных праблем. 1950-я гады былі адзначаныя неэфектыўнай працай кіраўнікоў прамысловых прадпрыемстваў як вынік агульнага дэфекту эканамічнага і культурнага асяроддзя. Неадэкватныя паводзіны кіраўнікоў былі не пытаннем адсутнасці кампетэнтнасці, а рамкамі, у якіх кіраўнікі павінны былі дзейнічаць.

Усведамленне важнасці капіталістычных тэхналогій узрасло пасля Другой сусветнай вайны. Камуністычная адміністрацыя пачала шырока выкарыстоўваць грашовыя стымулы для заахвочвання большых намаганняў і прадукцыйнасці. І Ленін, і Сталін падкрэслівалі значэнне матэрыяльнай зацікаўленасці і абодва сцвярджалі, што маральных стымулаў недастаткова. Іншы лідэр, Хрушчоў, таксама падкрэсліваў, што нельга супрацьпастаўляць матэрыяльныя стымулы маральным, бо яны моцна звязаныя:

«Трэба памятаць пра дырэктыву У. І. Леніна аб тым, што мы ўмеем, калі трэба, вучыцца ў капіталістаў, браць на ўзбраенне ўсё, што яны маюць разумнае і выгаднае» (урывак з газеты «Правда» за 20 лістапада 1962 г.).

Каб стымуляваць паводзіны кіраўнікоў у адпаведнасці з новымі ўмовамі, урад павінен быў змяніць «правілы гульні». Саветы пачалі паўсюдна выкарыстоўваць грашовыя стымулы як ключавы сродак

матывацыі. Грашовая кампенсация за працу мела дзве асноўныя формы: (1) зароботная плата і бонусы, звязаныя з прадукцыйнасцю, і (2) ўзнагароджанне, звязанае з прыбыткам, атрыманым ад рэалізаваных прапаноў супрацоўнікаў.

У 1959 годзе Савецкі Саюз увёў рэформу «паказальніка поспеху». Прэміі цяпер налічваліся не толькі за валавую вытворчасць, але, напрыклад, за асартыментныя паказнікі, якасць, выкананне графікаў паставак прадукцыі і паслуг. Што тычыцца ўзнагароджання за слушныя прапановы супрацоўнікаў, гэтая форма мела іх заахвоціць да ўдзелу ў планаванні і прыняцці рашэнняў. Гэта часткова папраўляла дысфункцыі схем стымулявання на грашовай аснове, паколькі ў дадатак да надбаўкі да заробку рэалізаваныя прапановы супрацоўнікаў прыводзілі да грамадскага прызнання іх працы і росту іх прэстыжу.

Аднак агульныя дысфункцыі схем стымулявання грашыма не дазволілі зменах адбыцца: пры адсутнасці механізму рынкавых цэн капіталістычныя матыватары прыбытку толькі блакавалі эфектыўнае выкарыстанне рэсурсаў і задавальненне патрэб і патрабаванняў грамадзян. Улічваючы роўнасць аплаты і масавае знішчэнне пакаленняў людзей, якіх матываваў прыбытак, у доўгатэрміновай перспектыве камуністычная і капіталістычная сістэмы так і не сталі больш падобнымі.

Усталяванне цэнтралізацыі камандавання

Каб захаваць сваю ўладу, камуністычная партыя павінна была забяспечыць падпарадкаванне на ўсіх узроўнях грамадства. Усё вызначалася палажэннямі, правіламі, інструкцыямі і планами: ад таго, у якой вопратцы людзі павінны былі быць апрануты да таго, дзе яны павінны былі праводзіць адпачынак.

Каб усталяваць абсалютны кантроль, цэнтралізаваная планаваная эканоміка займаецца каардынацыяй і выкананнем мэтай вытворчасці. Адным са спосабаў дасягнення гэтага ў камуністычным рэжыме была адмова ад рынкавай сістэмы фарміравання цэнаў. У гэтай сітуацыі пастаўшчыкі і колькасць тавараў і паслуг вызначаліся не патрэбай, а планам. Паколькі альтэрнатывных крыніц паставак не існавала, гэта негатывна адбівалася

на паводзінах кіраўнікоў, становішча якіх моцна залежала ад абавязковага выканання плана: «менеджэру часта даводзілася атрымаваць тавар з дапамогай хабару, асабістага ўплыву або любымі незаконнымі сродкамі, якія ён мог выкарыстоўваць».

Яшчэ адным прамым дзеяннем савецкай адміністрацыі, накіраваным на ўзмацненне цэнтралізацыі камандавання, была ліквідацыя гарызантальных сувязяў паміж прафесійнымі і іншымі групамі. Партыя разумела, што роля грамадзянскай супольнасці – асацыяцый, клубаў, саюзаў, цэркваў – заключаецца ў падтрымцы і мабілізацыі палітычнай апазіцыі ва ўмовах аўтарытарнага кіравання. Таму ўсе грамадзянскія інстытуты заставаліся пад кантролем дзяржавы і цесна атаясамліваліся з ёй.

Існуючая сістэма неадэкватных паказнікаў працы, заснаваная на выкананні плана, стала прычынай канфлікту паміж маральнымі і матэрыяльнымі стымуламі, звязанымі з нарматывамі, што адкрыта прызнавалася нават дзяржаўнымі сродкамі масавай інфармацыі. Больш за тое, не маючы магчымасці ўплываць на цэнтралізаваныя планы праз арганізацыі грамадзянскай супольнасці і спыніць сваю «адданую» працу на сістэму, страх і агульнае пачуццё бездапаможнасці дамінавалі ў калектывных уяўленнях аб палітыцы.

У выніку цэнтралізацыя камандавання прывяла ўстановы і асоб, занятых у іх, да пастаяннай канкурэнцыі за абмежаваныя сродкі і рэсурсы, выключаючы любую іншую больш высакародную мэту або матывацыю.

Забеспячэнне поўнай занятасці

Як узгадвалася вышэй, у камуністычных краінах дзейнічала планавая-камандная эканоміка. Яна сярод іншага прадугледжвала гарантаваную поўную занятасць. З дапамогай шматлікіх прапагандысцкіх каналаў урад будаваў разуменне таго, што праца лічыцца самай ганаровай дзейнасцю. У той жа час беспрацоўе было названа «паразітызмам».

Апрача вядомых макраэканоміцы негатыўных наступстваў поўнай занятасці ў любой краіне на інфляцыю, падобнае патрабаванне партыі негатыўна ўплывала і на саміх працаўнікоў. Маўляў, ці не кожны марыць быць карысным і пры справе? Аказваецца, не.

Галоўнае ў працы не толькі яе існаванне, але магчымасць індывідуальнай рэалізацыі. Акцэнт у камуністычнай сістэме ставіўся выключна на тым, што яна ёсць.

Табліца 8. Хібы камуністычнай планова-каманднай эканомікі

	Адмова ад рынкавай сістэмы цен
	Пастаўшчыкі, а таксама колькасць тавараў і паслуг вызначаюцца не патрэбай, а планам
	Фізічная прысутнасць на працы важнейшая за вынікі самой працы
	Людзі з высокімі здольнасцямі не маюць магчымасці для кар’еры
	Асабістыя намаганні амаль не ўзнагароджваюцца, ініцыятыва робіцца небяспечнай

У індывідуальных уяўленнях аб уласным псіхалагічным кантракте фізічная прысутнасць стала важнейшай за вынікі працы. Не маючы магчымасці чакаць, людзі павінны былі пагадзіцца на пасады, значна ніжэйшыя за іх прафесійныя здольнасці, што павінна было аказаць моцны дэматывацыйны ўплыў на жаданне прадастаўляць высакаякасныя прадукты і паслугі. Некаторыя даследаванні паказваюць, што ў выніку палітыкі поўнай занятасці непасрэдна перад падзеннем камуністычнай сістэмы больш за палову некваліфікаваных працоўных месцаў займалі работнікі з больш чым абавязковай пачатковай адукацыяй.

Нізкааплата і нізкапрадукцыйныя работнікі

Працоўная палітыка, якая залежыць ад нізкааплатай і нізкапрадукцыйнай занятасці, як правіла, патрабуе нізкай кваліфікацыі і такой

жа адукацыі. Аднак у рэчаіснасці дзеянні камуністычнага ўрада супярэчылі аператыўным патрэбам. У рамках устаноўленых грамадскіх каштоўнасцяў адукацыя і асвета прапагандаваліся важнай часткай будаўніцтва камунізму. Адпаведна знакамітаму ленінскаму дэвізу ў савецкіх краінах — «Вучыся, вучыся і вучыся» — вышэйшыя навучальныя ўстановы прымалі больш студэнтаў, чым патрабавалася выпускнікоў на працоўных месцах. Такім чынам, парадокс заключаўся ў тым, што добра развітая і структураваная сістэма адукацыі ў камуністычных краінах стварала большую колькасць кваліфікаваных рабочых, чым патрэбна.

Парадокс непасрэдна паўплываў на індывідуальнае стаўленне да працы. Пасля заканчэння школы ім давядзецца пагаджацца на пасады, значна ніжэйшыя за іх прафесійныя магчымасці. Працоўная сіла апынулася ў сітуацыі, калі яна валодае высокімі здольнасцямі, але не мае магчымасці пабудаваць кар’еру з атрыманай прафесіяй. Такая сітуацыя мела моцны дэпрэсіўны ўплыў на індывідуальную матывацыю працаваць і ў вытворчых галінах, і ў сферы паслуг. Залішне кваліфікаваная рабочая сіла была збянтэжаная перспектывамі затрымацца з задачамі нізкай ступені да канца сваёй кар’еры. Абсурдная неадпаведнасць колькасці адукаваных спецыялістаў і даступных пазіцый была асабліва яркай у медыцыне, дзе дзяржаўныя выдаткі на навучанне работніка былі асабліва высокімі.

Вынікі

Некаторыя даследаванні паказваюць, што працоўная этыка ў былых камуністычных краінах пасля Другой сусветнай вайны і пачуццё перамогі сапраўды ўзмацніліся з часам у параўнанні з захаднімі. Нават сёння былыя камуністычныя краіны падзяляюць традыцыйныя каштоўнасці канфармізму, адной з якіх з’яўляецца пачуццё неабходнасці працаваць, у параўнанні з сацыяльна і эканамічна развітымі краінамі, якія больш падкрэсліваюць постмадэрнісцкія каштоўнасці, напрыклад самавыяўленне.

Нават калі гэта і праўда, гэта не змяняе той факт, што ў рэчаіснасці адміністрацыі ўдалося перанакіраваць толькі форму, але не сутнасць індывідуальнай стратэгіі ўзбагачэння. Паколькі працаўнікам

не дазвалялася называць большы заробак як вызначальны фактар пры выбары кар’еры, паспяховыя людзі выбіралі б кар’еру, якая забяспечвае большыя сацыяльныя перавагі. У сітуацыях, дзе такога выбару не існавала, наступствы для якасці працоўнай сілы былі згубнымі. Адсутнасць патрэбы ў прадпрымальнасці стала асноўнай прычынай працоўнай млявасці, і ўхіленне ад працы стала агульнапрынятай нормай.

Эфектыўнасць прапаганды адданай працы «ўсім разам дзеля светлае будучыні» падрывалася тым фактам, што яна была распрацавана палітыкамі, а не псіхолагамі. Гэта накладала пэўныя абмежаванні. Напрыклад, камуністычная прапаганда не планавала апеляваць да асноўных рысаў чалавечай прыроды. Партыі было лягчэй напалохаць супрацоўнікаў негатыўнымі наступствамі ўхілення, чым матываваць іх працаваць на сумнеўную «агульную карысць». Адначасова, нягледзячы на пастаянную ідэалагічную працу, якая выкарыстоўвалася ў камуністычных краінах для таго, каб прывесці паводзіны супрацоўнікаў у адпаведнасць з жаданнямі дзяржавы, матэрыяльныя стымулы заставаліся найбольш прыкметнай матывацыйнай сілай.

З пункту гледжання арганізацыйных вынікаў і вынікаў для супрацоўнікаў хронікі паказваюць станючы ўплыў прапаганды калектыўнага «будаўніцтва светлай будучыні» на задаволенасць працай. Гэта было асабліва бачна пасля Другой сусветнай вайны і эпохі застою — або брэжнеўскага застою — перыяду эканамічнай, палітычнай і сацыяльнай стагнацыі ў Савецкім Саюзе, які пачаўся ў часы праўлення Леаніда Брэжнева і працягваўся да гарбачоўскай перабудовы. У той жа час не хапае дакладных звестак аб павышэнні эфектыўнасці дзяржаўнай службы. Больш за тое, трэба ўлічваць, што прымусіць грамадзян верыць, што кожны павінен працаваць, не тое самае, што прымусіць іх старанна працаваць.

Тэрміналогія фінансаў

Што ў савецкай і іншых камуністычных сістэмах пайшло не так і ў разрэз з асноўнымі законамі эканомікі, больш-менш разабраліся.

Але як тады лепей? Калі развіты сацыялізм у рэчаіснасці амаль не дасяжны, то як жывуць жыхары дзясяткаў іншых краінаў, для якіх пэўны ўзровень грамадскага дабрабыту ўжо дасягнуты? Якімі паслугамі карыстаюцца? Хто іх прадстаўляе і хто іх аплачвае?

Спачатку разбярэмся з асноўнымі паняццямі рынкавых адносінаў. Фінансы – гэта катэгорыя таварна-грашовай гаспадаркі. Усе мы чулі слова «фінансы». Яно заўсёды стаіць побач са словамі «грошы», «крэдыты», «цана», «падаткі», «заробатная плата», «прыбытак». Фінансы належаць да ўсёй гэтай тэрміналогіі. Чым фінансы адрозніваюцца ад грошай і ўвогуле ці фінансы ад іх адрозніваюцца?

На ўзроўні звычайнага разумення сярэднестатыстычнаму чалавека без спецыяльнай падрыхтоўкі іх даволі цяжка адрозніць. Грашовыя адносіны і фінансавыя адносіны нібыта аднолькавыя тэрміны, аднак ёсць нюансы.

Першае і самае важнае, што грошы могуць быць матэрыяльныя (манеты, банкноты і г.д.), а могуць быць нематэрыяльныя (пазыкі, лініі крэдыту, ашчадныя рахункі). Мы можам у Еўропе яшчэ памацаць у гаманцы трохі манет ці купюр, а можам, адчыніўшы банкаўскую прыладу на тэлефоне, паглядзець віртуальныя лічбы, якія пакажуць, колькі грошай на ашчадным рахунку. У гэтым сэнсе фінансы памацаць немагчыма – яны заўсёды нематэрыяльныя.

Па-другое, фінансы могуць мець грашовы характар, то-бок калі мы кажам пра грошы як пра фінансы. Але таксама і тавары як, напрыклад, вартасная ацэнка чагосьці. Калі мы ацэньваем, колькі сёння на рынку нерухомасці каштуе хата сваякрохі пад Бабруйскам, мы размаўляем пра фінансы, а не пра грошы.

Яшчэ адно адрозненне: грошы з’яўляюцца ўсеагульным эквівалентам, якім вымяраюць выдаткі вытворцаў на працу і іншыя рэсурсы. Фінансы ў сваю чаргу – гэта сукупнасць грашовых адносін, то-бок і фарміраванне, і выкарыстанне розных грашовых фондаў на безліч розных мэтаў.

Апошняе вельмі істотнае адрозненне ў тым, што словам «фінансы» мы можам аб’яднаць больш мелкія ці больш дэталёвыя канцэпты, такія як грошы, падатак, цана, заробак, крэдыт. Яны ўсе звязаныя з фінансамі. Усе яны трохі фінансы. Але фінансы – больш

Табліца 9. Тры сектары эканомікі

Прыватны сектар Бізнес і прамысловасць 	Дзяржаўны сектар Дзяржаўныя паслугі і адміністрацыя 	Некамерцыйны сектар Добрачынныя аб'яднанні і суполкі 
--	---	---

шырокае паняцце. Такі парасон, які хавае пад сабой усе гэтыя спецыфічныя дэталі эканамічнага жыцця грамадства.

У Беларусі вельмі любяць звяртацца да этымалогіі слоў і паняццяў. Таму дарэчы будзе адзначыць, што слова «фінансы» пайшло ад лацінскага слова *finis* («канец»), у сэнсе канцу выплаты чагосьці ці спынення нейкай цяжбы. Слова выкарыстоўвалася, калі размова ішла пра ўрэгуляванне нейкай спрэчкі. Адсюль і вельмі шмат аднакарэнных словаў, якія таксама адтуль пайшлі, бо былі звязаныя нейкім чынам з грашовым плацяжом.

Тыпы фінансаў

Фінансы можна падзяліць на тры вялікіх групы паводле капіталістычнай мадэлі эканомікі: (1) публічна-дзяржаўныя (фінансы дзяржавы), (2) карпаратыўныя (тут мы кажам пра ўвесь бізнес) і (3) фінансы хатніх гаспадарак (кожны з нас). Незалежна ад таго, маеце вы хатнюю гаспадарку, якая складаецца выключна з вас, ці гаспадарку, якая складаецца з вас, ваших бацькоў, дзяцей, сваякоў, галоўнае тут, што такая гаспадарка – паасобны суб'ект фінансавай сістэмы.

У кожнай з гэтых груп ёсць свае функцыі. І грошы, і фінансы ў больш шырокім сэнсе перацякаюць паміж групамі ў рознай форме.

Дзяржаўныя фінансы – гэта сістэма грашовых адносін з нагоды фарміравання і выкарыстання фондаў, неабходных дзяржаве для выканання сваіх функцый. Дзяржаўным фінансам уласцівыя тры прыкметы:

- заўсёды грашовыя адносіны;
- з'явіліся дзякуючы наяўнасці дзяржавы як органа кіравання;
- іх функцыя – пераразмеркаванне фінансаў сярод карпаратыўных і хатніх гаспадарак.

Дзяржаўныя фінансы не існуюць без паняцця дзяржаўнасці. То-бок першаснай ёсць ідэя, што існуе пэўная дзяржава, абмежаваная тэрытарыяльна і ўплывам улады. І існуюць падаткі. Менавіта з камбінацыі дзяржавы і падаткаў і паходзяць дзяржаўныя фінансы.

Калі падаткі ў форме разнастайных пабораў мацнейшых з іх падначаленых слабейшых існавалі хіба ад пачатку чалавецтва, менавіта афармленне дзяржавы як інстытута са сваёй казной, асобнай ад прыватнай маёмасці манарха, акрэслілі зараджэнне фіскальнага апарата. У дадатак падаткі пачалі спаганяцца выключна ў грашовай форме, а не ў форме адпрацоўкі альбо тавараў ці прадукцыі, як часта бывала раней да існавання акрэсленай дзяржаўнай фінансавай сістэмы.

Дзяржаўныя фінансы не існавалі вечна. У Еўропе ў залежнасці ад краіны яны з'явіліся ў XV–XVI стагоддзях. Калі раней быў кароль,



Малюнак 33. Палац Людовіка XIV у Версалі, Францыя. Вікіпедыя. Фота: Горгэ Ляскар

ці цар, ці князь, існавалі ягоныя прыватныя грошы і грошы ягонай манархii ці княства. А вось у XVI–XVII стагоддзях пачалося аддзяленне, што ёсць, маўляў, нейкая дзяржаўная скарбніца, а ёсць мая асобная прыватная ўласнасць, скажам, Версальскі палац Людовіка XIV. Трэба адзначыць і тое, што ў свае часы гэты Людовік перанёс з сабою ў Версаль і асноўную частку адміністрацыйнага апарату.

Шмат у чым гэтае фармальнае аддзяленне ўласнасці манарха ад казны – скарбніцы дзяржавы – мела месца, каб супакоіць раззлаваную шляхту і беднякоў. Маўляў, каб не адправілі на гільяціну. Але ўсё адно адправілі. Манархii падалі і паўставалі, а канцэпт дзяржаўнай казны, ці дзяржаўных фінансаў, застаўся.

Табліца 10. Падабенствы дзяржаўных і карпаратыўных фінансаў

	1. Несінхроннасць У абедзвюх падсістэмах паступленне і расходаванне сродкаў, як правіла, не супадаюць у часе
	2. Нявызначанасць Даходы і выдаткі немагчыма дакладна вызначыць тым, хто прымае рашэнні, бо яныносяць прагнозна характар як для дзяржавы, так і для гаспадарчых суб'ектаў
	3. Стабілізацыя Неабходна ўжываць самыя разнастайныя інструменты для выраўноўвання разрываў паміж даходамі і выдаткамі, зніжэння рызык, якія ўплываюць на даходы і выдаткі

Карпаратыўныя фінансы. Тэрмін «фінансы» выйшаў за рамкі вузкага разумення дзяржаўных фінансаў, калі пачалі развівацца акцыянерныя карпаратыўныя формы прадпрыемства і прамысловы

капітал пачаў зрошчвацца з банкаўскім для дасягнення буйных інвестыцыйных мэтаў. Тады ж з'явіліся і аформіліся інстытуты, звязаныя з прыцягненнем і размяшчэннем фінансавых сродкаў на развіццё і функцыянаванне паасобных арганізацый. З'яўляюцца аформленыя суб'екты гэтых карпаратыўных фінансаў, з'яўляюцца банкі і біржы, якія працуюць з карпаратыўнымі фінансавымі формамі.

Такім чынам, да разумення фінансаў як выключна дзяржаўнай сістэмы, дадалося іх разуменне і як фінансаў гаспадарчых суб'ектаў (прадпрыемстваў, арганізацый, карпарацый). Фінансавая сістэма краіны стала складацца з дзвюх падсістэм юрыдычных асобаў: дзяржаўных і карпаратыўных. Першых перад усім цікавіць рэалізацыя абраных грамадскіх палітык. Маўляў, прыдумаць, каб як мага болей падаткаў спагнаць на карысць дзяржавы, каб аказваць больш паслугаў, вызначаных грамадскімі палітыкамі дзяржавы.

Апошнія займаюцца пошукам і рэалізацыяй найбольш рацыянальных формаў стварэння і руху грашовых патокаў і капіталу ў рамках кругаўзварту сродкаў прадпрыемстваў. Тут перад усім на першым месцы стаяла і стаіць забеспячэнне інтарэсаў вузкага кола ўласнікаў-акцыянераў і наёмных работнікаў. Яны аналізуюць спрыяльныя альбо не ўмовы інвестыцый, каб тое кола ўласнікаў, ці акцыянераў, ці наёмных працаўнікоў атрымала як мага больш карысці, а дзяржава ва ўсім гэтым працэсе спагнала як мага меншую колькасць сродкаў у якасці падаткаў.

Пад карпаратыўнымі фінансамі часцей за ўсё маюць на ўвазе прыватныя арганізацыі бізнесу і недзяржаўных арганізацый (НДА). Але таксама, што асабліва актуальна для Беларусі, сюды залічваюцца і ўнітарныя дзяржаўныя прадпрыемствы. Можна паспрачацца, куды іх усё ж аднесці: да групы дзяржаўных фінансаў ці карпаратыўных. Яны такія прамежкавыя паміж двума і па форме, і ў ланцужку абмену фондамі ў краіне. Але яны, безумоўна, больш нагадваюць прыватныя бізнес-карпарацыі.

Фінансы хатніх гаспадарак – неад'емная частка любой сучаснай фінансавай сістэмы. Тут перад усім мы маем на ўвазе хатнюю гаспадарку, або гаспадарку, якую вядуць адна ці некалькі асобаў, якія жывуць сумесна і маюць агульны бюджэт. Фінансы хатніх гаспадарак – гэта сукупнасць адносін як унутры хатняе гаспадаркі, так

і гэтай хатняй гаспадаркі з іншымі прыватнымі ўдзельнікамі фінансавай сістэмы.

Удзельнікі сучасных фінансавых сістэмаў на ўзроўні дзяржавы і карпарацый разумеюць неабходнасць глыбокага і ўсебаковага вывучэння фінансаў хатніх гаспадарак. Па-першае, хатнія гаспадаркі з'яўляюцца перспектыўнай крыніцай рэсурсаў для развіцця эканомікі. Па-другое, фарміраванне даходаў насельніцтва ў цэлым і паасобнага капіталу кожнага чалавека ёсць найважнейшы складнік росту нацыянальнай эканомікі.

Усе часцей і болей, калі кажам пра фінансы, мы пачалі дадаваць у гэтую велічэзную карціну дзяржаўных і карпаратыўных фінансаў кожнай паасобнай краіны і сусветнай эканомікі фінансы хатніх гаспадарак. Бо калі паглядзець у грашовым эквіваленце, то натуральна, асабліва ў капіталістычных сістэмах, фінансы хатніх гаспадарак складаюць хіба не асноўную частку ўсіх фінансаў краіны.

Але канешне, доля хатніх гаспадарак у агульных сукупных фінансах краіны залежыць ад узроўня яе развіцця. Калі краіна вельмі бедная, то фінансы хатніх гаспадарак будуць непараўнальна малыя з памерамі казны ва ўласнасці ці пад кантролем кіруючага манарха ці дзяржаўнага апарата. Але натуральна, у тым свеце, куды б мы хацелі імкнуцца, фінансавая сістэма хатніх гаспадарак мусіць быць самым моцным і самым буйным элементам фінансавай сістэмы краіны.

Яшчэ раз падкрэслім, што фінансы хатняй гаспадаркі вядуцца як адным чалавекам, так і супольнасцю. Гэта залежыць ад колькасці людзей у кожнай гаспадарцы. Галоўнае тут тое, што яны пражываюць сумесна ў эканамічным сэнсе. Гэта не значыць, што яны ўсе цясняцца ў адной аднапакаёвай кватэры і аруць адзін агарод, але ў сэнсе, што гэтыя людзі маюць агульны бюджэт. То-бок можна жыць у розных гарадах і пры гэтым мець агульны сямейны ці гаспадарчы бюджэт. Той бюджэт і будзе акрэсліваць межы гэтай хатняй гаспадаркі.

Якія фінансавыя адносіны назіраюцца ў хатніх гаспадарках? Ёсць фінансавыя адносіны ўнутры гаспадаркі, калі жонка пазычыла мужу грошы на новы матацыкл ці бацька даў кішэнных грошай свайму сыну, які паспяхова здаў школьныя экзамены. То-бок гэта фінансавыя адносіны паміж чальцамі гэтае «хаты». Але таксама

і фінансавыя зносіны гэтых хатніх гаспадарак з іншымі інстытутамі фінансавай сістэмы:

- з прыватнымі кампаніямі (купілі прадуктаў у раённым спажывецкім супермаркеце ці адпрацавалі цягам аднаго тыдня 40 гадзін на заводзе БЕЛАЗ), і
- з іншымі хатнімі гаспадаркамі (купілі паўкабана ў суседа дзядзькі Васіля ці прыйшлі да кумы Алесі з поўным кошыкам пачастункаў для яе і яе дзяцей).

Чым займаюцца навукоўцы, якія спецыялізуюцца на фінансах хатніх гаспадарак? Яны вывучаюць, як прыцягнуць рэсурсы і развіваць эканоміку, каб хатнія гаспадаркі квітнелі, развіваліся, былі добра фінансаваныя, мелі доступ да карпаратыўнай сістэмы, пазыкаў і іншых банкаўскіх інструментаў. Натуральна, чым лепшы фінансавы стан хатніх гаспадарак, тым вышэй якасць чалавечага рэсурсу, чалавечага капіталу ў гэтай краіне, якасць іх жыцця, і тэарэтычна гэта вельмі добры і натуральны фактар росту нацыянальнай эканомікі. То-бок мэйнстрым сучаснай фінансавай навукі менавіта пра тое, як развіваць фінансы хатніх гаспадарак, каб праз іх рост і ўмацаванне развіваць іх эканоміку.

Калі грашовыя сістэмы даходаў і выдаткаў хатніх гаспадарак маюць свой унікальны і адметны характар (гл. табліцу 11), даволі шмат агульнага існуе паміж дзяржаўнымі і карпаратыўнымі фінансамі. Па-першае, абедзве структуры шукаюць і рэалізуюць спосабы кіравання працэсамі паступлення і расходавання грашовых рэсурсаў на працягу пэўнага перыяду, якія заўсёды ў дэфіцыце. У абедзвюх падсістэмах паступленне і расходаванне сродкаў, як правіла, не супадаюць у часе. Даходы і выдаткі не могуць быць дакладна вызначаны ні тым, хто прымае рашэнні, ні кім-небудзь іншым, паколькі яныносяць прагнозна характар як для дзяржавы, так і для гаспадарчых суб'ектаў. І тым і другім неабходна ўжываць самыя разнастайныя інструменты, каб выраўнаваць разрыў паміж даходамі і выдаткамі і знізіць рызыкі, якія ўплываюць на даходы і выдаткі.

Выдаткі. Па-першае, гэта грашовыя сродкі бягучых выдаткаў. Бягучыя выдаткі – гэта звычайныя сродкі, якія трацяцца цягам месяца. Рахункі ў спажывецкай краме, памесячныя аплаты і жыроўкі,

Табліца 11. Даходы і выдаткі тыповых хатніх гаспадарак

Даходы		Выдаткі	
	Зароботная плата з надбаўкамі		Грошы на бягучыя выдаткі
	Пенсіі, дапамогі, страхоўкі, стыпендыі сацвыплаты		Грошы на капітальныя выдаткі
	Прадпрымальніцкая дзейнасць		Інвестыцыі, укладзеныя ў маёмасць
	Аперацыі з маёмасцю, крэдыты, назапашванні		Грашовыя зберажэнні

абанементы і г.д. Па-другое, гэта грашовыя сродкі для капітальных выдаткаў.

Чым капітальныя выдаткі адрозніваюцца ад бягучых? Галоўнае адрозненне – гэта колькасць. Колькасць часцей за ўсё вымяраецца адсоткава, то-бок для кагосьці набыццё нейкай маёмасці за 1 тысячу даляраў – гэта бягучы выдатак, а для кагосьці – капітальнае фінансаванне. Усё залежыць ад адсоткавай вартасці гэтага выдатку ў агульным бюджэце хатняй гаспадаркі.

Яшчэ адно важнае адрозненне: капітальныя выдаткі звычайна больш доўгатэрміновыя – набыты прадмет ці паслуга выкарыстоўваецца даўжэйшы кавалак часу. Напрыклад, грашовыя сродкі, якія ўкладзеныя ў маёмасць, у прыватнасці ў нерухомасць. То-бок гэтыя сродкі неабавязкова наяўныя. Часцей за ўсё яны не вельмі ліквідныя. Сюды ж залічаюцца і больш ліквідныя грашовыя зберажэнні. Тая ж гатоўка ці залатыя зліткі, якія ляжаць у вас закапаныя ў агародзе ў банку-слоіку ці ў больш традыцыйнай форме – у інстытуцыянальным банку ў дэпазітарным сейфе.

Даходы. Адкуль у хатніх гаспадарак з'яўляюцца фінансавыя сродкі? Канешне, гэта рознага кшталту зароботная плата, з налічэннямі, даплатамі, бонусамі і г.д. Гэта сродкі з дзяржаўных фінансаў – пенсіі, дапамога студэнтам у форме стыпендыі, сацыяльныя выплаты, розныя субсідыі, якія хатняя гаспадарка можа атрымоўваць ад дзяржаўнага сектару. Гэта яшчэ і даходы ад прадпрымальніцкай дзейнасці. Калі да хатняй гаспадаркі належыць нейкі іпэшнік, заробленыя ім грошы таксама належаць не да карпаратыўных фінансаў, а да фінансавай сістэмы хатніх гаспадарак.

Калі мы разглядаем фінансы краіны праз тры катэгорыі, робіцца зразумелым чаму, краіны, якія хочуць дасягнуць пэўнага ўзроўню эканамічнага развіцця, падтрымоўваюць рост менавіта індывідуальнага малога бізнесу. Таму што, калі разглядаць глабальную сістэму фінансаў гэтай краіны, малы бізнес індывідуальных прадпрымальнікаў умацоўвае фінансы хатніх гаспадарак. Людзі робяцца больш заможнымі, узровень іх жыцця паляпшаецца.

Падтрымка малога бізнесу мае іншы эканамічны і фінансавы сэнс, чым падтрымка сярэдняга ці буйнога бізнесу. Рост карпаратыўных фінансаў не заўсёды гарантуе рост заможнасці паасобных людзей у краіне. Рост карпарацыі не заўсёды павязаны з паляпшэннем жыцця паасобных працаўнікоў.

У сістэмах, дзе іншыя формы працы, такія як ІП, цяжка рэалізаваць і праца «на дзядзю» з'яўляецца хіба адзінай магчымай формай працаўладкавання, карпарацыя можа злоўжываць гэтай сістэмай. Заробкі могуць быць мінімальныя, бо ў працаўнікоў амаль не застаецца магчымасці сысці ў іншыя месцы працы ці арганізаваць сваю справу.

Апошні тып даходаў – гэта даходы ад аперацый з асабістай маёмасцю і грашовымі зберажэннямі фінансава-крэдытнай схемы. То-бок, калі вы добра ўклалі грошы ў крыпталюшту і вам пашанцавала і яны не згарэлі, а памножыліся ў 200 разоў, гэта таксама ваш даход, які адносіцца да даходаў хатніх гаспадарак. І тое ж з нерухомасцю. Калі вартасць вашае кватэры вырасла ўдвая, гэта таксама даход вашай хатняй гаспадаркі.

Валавы ўнутраны прадукт: паказнік фінансавога здароўя

Калі аналізуюць фінансавую сістэму кожнай паасобнай краіны, зазвычай глядзяць на валавы ўнутраны прадукт (ВУП). Першачарговым пры аналізе эканомікі краіны з'яўляецца рух ВУП як крыніцы першасных даходаў і назапашванняў. Навукоўцы і аналітыкі назіраюць, як ён фарміруецца, як умацоўваецца ці зніжаецца ў сувязі з фінансавымі рухамі сярод агучаных трох тыпаў фінансавых структур. Пераразмеркаванне ВУП у грашовай форме адбываецца праз бюджэтную і крэдытную сістэмы суб'ектамі эканамічных адносін. Вынікам становіцца фарміраванне канчатковых даходаў – фінансавых рэсурсаў суб'ектаў гаспадарання, дзяржавы і насельніцтва.

У індустрыяльна-развітых краінах за апошнія 120 гадоў дзяржаўныя выдаткі ў дачыненні да ВУП няўхільна раслі. Аднак дынаміка росту ў кожнай краіне адрознівалася. Напрыклад, у ЗША ВУП вырас у 4 разы, у Нямеччыне — у 5 разоў, а ў Швецыі — амаль у 10. Пры гэтым доля ВУП, якая пераразмяркоўваецца праз каналы дзяржаўных фінансаў, таксама адрозніваецца – ад 33,1% у ЗША да 60,8% у Швецыі.

Важна адзначыць, што ў сучасных эканоміках аб'ёмы фінансавых сродкаў, якімі аперуюць некамерцыйныя арганізацыі, таксама вельмі істотныя ў складзе ВУП. Толькі апэратыўныя выдаткі недзяржаўнага некамерцыйнага сектару ў развітых краінах дасягаюць у сярэднім 3,5% ВУП — ад 1,2% у Венгрыі да 6,3 % у ЗША. Дадаткова грамадскія аб'яднанні і фонды моцна павязаны фінансамі з хатнімі гаспадаркамі. Паводле статыстычных дадзеных, прыватныя ахвяраванні складаюць значную суму паступленняў некамерцыйных арганізацый: у ЗША нават да 20%.

Фінансавая сістэма Беларусі

Яшчэ раз паўторым, але цяпер ужо канкрэтна для Беларусі, што такое дзяржаўна-публічныя фінансы. Гэта, канешне, рэспубліканскі і мясцовыя бюджэты і пазабюджэтныя фонды (пра іх гл. болей у наступным разьдзеле), страхавыя фонды і дзяржаўны крэдыт.

Фінансы хатніх гаспадарак Беларусі таксама даволі звычайныя. Гэта ўзнагароджанне за працу (чытай, заробак і аванс), трансферы з іншых галінаў (напрыклад, страхавы фонд пералічыў грошы ў сувязі з няшчасным выпадкам), даход ад уласнасці (інвестыцыйны рахунак) і даходы ад прадпрымальніцкай дзейнасці паасобных суб'ектаў хатніх гаспадарак.

Табліца 12. Падзел фінансавай сістэмы Рэспублікі Беларусь у адпаведнасці з міжнароднымі стандартамі

			
Дзяржаўныя публічныя фінансы	Фінансы гаспадарчых суб'ектаў	Фінансы прыватных некамерцыйных устаноў	Фінансы хатніх гаспадарак
• Рэспубліканскі і мясцовыя бюджэты, пазабюджэжныя фонды • Страхавыя фонды • Дзяржаўныя крэдыты	• Нефінансавыя карпарацыі і прадпрыемствы • Прадпрыемствы фінансуюцца з бюджэту, але занятыя вытворчасцю прадуктаў • Некамерцыйныя арганізацыі, якія ствараюцца і фінансуюцца прадпрыемствамі • Фінансавыя інстытуты (цэнтральныя і камерцыйныя банкі) • Страхавыя арганізацыі	• Даходы ад нярынкавых грамадскіх паслуг	• Узнагароджанне за працу • Трансферы з іншых галін • Даход ад уласнасці • Даход ад прадпрымальніцтва і іншай дзейнасці

З карпаратыўнымі фінансамі ў Беларусі ўсё трошкі складаней, чым абмяркоўвалася ў тэарэтычнай частцы вышэй. Давайце разбяромся. Цэнтральнае месца ў мадэлі рынкавай гаспадаркі займае падзел эканомікі па сектарах. Гэта робіцца дзеля таго, каб было лягчэй аналізаваць фінансавыя патокі даходаў і выдаткаў і актываў і пасіваў гаспадарчых суб'ектаў, чытай, юрыдычных асобаў. Для гэтых мэтаў паводле міжнародных стандартаў фінансавая сістэма

карпаратыўных фінансаў часта падзеленая на дзьве падгрупы: фінансы гаспадарчых суб'ектаў і фінансы недзяржаўных некамерцыйных арганізацый. Рэспубліка Беларусь імкнецца адпавядаць міжнародным стандартам, таму ў сваіх фінансавых уліках таксама адасабляе гэтыя дзьве падкатэгорыі, хаця з большага толькі ўмоўна. Чаму ўмоўна, мы зараз высветлім.

Фінансавая сістэма карпаратыўных фінансаў Рэспублікі Беларусь сёння схематычна выглядае наступным чынам (гл. табліцу 12).

1. Першая група карпаратыўных фінансаў – гэта фінансы гаспадарчых суб'ектаў. Сюды залічаюцца:
 - нефінансавыя карпарацыі і прадпрыемствы. Тут знаходзяцца і даччыныя⁴, вядомыя таксама як дачэрнія, прадпрыемствы тыпова камерцыйных арганізацый;
 - прадпрыемствы, якія фінансуюцца з бюджэту, але занятыя вытворчасцю прадуктаў, у Беларусі іх усё ж такі выводзяць у лік фінансавых суб'ектаў і не залічваюць да дзяржаўных, хаця яны вельмі моцна звязаныя фінансавымі патокамі з дзяржаўнымі фінансамі;
 - некамерцыйныя арганізацыі, якія ствараюцца і фінансуюцца прадпрыемствамі, напрыклад розныя завадскія фонды;
 - фінансавыя інстытуты, як Нацыянальны і камерцыйныя банкі. Каб вы разумелі, што Нацыянальны банк Рэспублікі Беларусь не адносіцца да сістэмы дзяржаўных фінансаў;
 - страхавыя арганізацыі.
2. Другой катэгорыяй карпаратыўных фінансаў з'яўляюцца фінансы прыватных некамерцыйных арганізацый. Гэты складнік фінансавай структуры ў Беларусі вельмі слабы, бо ён складаецца толькі з нязначных даходаў ад нярынкавых грамадскіх паслугаў.

Слова «некамерцыйныя» у Беларусі значыць толькі тое, што цэны на аказаныя некамерцыйнымі арганізацыямі грамадскія паслугі ніжэй за рынкавыя. Але схемы адмысловага падаткаабкладання,

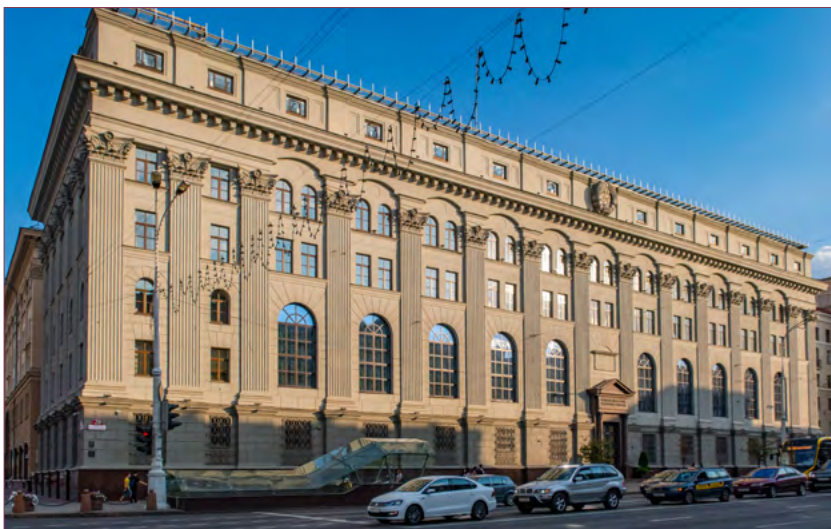
4 Даччыная кампанія – гэта кампанія, якая цалкам або часткова належыць або кантралюецца іншай кампаніяй, так званай мацярынскай, або холдынгам. Апошняя мае юрыдычны і фінансавы кантроль над даччынай кампаніяй.

на вялікі жаль, не вельмі развітыя. Нашыя НДА вельмі часта і адмыслова не ангажуюцца ў платнае аказанне паслугаў, а працуюць выключна праз формы донарства фізічных прадметаў (ежа, вопратка, сродкі гігіены альбо камунікацыі) ці паслуг (пакарміць бяздомных, наведальцаў састарэлых на даму). Адбываецца гэта менавіта з-за падатковага цяжару, які б накладаўся, калі б гэтыя арганізацыі пачалі гандляваць сваімі паслугамі па рынкавай мадэлі, нават па нярынкавых коштах.

Такая сітуацыя мае месца, таму што заканадаўчая база прыватных некамерцыйных формаў у Беларусі вельмі неразвітая, калі не сказаць неіснуючая. Вельмі мала дзейнасці, якая праводзіцца некамерцыйнымі арганізацыямі, падпарадкоўваецца законам, адмыслова для іх прыдуманым, у адрозненне, напрыклад, ад ЗША. У апошніх распрацоўкай і ўвядзеннем заканадаўства фінансаў некамерцыйных арганізацый займаюцца паасобныя аддзелы фінансавых міністэрстваў. У Злучаных Штатах НДА – вельмі моцная і развітая эканамічная галіна, як у заканадаўчым плане, так і ў практычным.

Рэспубліка Беларусь справаздачыцца і мае сувязі з шэрагам розных сусветных міжнародных арганізацый кшталту ААН ці Міжнароднага валютнага фонду, дзе трэба паказваць дзейнасць у тым ліку і некамерцыйнага сектару. Каб параўноваць беларускую эканоміку з іншымі краінамі, Беларусь адасабляе фінансы некамерцыйных арганізацый у сваіх дакументах. Маўляў, і нашая фінансавая структура адпавядае міжнародным стандартам. Табліца 12 паказвае, што, калі мы, беларусы, захочам, мы можам паказаць, што маем чатыры нагі ў нашым фінансавым крэсле, а не тры, хоць бы чацвёртая і моцна кульгае. У той самы час заканадаўча фінансавыя суб'екты, якія вядуць некамерцыйную дзейнасць, у Беларусі вельмі складана адасобіць ад звычайных бізнес-арыентаваных фірмаў.

Апроч гэтага нюансу, звонку фінансавая сістэма Рэспублікі Беларусь цалкам нагадвае ці нават адпавядае фінансавым структурам іншых краінаў, у тым ліку добра развітых. З пачатку 1990-х праз павольныя і некантрастныя рэформы Беларусь пачала адыходзіць ад цэнтралізаванай фінансавай сістэмы, чые накірункі развіцця два апошніх стагоддзі вырашаў цэнтр у Пецярбургу ці Маскве. За перыяд пераходу ад адміністрацыйнай да сацыяльна-



Малюнак 34. Фасад будынку Нацыянальнага банку Рэспублікі Беларусь у Менску. Вікіпедыя. Фота: Homoatrox

рынкавай эканомікі структура фінансавай сістэмы Рэспублікі Беларусь зведала істотныя змены, якія былі выкліканыя як адаптацыяй да патрэбаў рынкавых адносін пераходнай эканомікі, так і зменаў фокусу на патрэбы насельніцтва выключна адной незалежнай краіны.

Інстытуцыя цэнтральнага банку

Фарміраванне сучаснай манетарнай палітыкі ўсё часцей будзеца на незалежных ад улад Цэнтральным банку і крэдытных арганізацыях. Цэнтральны банк фінансуецца іншымі банкамі і з'яўляецца рэгулятарам фінансавых патокаў. Ён павінен быць незалежным, каб быць па-за дзяржаўнымі бюджэтамі. Таму што па факце дзяржаўнымі бюджэтамі кіруюць дзяржаўныя органы, а цэнтральны банк мае быць па-за гэтым працэсам.

У ідэале цэнтральныя банкі паасобных краінаў уяўляюць сабой незалежную структуру, якая фінансуецца прыватнымі крэдытнымі ўстановамі. У ЗША гэта вельмі заўважна. У Беларусі трошкі меней заўважна. Але ў ідэальным свеце цэнтральныя банкі – гэта не дзяржаўныя фінансы, а хутчэй проста вялікая скарбонка прыватных інстытутаў, якія падтрымліваюць усю фінансавую сістэму.

Да «зайчыкаў» у нас былі савецкія рублі, а што было перад гэтым – было даўно, і мы ўжо амаль не памятаем. Аднак раней, як у царскай Расіі, так і ў ЗША, да стварэння цэнтральных банкаў (а гэта даволі новая з пункту гледжання сусветнай гісторыі з’ява) у кожнай краіне ў абароце хадзіла безліч разліковых папераў. Кожны банк выдаваў свае. Такая ідэя, як адзіная валюта краіны, не існавала, пакуль не з’явіліся цэнтральныя банкі, якія гэтую нацыянальную валюту цяпер выдаюць. Да гэтага былі чэкі і распіскі ўмоўнага банка А, банка Б ці банка С. Натуральна, з гэтым магла быць і была звязаная вялікая колькасць махінацый. Таму рашэннем стаўся адзіны цэнтральны банк як тое месца, дзе ўсе банкі паміж сабой дамаўляюцца і друкуюць адзіную купюру. У спрошчаным разуменні, гэтая купюра сымбалізуе ўвесь капітал, які трымаецца ў банках, замест таго, каб кожны паасобны банк выпісваў сваім карыстальнікам свае розныя вартасныя паперы, як гэта было раней.

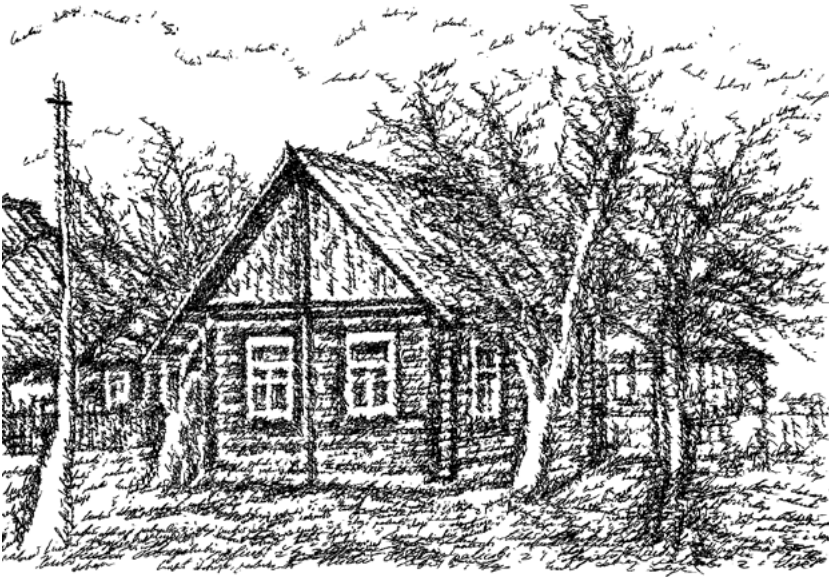
Беларускія навукоўцы галіны фінансаў і бюджэту ставяць розныя акцэнтны на тым, што можна было б яшчэ зрабіць ці парэфармаваць, каб фінансавая сістэма Рэспублікі Беларусь развівалася далей. Вось некалькі асноўных пунктаў.

1. Паняцце дзяржаўных фінансаў істотна пашырана ў сувязі з прыняццем **Бюджэтнага кодэкса Рэспублікі Беларусь**, і гэты дакумент ўвесь час дапрацоўваецца. Там асноўнай і вельмі моцнай пазіцыяй стаяць раздзелы і параграфы акурат пра дзяржаўныя пазабюджэтныя сацыяльна-страхавыя фонды. Як вядома, Беларусь – сацыяльна-арыентаваная краіна. У яе заканадаўстве гэта акцэнтавана і прапісана. Маюцца і асобныя інструменты пад гэта. Дадаткова і вельмі важна: у гэтым кодэксе даецца азначэнне катэгорый дзяржаўнага крэдыту і дзяржаўных запазычанняў.
2. **Фінансы прадпрыемстваў і карпарацый** пашыраюцца і дапаўняюцца. Шматлікія фінансавыя прадпрыемствы ў Беларусі застаюцца прамымі нашчадкамі савецкай сістэмы. Сітуацыя не ўнікальная. Напрыклад, у Італіі дзяржаўныя прадпрыемствы

таксама ўсё яшчэ вельмі папулярныя. Трэба адзначыць, што гэта не замінае Італіі быць адной з найбуйнейшых эканомік свету. У той самы час у Рэспубліцы Беларусь усё больш і больш камерцыйных прадпрыемстваў фінансуюцца з камерцыйных, а не з дзяржаўных структур. Натуральна, што ў савецкія часы ўсё было дзяржаўнае, і фінансы прадпрыемстваў, нягледзячы на тое, што ў схеме міжнародных стандартаў маюць быць у карпаратыўных фінансах, бо выглядаюць як карпарацыі, па факце належалі да дзяржаўных фінансаў і дзяржаўных структур, бо карпаратыўнае і дзяржаўнае было адно і тое. У той час як асобны сектар на рынку працягваюць займаюць дзяржаўныя і камунальныя ўнітарныя прадпрыемствы, якія прадстаўляюць арганізацыйна-прававую форму дзяржаўнага гаспадарання або прадпрымальніцтва, у Беларусі з'яўляецца ўсё болей недзяржаўных камерцыйных прадпрыемстваў вытворчага сектару, уключаючы фермерскія гаспадаркі, але таксама і сферы паслуг, банкаў, страхавых кампаній і іншых камерцыйных структур.

3. У Беларусі з'явілася больш глыбокае разуменне важнасці **фінансаў хатніх гаспадарак**. Менавіта таго, што пакуль нашыя паасобныя хатнія гаспадаркі не будуць у добрым стане, усю эканоміку трэцім ці чацвёртым шляхам падняць вельмі складана. Сілаў толькі карпаратыўных альбо дзяржаўных фінансаў для стабільнага росту эканомікі ў доўгатэрміновай перспектыве зазвычай недастаткова. Фарміраванне годных даходаў насельніцтва – гэта адзін з найважнейшых складнікаў умацавання сучаснага чалавечага капіталу як фактару росту нацыянальнай эканомікі. Простымі словамі, магчымы рост эканомікі абмежаваны, калі падчас яго не паляпшаецца індывідуальны дабрабыт жыхароў.
4. Істотныя змены ў сучасныя уяўленні аб складзе фінансавай сістэмы ўносяць з'яўленне і ўмацаванне пазіцый **некамерцыйнага недзяржаўнага сектара** як праявы сучаснага развітога грамадства. Як мы ўжо адзначылі, некамерцыйны сектар і яго заканадаўчую базу трэба развіваць далей. Для дабрабыту эканомікі Рэспублікі Беларусь вельмі істотна, каб

гэты сектар эканомікі больш актыўна ўключаўся ў працэсы фінансавай сістэмы.



Малюнак 35. Надзя Саяпіна. Любіў добрае, палюбі ж і злое.
Прыклад традыцыйнай хатняй гаспадаркі Беларусі

Варта памятаць, што на практыцы кожная дзяржава развіаецца самастойна і таму можа прымаць розныя варыянты арганізацыі фінансаў (кейнсіанскія, манетарыстычныя, рынковыя і іншыя эканамічныя мадэлі, у тым ліку эканоміка-матэматычныя). У цяперашні час беларуская эканоміка развіаецца ў складаных умовах адсталасці айчынай фінансавай навукі і пры значным уплыве замежных тэарэтычных распрацовак. Беларусь мае наступныя фінансавыя асаблівасці:

- значная доля дзяржаўнай уласнасці;
- выключэнне з грашовага абароту зямлі і багаццяў нетраў;
- адносна нізкая зароботная плата працаўнікоў усіх галінаў;
- слабая развітасць банкаўскай сферы і неразвітасць рынку каштоўных папер;
- слабая заканадаўчая база гаспадарання эканамічных суб'ектаў і г.д.

Згаданыя асаблівасці не даюць магчымасці лёгка перанесці за межныя мэдэлі арганізацыі грамадскай вытворчасці і грашовых, у тым ліку фінансавых, адносін. Рэальнасць і стратэгія развіцця патрабуе распрацоўкі ўласнага механізму арганізацыі эканомікі і кіравання фінансамі ў рамках функцыянавання дзяржавы.

Падсумаванне

Фінансавая граматынасць патрэбна літаральна кожнаму. Некамерцыйныя арганізацыі таксама могуць і з большага павінны актыўна ўдзельнічаць у фінансавых структурах краінаў. Індывідуальны дабрабыт жыхароў краіны – гэта важны складнік развіцця яе эканомікі. На жаль, у кіраванні фінансамі і звязанымі з гэтым чалавечымі рэсурсамі засталася яшчэ вельмі шмат перажыткаў савецкае сістэмы, якія наймаверна затарможваюць развіццё беларускіх фінансавых сістэмаў – дзяржаўных, камерцыйных і хатніх гаспадарак. Адсутнасць фінансавай граматынасці на належным узроўні з’яўляецца адным з такіх негатыўных фактараў.

Эканамічнай навукай даказаная аб’ектыўнасць дзеяння эканамічных законаў развіцця грамадства і паступальнае развіццё эканомікі. Таму важна сачыць, якія крокі Рэспубліка Беларусь ужо зрабіла, а якія яшчэ толькі трэба зрабіць. Гэтыя пройдзеныя і заплаваныя крокі дапамагаюць фінансавай сістэме Рэспублікі Беларусь перайсці ад планавай савецкай фінансавай і эканамічнай сістэмы, якая панавала ледзьве не стагоддзе на нашай зямлі, да звычайных для большыні краінаў сённяшняга свету рынкавых адносін. Беларусь рухаецца ў правільны бок. Працы яшчэ вельмі шмат. Але перспектывы і магчымасці развівацца далей ёсць. Ці Беларусь трошкі адстае па некаторых пытаннях у параўнанні з іншымі былымі камуністычнымі краінамі і краінамі былога Савецкага Саюзу? Гэта ўжо іншае. Тут выключна пытанне часу і палітычнай волі кіруючай грамадскай адміністрацыі.

Пытанні

1. Якія з асноўных праблем былой савецкай планавай эканомікі ўсё яшчэ ўплываюць на рэчаіснасць фінансавых сістэмаў Беларусі?
2. Якія з характарыстык планавай эканомікі з пералічаных у тэксце мелі пазітыўны характар?
3. Чаму Нацыянальны банк Рэспублікі Беларусь паводле табліцы 12 не належыць да дзяржаўных публічных фінансаў?
4. Якія рашэнні сучасных праблем фінансавых гаспадарак Рэспублікі Беларусь прадастаўляе сёння недзяржаўны некамерцыйны сектар эканомікі? Якія праблемы ён вырашае? Якія праблемы ён яшчэ зможа вырашыць?



Малюнок 36. Яраслаў Кірвель. Ратаванне зайцаў з Гудзону. Фрагмент. 2024. Калаж

6 | ДЗЯРЖАЎНЫ БЮДЖЭТ

КЛЮЧАВЫЯ ПАНЯЦЦІ

дэфіцыт | прафіцыт | кансалідаваны бюджэт | пазабюджэтныя фонды | кароткатэрміновы бюджэт | доўгатэрміновы бюджэт

Дай, божа, даваць, а не прасіць.
Беларуская прымаўка

Што такое дзяржаўны бюджэт? У гэтым разьдзеле мы пазнаёмімся з тым, як выглядае бюджэт Беларусі, а таксама даведаемся, чаму мясцовыя бюджэты можна лічыць бюджэтамі сацыяльнага развіцця. Як мы падкрэслілі ў папярэднім разьдзеле, развіццё хатніх гаспадарак вельмі важнае для агульнага фінансавага росту эканомікі краіны. Таму натуральна і тое, што мясцовыя бюджэты таксама спрыяюць развіццю мясцовых адзінак хатніх гаспадарак, бо знаходзяцца максымальна блізка адзін да аднаго. Такім чынам, добра развітыя мясцовыя бюджэты спрыяюць росту эканомікі цэлай краіны. Але гэта ўжо дэталі, пра якія гаворка напрыканцы гэтага разьдзелу. Спачатку разбяромся, што ўвогуле такое дзяржаўны бюджэт.

Пачнём з цікавосткі, паколькі ўсе любяць дасціпныя рэчы. Слова «бюджэт» у адрозненне ад лацінскага паходжання слова «фінансы» мае свае карані ў французскім слоўніку. Яно паходзіць ад слова *bougette*. Ім у сярэднявеччы называлі нішто іншае, як скураную торбачку, у якую складвалі грошы і прымацоўвалі да поясу. Слова было ў абарачэнні ў той момант, калі грашыма ўжо пачалі скідвацца не ў форме прыватнага падатку, які ішоў непасрэдна ва ўласнасць феадалу ці манарху, а ў дзяржаўную скарбніцу-казну. Як можна здагадацца, у Францыі даволі рана зразумелі, што лепей прасіць грошы акурат на казну, а не

прыватную маёмасць феодалаў, каб як мага меней злаваць усіх падаткаплатнікаў частымі паборамі. Францыя – краіна, вядомая моцнымі феодаламі і князямі, якія праз усю гісторыю выказвалі мала даверу да цэнтральнай улады манарха. Адсюль і частыя напады на каралёў і іх уладу, рэвалюцыі і іншы гвалт, калі каралям, часта ў прамым сэнсе, адразалі галовы, бо падуладным князям і іншай знаці паасобныя манархі і іх паборы былі не да спадобы. Каб неяк дамовіцца са значцю і пераканаўча растлумачыць, чаму яны ўсё-ткі павінны сплочваць падаткі, цэнтральная ўлада вырашыла гэтыя зборы хаця б тэарэтычна адасобіць як фонды, якія ідуць у скарбніцу краіны – у дзяржаказну, а не персанальна манарху ў яго прыватны капітал. Адсюль і з’явілася гэтая «торбачка», яна ж *bougette*, ці бюджэт, куды пачалі складваць грошы менавіта на выдаткі кіравання дзяржавай і на тыя функцыі, якія яна выконвае.



Малюнак 37. Скураная торбачка-бюджэт

Дзяржаўны бюджэт перад усім гэта форма грашовых адносінаў. Яны ўзнікаюць паміж дзяржавай, рознымі арганізацыямі і хатнімі гаспадаркамі. То-бок гэта механізм, які адпавядае першаму стрыжню фінансаў краіны – дзяржаўным фінансам, – з дапамогай якога дзяржава кантактуе з іншымі двума стрыжнямі – арганізацыйнымі

і індывідуальнымі гаспадаркамі. Кантактуе яна перад усім пры дапамозе дзяржаўных бюджэтаў, іх даходаў і расходаў. У ідэале краіна ці паасобныя дзяржаўныя ўстановы маюць стварыць бюджэт такім чынам, каб сабраныя ў гэты грашовы «мех» сродкі максымальна выкарыстоўваліся дзеля мэтай сацыяльна-эканамічнага развіцця. Гэта значыць тых мэтай, якія жыхары нашае краіны ці раёна вызначылі для сябе як прыярытэтныя.

Табліца 13. Тыпы бюджэтаў. Дапаможны слоўнічак

Тэрмін	Што азначае
Кароткатэрміновы бюджэт	Цягам аднаго году, які ўваходзіць у адзін бюджэтны цыкл
Доўгатэрміновы бюджэт	Усё, што доўжыцца больш за адзін год, то-бок трапляе ў некалькі бюджэтных цыклаў
Бюджэты ўдзелу	Метад бюджэтавання, пры якім супрацоўнікі або члены супольнасці непасрэдна ўдзельнічаюць у працэсе стварэння дзяржаўных бюджэтаў праз мазгавы штурм альбо прадстаўленне прапанов ад ніжэйшых узроўняў кіравання да вышэйшых
Зялёныя бюджэты	Падыход да дзяржаўных фінансаў, які побач з традыцыйнымі эканамічнымі мэтамі надае прыярытэт экалагічнай устойлівасці

Бюджэты маюць цыклічны характар. Іх прапановваюць, зацвярджаюць, выконваюць і правяраюць эфектыўнасць выканання, а пасля ўсё зноў паўтараецца. Самая стандартная форма – гэта гадавы бюджэт, які спланаваны на адзін год, зазвычай каляндарны. Бываюць і шматгадовыя бюджэты, напрыклад трохгадовыя. Апошні цудоўны тым, што мы бачым ці папярэдні, цяперашні і будучы цыкл, альбо тры цыклы наперад і таму разумеем не толькі кропкавы адбітак фінансавай сітуацыі аднаго канкрэтнага году, але таксама можам пабачыць рух рознага кшталту капітальных укладанняў ці выдаткаў, якія звычайна расцягнутыя ў часе на больш адлеглыя перыяды. У той жа час трохгадовыя бюджэты дапамагаюць не

даць сябе падмануць, калі, напрыклад, у краіне, раёне ці ў грамадскай установе быў нейкі ў фінансавым сэнсе добры ці дрэнны паасобны год. Так, здарылася штосьці фінансава незвычайнае: атрымалі аднаразовыя ільготы ад знешніх фінансавых інстытуцый альбо панеслі вялікія надзвычайныя выдаткі з-за экалагічнай катастрофы. Каб не стваралася памылковае ўражанне, што ў гаспадара гэтага бюджэту заўсёды так, варта разгледзець яго ў рэтраспектыве і планах на будучыню. Таму, калі мы маем перад сабой трохгадовы бюджэт, нам лягчэй заўважыць, што, напрыклад, вось тут нейкая вялікая сума грошай прыйшла з Міжнароднага валютнага фонду, таму ў гэтым годзе ўсё цудоўна, але ў доўгатэрміновай перспектыве, калі мы разглядаем гэтую падзею ў ракурсе трох год, мы разумеем яе выключнасць, бо рэшта бюджэту ўжо больш фінансава спакойная, маўляў, больш звычайная.

У Рэспубліцы Беларусь, як і шмат у якіх іншых інстытуцыйна аформленых краінах, бюджэт распрацоўваецца і прымаецца ў форме закону. То-бок, у нашай краіне прыняты бюджэт з'яўляецца законам. Такім чынам, бюджэт – гэта адзін з найважнейшых краінаўтваральных інстытутаў. Калі грамадскае разуменне, а на ўслед і практыка перайшлі ад таго, што ўсё належыць манарху, да таго, што ўсё належыць краіне, натуральна з'явілася патрэба акрэсліць, які ж ён гэты дзяржаўны бюджэт і што мы з ім робім. Бо ўсім жыхарам канешне ж хацелася б, каб краіна развівалася да лепшага.

У Беларусі бюджэт прапаноўваецца ўрадам, бо гэта людзі, якія на месцах займаюцца ягоным гаспадараннем. Нададзеная ім дыскрэцыя ў выкананні грамадскіх палітык увасабляе наш давер да гэтых асобаў, як людзей, якія найлепей разумеюць канкрэтныя патрэбы і звязаныя з імі выдаткі ў падначаленых ім грамадскіх установах. У сваю чаргу, ухваляецца (чытай «прымаецца») бюджэт парламентам, як прадстаўнічым органам жыхароў краіны. У свеце бываюць, канешне, і іншыя розныя варыянты, хто прапаноўвае і хто зацвярджае бюджэт, але чаму ў Беларусі менавіта так?

Па вызначэнні, дзяржслужбоўцы, якія займаюць пасады ва ўрадзе, – гэта людзі, што працуюць з дзяржаўнымі інстытутамі і непасрэдна рэалізуюць абраныя грамадскія палітыкі. Таму мы спадзяемся, што яны добра ведаюць, што і колькі каштуе ў іх дэпартаменты,

і могуць прапанаваць, спасылаючыся на свае веды і досвед, якія фінансавыя сродкі патрэбныя для адукацыі, для бяспекі ці сацыяльнай аховы і г.д.



Малюнак 38. Цыклічнасць бюджэтных працэсаў

А вось парламент, ён жа Нацыянальны сход як прадстаўнічы орган усіх нас, жыхароў Рэспублікі Беларусь, ухваляе, альбо можна яшчэ сказаць зацвярджае, гэтыя праекты выдаткаў і прыбыткаў самай буйной дзяржаўнай скарбніцы краіны. Адбываецца гэта, што праўда, не без дэбатаў і часамі не заўсёды ў пару, што цалкам натуральна, калі браць на ўвагу памер і істотнасць разгляданых сродкаў.

Дэфіцыт і прафіцыт

Апроч таго, што бюджэт складаецца з даходаў і расходаў, таксама гаворка ў ім ідзе і пра рознага кшталту дэфіцыты і прафіцыты, альбо розніцу, якая так ці інакш з'яўляецца паміж даходамі і расходамі. Бюджэтны дэфіцыт узнікае, калі ўрад, кампанія або прыватная асоба выдаюць больш грошай, чым атрымліваюць за

пэўны перыяд часу. Гэта можа адбывацца, калі выдаткі перавышаюць даходы падчас аднаго фінансавога году. Напрыклад, у 2023-м фінансавым годзе федэральны ўрад ЗША выдаткаваў 6,13 трлн даляраў і сабраў 4,44 трлн даляраў даходу, што прывяло да дэфіцыту бюджэту ў 1,69 трлн даляраў на гэты год.

Супрацьлеглым дэфіцыту паняццем з'яўляецца прафіцыт. Ён узнікае, калі ўрад, кампанія альбо прыватная асоба збірае больш грошай, чым выдаткоўвае цягам аднаго бюджэтнага цыклу. Паводле фінальнай справаздачы Фонду сацыяльнай абароны насельніцтва (ФСАН) Рэспублікі Беларусь за 2023 год, прафіцыт ягонага бюджэту склаў 1,3 млрд рублёў. Даходная частка – 25,3 млрд з асноўнай крыніцай напаўнення праз унёскі на дзяржаўнае сацыяльнае страхаванне. Выдаткі склалі 24 млрд рублёў. Большасць адлічэнняў (80%) прыпала на працоўныя і сацыяльныя пенсіі і выплаты ваеннаслужачым тэрміновай службы. Адно пятую склалі дапамога па часовай непрацаздольнасці, непрацаздольнасці па догляду за дзіцяці, інвалідам, асобай, старэйшай за 80 год, мацярынству, сям'і і на пахаванне. Прафіцыт адбыўся шмат у чым дзякуючы гвалтоўнаму павелічэнню даходу, бо менавіта ў гэты бюджэтны перыяд былі дададзеныя ў спіс абавязковых удзельнікаў-платнікаў у ФСАН шматлікія індывідуальныя прадпрыемствы, для якіх падобныя ўнёскі ў скарбніцу краіны дагэтуль рабіліся па жаданні.

Рост бюджэту: за ці супраць?

Амаль усе чыноўнікі любой краіны хацелі б, каб дзяржаўны бюджэт павялічваўся. Выключэннем хіба з'яўляецца палітыка Новага грамадскага менеджменту, як, напрыклад, у ЗША напрыканцы 1980-х і пачатку 1990-х. Калі ўзгадаем гісторыю, Новы грамадскі менеджмент панавалі сярод развітых краінаў таго часу. Ён акурат і быў тым глабальным рухам па ўсім свеце, калі дзяржаўныя бюджэты спрабавалі максымальна ўрэзаць.

Іх уразалі вельмі жорстка, часам звальняючы нават цэлыя дэпартаменты, бо, як вядома, асноўныя выдаткі дзяржаўнага бюджэту, апроч сплаты знешняга нацыянальнага доўгу, складаюць чалавечыя

рэсурсы, а менавіта заробкі працаўнікоў дзяржаўнага апарату і ўстановаў грамадскіх паслугаў. Апошнія могуць быць як нанятая працаўнікі самога дзяржаўнага сектару эканомікі, лічы непасрэдна дзяржаўных установаў, так і ўстановаў прыватнага некамерцыйнага сектару, якія праз дзяржаўныя тэндэры ці гранты выконваюць дзяржаўныя замовы па пастаўцы грамадскіх паслугаў за сродкі дзяржаўнага бюджэту.

Неадкладна паўстае наступнае пытанне: мы хочам большы ці меншы дзяржаўны бюджэт краіны? Лагічна, што, чым меншая прапорцыя дзяржаўнага бюджэту ў нашым валавым унутраным прадукце (ВУП), тым большая частка дабротаў і паслугаў вырабляецца рынкам і некамерцыйным сектарам. І наадварот, чым большы дзяржаўны бюджэт у адсоткавым эквіваленце да ВУП, тым больш паслугаў і дабротаў выконвае менавіта дзяржава.

Прадастаўленне грамадскіх паслугаў, напрыклад у адукацыі, ахове здароўя і г.д., можа ажыццяўляцца як дзяржаўнымі арганізацыямі праз бюджэтную сістэму, так і рынкавымі і некамерцыйнымі арганізацыямі. Таму лагічна, калі мы адпускаем бюджэт і яго ўразаем, то каб пакінуць якасць і колькасць грамадскіх паслугаў, мы разлічваем, што даем волю і магчымасці, у тым ліку на заканадаўчым узроўні, некамерцыйным і прыватным бізнес-арганізацыям займацца гэтымі пытаннямі. То-бок у такім выпадку, калі мы глабальна паглядзім на фінансы краіны, тэарэтычна не будзе горш ад таго, што дзяржаўны бюджэт будзе змяншацца належным чынам, калі іншыя актыры, менавіта карпаратыўнай часткі фінансавай сістэмы, маглі ў сектары грамадскіх паслугаў удзельнічаць больш збалансавана.

Напрыклад, выдаткі на вышэйшую адукацыю. Іх можа несці дзяржава. Можа за адукацыю плаціць і само насельніцтва, якое атрымоўвае гэтую адукацыю. Напрыклад, выдаткі на вышэйшую адукацыю ў ЗША велічэзныя. Студэнты бяруць пазыкі, якія часта складаюцца з сотняў тысяч даляраў, каб наведваць універсітэт і атрымаць спецыяльнасць. Іншы прыклад – будаўніцтва дарог, якое каштуе вельмі-вельмі дорага. Канешне, яго можа фінансаваць дзяржава. Але такое будаўніцтва можа быць сфінансавана і сельскай суполкай, да гэтага можна прыцягнуць бізнес-структуры,

камерцыйны аргапрамысловы сектар, які працуе ў тым самым раёне і карыстаецца яго дарожнай інфраструктурай.

Мы разумеем, што, чым больш падаткаў з нас як з прыватных хатніх гаспадарак будуць спаганяць, тым меншым будзе прыватны індывідуальны дабрабыт. З іншага боку, таксама тэарэтычна, але хацелася б, каб было і практычна, кошт атрымання грамадскіх паслугаў праз дзяржаўныя сістэмы мае быць таннейшы, чымсьці праз камерцыйныя арганізацыі рынкавай эканомікі, бо ў дзяржавы мае адсутнічаць патрэба зарабляць на гэтых паслугах, ці іншымі словамі, збіраць маржу.

Немагчыма адначасова нарошчваць бюджэт і фарміраваць унутраную палітыку скарачэння. Рост бюджэту мае падмацоўвацца рэальнымі паказнікамі паляпшэння паслугаў ці пашырэння кола карыстальнікаў. Важны тут не толькі рост па лічбавых паказніках, але і структура бюджэту. Напрыклад, хуткі рост бюджэта за кошт павелічэння выдаткаў на ваенныя мэты, а не на адукацыю ці медыцыну, наўрад ці будзе станоўча ўспрымацца насельніцтвам, хіба што гэтыя выдаткі звязаныя з тэрміновай неабходнасцю абараняць сваю краіну і большасць насельніцтва падзяляе пачуццё небяспекі.

Бюджэт – вельмі дынамічная рэч. Як мы ведаем, увесь час ён знаходзіцца ў руху. Мастацтва кіравання дзяржаўнымі фінансамі і палягае на тым, каб знайсці разумны кампраміс: максімальна нізкая падатковая нагрузка, але дастатковая для рэалізацыі як простых, так і складаных функцый дзяржавы. Формула гэтага кампрамісу палягае на тым, што ў нас ёсць ВУП, які ў ідэале расце. Доля бюджэтнай сферы ў адсоткавых адносінах да ВУП у ідэальнай сістэме павінна была б заставацца такой жа. Натуральна, фактычныя лічбы бюджэту будуць увесь час павялічвацца, але хацелася б, каб ён рос прапарцыйна да ВУП. У залежнасці ад таго, расце бюджэт тымі альбо больш высокімі тэмпамі, што ўся эканоміка ў цэлым, будуць і розныя эканамічныя вынікі. Фінансавыя міністэрствы з большага пакліканыя шукаць і разлічваць гэты оптымум.

Функцыі бюджэту

Ускосна ці на прамую мы ўжо назвалі розныя функцыі бюджэту. У гэтым падразьдзеле паспрабуем гэтыя функцыі падсумаваць і такім чынам пашырыць нашыя веды пра іх.

Пачнем з таго, каму адрасаваны бюджэт. Хто яго галоўны карыстальнік? Для каго ён робіцца? Кратка можна сказаць, што такіх карыстальнікаў можна падзяліць на дзьве буйныя групы. З аднаго боку, бюджэт размяркоўвае і ўсталёўвае пэўныя фінансавыя адносіны паміж фінансавымі сістэмамі і гаспадаркамі. А значыць, карыстальнікамі бюджэту з'яўляюцца паасобныя гаспадаркі. З другога і больш глабальнага боку, бюджэт забяспечвае функцыі і патрэбы грамадскіх палітык. Таму дзяржаўны бюджэт і прымаецца ў выглядзе закону, бо гэта форма ўтварэння і расходвання грашовых сродкаў паводле грамадскіх палітык, якія абіраем мы, грамадзяне краіны. А гэта значыць, што карыстальнікамі бюджэту з'яўляюцца ўсе паасобныя грамадзяне, а часта і ўсе жыхары краіны ці адміністрацыйнай адзінкі, нават без грамадзянства, якіх ахопліваюць грамадскія палітыкі, прадстаўленыя ў гэтым фінансавым законе.



Малюнак 39. Функцыі бюджэту

Такім чынам, паколькі карыстальнікаў бюджэту можна аб'яднаць у дзьве вялікія групы, мы можам сказаць, што ў ім ёсць як эканамічны, так і сацыяльны складнік. Правільнае распараджэнне бюджэтам упывае на адэкватны рост і размеркаванне рэсурсаў паміж галінамі эканомікі, геаграфічна-адміністрацыйнымі адзінкамі (раёнамі і абласцямі) і рознага кшталту макраэканамічнымі параметрамі развіцця краіны. Але нельга забывацца і пра сацыяльны складнік. З дапамогай бюджэту – падкруціць, закруціць ці паправіць – мы можам выраўняць даходы паміж тэрыторыямі ці хатнімі гаспадаркамі, забяспечыць доступ да пэўных грамадскіх дабротаў і паслугаў ці ўвогуле яго абмежаваць.

Цяпер, калі мы ведаем, для каго ствараецца бюджэт, нам прасцей будзе зразумець і ягоныя функцыі. Першая функцыя бюджэту – гэта (1) кантроль. Бюджэт дапамагае нам зразумець, якія рэсурсы і ў якой колькасці ідуць на якія патрэбы. Другая – (2) фіскальная функцыя, якая мае на мэце забяспечыць грамадскія ўстановы рэсурсамі; трэцяя функцыя – (3) размеркавальная, калі з дапамогай бюджэту сродкі ад адных гаспадарак пераходзяць у іншыя; і чацвёртая, апошняя функцыя – гэта (4) функцыя рэгулявання, калі дзяржслужбоўцы з дапамогай гэтай прылады спрабуюць дасягнуць пэўных грамадскіх мэтаў.

Кантрольная функцыя – забяспечвае кантроль за паступленнем і эфектыўнасцю расходавання абмежаваных фінансавых рэсурсаў. Кантроль ажыццяўляюць жыхары альбо непасрэдна, альбо праз абраных прадстаўнікоў ў парламент, якія назіраюць, ці вызначаныя насельніцтвам грамадскія палітыкі выконваюцца і ў якой форме – правільнай ці няправільнай. Кантрольная функцыя датычыць усіх стадый бюджэту. Як мы ведаем, бюджэт – гэта цыклічная справа. Ёсць праект бюджэту, яго разгляд, папраўкі і зацвярджэнне. Далей – выкананне і, натуральна, аўдыт, пэўны дзяржаўны кантроль па выніках выдаткавання грашовых сродкаў, з якімі працавалі паасобныя дэпартаменты і ўстановы.

Фіскальная функцыя – папайненне дзяржаўнага бюджэту, з якога дзяржаўныя структуры забяспечваюцца пэўнымі рэсурсамі. Вельмі важна тут падкрэсліць, што з дапамогай дзяржаўнага бюджэту мы можам упываць на эканамічную эфектыўнасць.

Калі мы будзем ставіць падатковую планку вельмі высока, іншымі словамі, вышэй падымаць падаткі, то эканоміка пачне хутчэй блакавацца і тармазіць. Гэтая з’ява ўжо даўно даказана як факт і сучаснай эканамічнай тэорыяй, і практыкай развітых эканомік. Такім чынам, нам у Беларусі не трэба прыдумляць нешта і думаць, гэта добры падыход ці не, а можа ў нас спрацуе іначай і г.д. Гэта не тэорыя, а рэчаіснасць.

Табліца 14. Тыпалогія мясцовых бюджэтаў

Тыпы бюджэтаў	Характарыстыка	Адказвае на пытанне	Функцыя
Паартыкулярны лінейны бюджэт	Даходы і выдаткі, звязаныя з закупкамі таварна- матэрыяльных каштоўнасцяў	Што купляецца?	Кантроль
Функцыянальны бюджэт	Даходы і выдаткі, звязаныя з нагрузкай выканання бюджэту	Што выконваецца?	Кіраванне эфектыўнасцю
Праграмны бюджэт	Даходы і выдаткі, звязаныя з нагрузкай выканання бюджэту	Што дасягаецца?	Планаванне

Таму галоўнае слова ў вызначэнні ўзроўню падатковага абцяжарвання насельніцтва – гэта слова «аптымальны». Пошук «аптымальных падаткаў» – гэта тое, над чым працуюць навукоўцы, якія займаюцца дзяржаўным бюджэтам з навуковага пункту гледжання, і эканамічныя кансультанты, якія ў ідэале маюць кансультаваць тых парламентарыяў, што галасуюць альбо блакуюць пэўныя лінейкі ў дзяржаўным бюджэце. Аптымальны ўзровень падаткаабкладання будзе дасягнуты, калі, з аднаго боку, будзе стымулявацца прадпрымальніцкая ініцыятыва, а з другога боку, за мінімальна патрэбную колькасць грошай дзяржава зможа стварыць максымальна патрэбную колькасць грамадскіх дабротаў і паслугаў.

Яшчэ адна функцыя бюджэту – размеркавальная. Бюджэт – гэта механізм пераразмеркавання рэсурсаў: іншымі словамі, тут узялі, там аддалі. Напрыклад, ён пераразмяркоўвае ўзровень даходу насельніцтва. Сям’я, якая знаходзіцца ніжэй рэспубліканскага парогу беднасці, можа атрымаць субсыдаваны дзяржавай дах над галавой. У прымітыўным акрэсленні дзяржаўны бюджэт выглядае наступным чынам. Хтосьці больш зарабіў, то з яго больш спагналі падаткаў, хтосьці менш ці ўвогуле не зарабіў, то дзяржава яму гэтыя фонды перавяла, каб хоць часткова пакрыць нястачу.

Але пераразмеркаванне адбываецца і паміж рознымі галінамі эканомікі. Бюджэт вызначае прапорцыі, куды пайшло больш, а куды менш. Гэтае пераразмеркаванне, такая сабе Робін Гудава праца, мае ісці ў адпаведнасці з абранымі грамадствам прыярытэтамі. Прыярытэты ўсталёўваюцца як грамадскія палітыкі і па-правільнаму, як мы абмяркоўвалі ў першых разьдзелах гэтай кнігі, законатворчымі і прадстаўнічымі органамі.

Бюджэт таксама мае функцыю рэгулявання развіцця краіны, таму што ён перад усім буйны грашовы фонд, праз які дзяржава збірае падаткі і выконвае свае дзяржаўныя функцыі. З гэтай перспектывы па сваёй функцыі дзяржаўны бюджэт – гэта сацыяльна-эканамічная прылада. З дапамогай гэтага інструменту мы як дзяржслужбоўцы і менеджэры грамадскіх установаў спрабуем дасягнуць пэўных мэтай і выканаць функцыі, дадзеныя нам у форме грамадскіх палітык заканадаўчымі органамі.

Бюджэт у рынкавай і планавай эканоміках

У адміністрацыйна-планавай і ў рынкавай эканоміках ролі дзяржаўнага бюджэту зусім розныя. Калі і там і там бюджэты прымаюць, зацвярджаюць і выконваюць, чаму яны адрозніваюцца?

Розняцца яны таму, што ў цэнтралізаванай эканоміцы фарміраванне бюджэту падпарадкавана патрабаванням цэнтралізаванай дзяржавы. Дзяржава валодае большасцю ствараемага прадукту, карпаратыўных фінансаў амаль не існуе. Паколькі прадукт стварае дзяржава, яна і вырашае, што з ім рабіць. Напрыклад, калі па

дзяржаўным тэлебачанні кажучь, што сабралі ўраджай у 2 тысячы цэнтнераў зерня, гэта значыць, што дзяржава збірае гэтае зерне па дзяржаўных сельскагаспадарчых прадпрыемствах і пераразмяркоўвае на тыя планы і ўсталяваныя задачы, якія дзяржаўны апарат лічыць мэтазгоднымі.

Усё адбываецца па плане. Не толькі фінансы, але і іншыя рэсурсы перамяшчаюцца паводле нейкага загаду і ўсталяванага плану. У гэтай сістэме ёсць свае перавагі, такія як хуткая рэакцыя на пільныя ці надзвычайныя патрэбы. Але ёсць і свае хібы. Сусветна вядомай і вельмі балючай гісторыяй такіх хібаў быў Галадамор. Праз яго мільёны людскіх жыццяў былі страчаны ва Украіне (тэрмін галадамор часцей за ўсё выкарыстоўваецца для апісання масавага голаду менавіта ў гэтай краіне), але і папакутвала вялікая колькасць беларусаў.

Нягледзячы на тое, што тэма галадамору ў Беларусі мала да-следаваная, гэтая з’ява, на жаль, не абмінула ў 1932–1934 гады і наш край. Галадамор у Беларусі, які быў наўмысна арганізаваны савецкай уладай, прывёў да страт сотняў тысяч людзей на тэрыторыі БССР. Коротка кажучы, прадстаўнікі савецкай улады спланавалі і некалькі год запар рэалізоўвалі канфіскацыю ўраджаю збожжавых і ўсіх прадуктаў харчавання ў сялян. Гэта прывяло да забойства людзей голадам у вялікіх маштабах. Іншыя памерлі ад звязаных з гэтай з’явай хваляў рэпрэсій. Пры гэтым сёння дакладна вядома, што савецкая ўлада мела значныя запасы збожжа ў рэзервах і ажыццяўляла яго экспарт за мяжу. Калі ўжываць тэрміналогію дзяржаўнага кіравання, мы можам падсумаваць, што такая грамадская даброта, як харчовая бяспека, была адабраная ад адной часткі насельніцтва праз фізічную канфіскацыю сельскагаспадарчай прадукцыі і перададзена другой частцы (дзяржаўным службоўцам) і на іншыя мэты (рэалізацыю альтэрнатыўных грамадскіх палітык, а магчыма, і прыватнае ўзбагачэнне).

Падобная з’ява немагчымая ў эканоміцы, якая кантралюецца рынкам. У рынкавай эканоміцы функцыя бюджэту зусім іншая. Таму што асновы бюджэтных адносін – гэта (1) *фарміраванне прыярытэтаў* пажаданняў грамадзян, маўляў, даведацца, што гэтыя грамадзяне і гаспадарчыя суб’екты хацелі б, і потым пад гэтыя прыярытэты

(2) *стварэнне пэўных адсоткаў падаткаў* на рознага кшталту трансакцыі, якія б дзяржава спаганяла са згодаю гэтых грамадзян і гаспадарчых суб'ектаў.

Такім чынам, грамадзяне і іншыя гаспадарчыя суб'екты атрымваюць нейкі набор грамадскіх дабротаў і паслуг, за якія яны плацяць: пералічваюць у выглядзе падаткаў і іншых абавязковых плацяжоў, напрыклад пошлін ці ліцэнзій, пэўныя грашовыя сродкі на карысць дзяржаўнага бюджэту.

Падсумуем. У цэнтралізаванай сістэме за адсутнасцю карпаратыўнай фінансавай сістэмы дзяржава пераразмяркоўвае прадукт ці паслугі, а ў рынкавай эканоміцы дзяржава спрабуе максымальна задаволіць пажаданні грамадзян і гаспадарчых суб'ектаў. Але і ў той і ў другой краіне асноўны фінансавы дакумент называецца дзяржаўным бюджэтам. І там і там прысутнічаюць усе элементы паўнаўтаснага бюджэту, такія як выдаткі і даходы, і па іх у гэтых бюджэтах можна знайсці прафіцыты і дэфіцыты.

Дзяржаўны лад краіны і бюджэтная сістэма

Натуральна, што бюджэтныя інструменты залежаць ад дзяржаўнага ладу краіны. Федэратыўныя і ўнітарныя формы адміністрацый краінаў будуць мець розныя бюджэтныя ўзроўні. Пачнем з федэратыўных. Гэта, канешне, не Беларусь. Самыя вядомыя нам прыклады – гэта ЗША, Нямецчына, Расейская Федэрацыя, Канада, Бразілія. Недзе да дваццаці дзевяці дзяржаваў на планеце Зямля пабудаваныя па федэратыўнай сістэме. Аднак неабходна заўважыць, што і яны ўсе розныя адносна таго, як выглядаюць іх дзяржаўныя бюджэты. Шмат чаго залежыць ад ступені цэнтралізацыі. Напрыклад, Аргенціна, Нямецчына і Расея маюць цэнтралізаваныя бюджэты на ўсе свае федэратыўныя адзінкі. Швайцарыя мае дэцэнтралізаваны бюджэт па кантонах. Да таго ж, бываюць розныя тыпы федэрацый. Напрыклад, тэрытарыяльныя федэрацыі, як ЗША ці Нямецчына, нацыянальныя, як былыя Чэхаславакія ці Югаславія, і змешаныя – як Расея. У апошняй у склад уваходзяць і нацыянальныя рэспублікі, і акругі, ёсць яшчэ краі і вобласці.

Важную ролю ў адрозненнях, як выглядае бюджэт, будзе вызначаць гісторыя, якая паказвае нам, якім чынам гэтыя федэрацыі ўтварыліся. Магчыма, гэта паасобныя адміністрацыйныя адзінкі, якія дамовіліся быць разам, магчыма, адносіны паміж імі замацаваны на канстытуцыйным узроўні.

Цяпер назавём некалькі са шматлікіх унітарных дзяржаў. Гэта Беларусь, Польшча, Вугоршчына, Чэхія, Літва, Латвія, Эстонія, Японія і, што цікава, Кітай. Большасць краінаў на Зямлі акурат унітарныя. Ёсць унітарныя краіны без аўтаномій, як Польшча, Швецыя ці Нарвегія. Бываюць унітарныя краіны з аўтаноміямі. Напрыклад, Данія мае некалькі паасобных выспаў, у якіх ёсць свае законы, у тым ліку фінансавыя. У Літве ў 1923–1939 гадах была аўтаномія Мемельланду (цяперашняя Клайпеда і сумежныя тэрыторыі). У Францыі аўтаномны статус мае выспа Корсіка, якая на сённяшні дзень падуладная сваім уласным законам і бюджэтам. Цікавы і прыклад Вялікай Брытаніі, якія лічыцца ўнітарнай краінай, але з вялікай аўтаноміяй, у тым ліку бюджэтнай, усіх яе складнікаў: Англіі, Шатландыі, Паўночнай Ірландыі і Уэльса.

Што ўплывае на бюджэт любых унітарных ці федэратыўных краінаў? Гэта перад усім ступень цэнтралізацыі. У Канадзе, напрыклад, узровень цэнтралізацыі дзяржаўных паслугаў вельмі вялікі, а вось мясцовыя бюджэты адыгрываюць зусім невялікую ролю – толькі каля 8%. У ЗША, наадварот, цэнтралізацыя меншая, федэратыўны бюджэт адносна малы, бо вялікі адсотак усяго агульнанацыянальнага бюджэту гэтай краіны, калі паглядзець на фактычныя фінансавыя патокі, складаюць мясцовыя бюджэты.

У той час калі ў некаторых унітарных краінах вельмі высокая ступень дэцэнтралізацыі, як, напрыклад, у Польшчы, у іншых вельмі высокая ступень цэнтралізацыі. Сярод апошніх знойдзем нашых шматлікіх сяброў па Садружнасці Незалежных Дзяржаў (СНД). Апроч Беларусі ў гэтым спісе высокацэнтралізаваных краінаў – Азербайджан, Узбекістан, Таджыкістан і іншых. Гэтыя краіны вельмі цэнтралізаваныя, таму і роля, і адносны адсотак цэнтральнага рэспубліканскага бюджэту ў параўнанні з мясцовымі бюджэтамі вельмі вялікі.

Бюджэтная сістэма Беларусі

Давайце бліжэй разгледзім чатырохузроўневую бюджэтную сістэму Рэспублікі Беларусь. Першы ўзровень – гэта рэспубліканскі цэнтралізаваны бюджэт і дзяржаўныя пазабюджэтныя фонды. Гэтыя фонды вельмі цікавыя і даволі вялікія, таму будзем мець пра іх асобную гаворку, але трохі пазней.

Далей ідуць бюджэты абласнога ўзроўню – іх шэсць. Яны складаюць другі ўзровень дзяржаўнай бюджэтнай сістэмы Рэспублікі Беларусь. Таксама да гэтага ўзроўню залічваецца бюджэт сталіцы, горада Менску. Ён ідзе як асобны, бо натуральна адміністрацыя Менскай вобласці не будзе вырашаць бюджэт сталіцы. Бюджэты базавага, альбо трэцяга, узроўню – гэта бюджэты раёнаў і гарадоў, якіх 118 і 10 адпаведна. Чацвёрты ўзровень – гэта сельскія і пасялковыя саветы і гарады раённага падпарадкавання. Такіх бюджэтаў у нашай краіне сотні.

Асобна хацелася б адзначыць ролю мясцовых бюджэтаў трэцяга і чацвёртага ўзроўню як бюджэтаў сацыяльнага развіцця. Як мы падкрэслілі ў папярэднім разьдзеле, развіццё хатніх гаспадарак вельмі важнае для агульнага фінансавага дабрабыту эканомікі краіны. Таму натуральна і тое, што мясцовыя бюджэты таксама спрыяюць развіццю мясцовых адзінак хатніх гаспадарак, бо знаходзяцца максымальна блізка адны да аднаго. Такім чынам, добра развітыя мясцовыя бюджэты непасрэдна спрыяюць росту эканомікі краіны.

Калі мы глядзім чыстую колькасць, натуральна, што бюджэты сельскіх і пасялковых саветаў больш шматлікія. Але асноўную частку бюджэта Рэспублікі Беларусь па іх фінансавай значнасці складаюць бюджэты першага і другога ўзроўню, уключаючы пазабюджэтныя фонды. Гэтую асноўную частку дзяржаўнага бюджэту Рэспублікі яшчэ называюць *кансалідаваным бюджэтам*. Гэта рэспубліканскі бюджэт і мясцовыя бюджэты разам.

У Беларусі існуе вельмі цікавае адгалінаванне бюджэту, вядомае як пазабюджэтныя фонды. Пазабюджэтныя фонды – сістэма самастойных фінансавых арганізацый, якія забяспечваюць укладанні ў грамадскія палітыкі агульнадзяржаўнага або мясцовага



Малюнак 40. Складнікі бюджэту дзяржаўнага сектара эканомікі Рэспублікі Беларусь. Стан на 2024 год

значэння і не ўваходзяць у рэспубліканскі ці мясцовыя бюджэты. Пазабюджэтныя фонды з'яўляюцца важным звяном у фінансавай сістэме шматлікіх краінах свету. У дадатак да сацыяльных ці пенсійных палітык у некаторых краінах існуюць вельмі спецыфічныя для іх пазабюджэтныя фонды. Напрыклад, у Нямеччыне існуе Фонд выраўноўвання цяжару вайны, створаны яшчэ ў 1952 годзе дзеля дапамогі сем'ям, якія пакутавалі ад наступстваў Другой сусветнай вайны. Цяпер праца гэтага фонду распаўсюджваецца і на іншыя войны і ўзброеныя канфлікты, ахвяраў якіх Нямеччына лічыць неабходным падтрымаць.

Пазабюджэтныя фонды ўваходзяць у першы ўзровень бюджэтаў дзяржаўнага сектара Рэспублікі Беларусь, але не ўваходзяць

у кансалідаваны бюджэт. У Фонд сацыяльнай абароны насельніцтва, як мы ведаем, рэгулярна робяць унёскі, добраахвотна ці не, розныя юрыдычныя і фізічныя асобы, жыхары Рэспублікі Беларусь. Маём дзяржаўны Пазабюджэтны фонд грамадскай авіяцыі. Да 2019 году існаваў і вельмі цікавы дзяржаўны Пазабюджэтны фонд Дэпартаменту выканання пакаранняў. Гэта тыя фонды, якія не толькі раздаюць грошы, але перад усім іх збіраюць. Зліквідаваны фонд Дэпартаменту выканання пакаранняў атрымліваў грошы ад інстытуцый адбыцця пакаранняў, напрыклад, прыбытак ад вытворчасці пры турмах. Апошні ў спісе пазабюджэтных фондаў па стане на 2024 год – гэта дзяржаўны Пазабюджэтны фонд універсальнага абслугоўвання Міністэрства сувязі. Будучы карыстальнікам гэтага пазабюджэтнага фонду, Міністэрства сувязі ўжывае з гэтай крыніцы фінансавыя сродкі буйных памераў, ніяк не ўключаныя ў рэспубліканскі бюджэт. На што ідуць гэтыя сродкі, мы паспрабуем разгледзець дэтальна ў практыкаванні ніжэй.

З рэспубліканскага цэнтральнага бюджэту адбываецца абслугоўванне і выплата дзяржаўнага доўгу, а таксама фінансуюцца нацыянальная абарона, судовая ўлада і міжнародная дзейнасць.



Малюнак 41. Узроўні бюджэтаў Рэспублікі Беларусь

Да рэспубліканскага бюджэту залічваюць і сродкі Інавацыйнага фонду, Фонду нацыянальнага развіцця і Дарожнага фонду.

З паднацыянальных бюджэтаў выдаткоўваюць сродкі на сацыяльную палітыку. Сюды ўваходзіць ажыццяўленне навучальнага працэсу і выплата зароботнай платы настаўнікам агульнаадукацыйных школ, выплата жыллёвых субсідый насельніцтву, супрацьпажарная бяспека, падтрымка сельскагаспадарчай вытворчасці і г.д. З гэтых жа бюджэтаў забяспечваюцца плацяжы за непрацуючае насельніцтва ў сістэму абавязковага медыцынскага страхавання, на сацыяльную абарону і сацыяльнае абслугоўванне насельніцтва.

Мясцовыя бюджэты адказваюць за рэалізацыю пытанняў мясцовага значэння, то-бок непасрэднага забеспячэння жыццядзейнасці насельніцтва. Сярод іншых грамадскіх паслугаў тут маем забеспячэнне грамадзян электрычнасцю, цяплом і вадой; кіраванне муніцыпальнай маёмасцю і аўтамабільнымі дарогамі. З гэтых бюджэтаў сродкі ідуць на прадастаўленне паслуг сувязі і транспарту, добраўпарадкаванне тэрыторыі; вываз смецця і падобнае. Забеспячэнне маламаёмных грамадзян жыллём таксама адказанасць мясцовых бюджэтаў.

Асноўнай крыніцай даходаў у рэспубліканскім бюджэце з'яўляецца падатак на дабаўленую вартасць, чый унёсак у гэты бюджэт



Малюнак 42. Падаткі як частка бюджэтаў Рэспублікі Беларусь за 2021 год

знаходзіцца на ўзроўні прыблізна 40%. Важкімі пунктамі даходу ёсць таксама продаж акцызаў (13%) і збор падаткаў на знешне-эканамічную дзейнасць, такіх як экспартныя і імпортныя пошліны (17%). Не больш за 3% з кожнага складаюць падатак на прыбытак, падатак на здабычу прыродных рэсурсаў і іншыя віды падаткаў у сукупнасці.

Апроч падаткаў дзяржава можа атрымліваць даходы і з іншых крыніцаў. Непадатковыя даходы ў рэспубліканскім бюджэце маюць значную вагу і складаюць ажно 15%. Якія гэта крыніцы даходу? Сярод іншых варта адзначыць такія даходы, як продаж маёмасці, прыватызацыя актываў і аказанне платных паслугаў, але існуюць і іншыя формы і магчымасці паступлення рэсурсаў у казну.

Асноўнай крыніцай мясцовых бюджэтаў з'яўляюцца падаходныя падаткі (да 30%), падаткі на дабаўленую вартасць (14%) і падаткі на прыбытак (10%). Дадатковыя падаткі на тавары і паслугі, а таксама падаткі на ўласнасць зазвычай дадаюць у мясцовыя бюджэты каля 5–7%. Мясцовыя бюджэты несамастойныя ў тым сэнсе, што іх чацвёртую частку складаюць непадатковыя бязвыплатныя паступленні, а менавіта трансферы вышэйшых урадаў ў ніжэйшыя органы мясцовага кіравання.

Мясцовыя бюджэты як бюджэты развіцця

Эканамічны прагрэс любой краіны непасрэдна звязаны з тым, наколькі паспяхова працуе яе фінансавая сістэма. Правільная і эфектыўная арганізацыя мясцовых бюджэтаў у сваю чаргу адыгрывае вырашальную ролю ў развіцці інфраструктуры паасобных раёнаў і ў паўсюдным павышэнні ўзроўню жыцця насельніцтва, а не толькі ў цэнтральных гарадах. Эфектыўныя мясцовыя бюджэты ясна падтрымоўваюць аб'екты сацыяльнай сферы і стымулююць прадпрыемства.

Сродкі з мясцовых бюджэтаў выдзяляюцца на адукацыю, ахову здароўя, сацыяльнае забеспячэнне, культуру і камунальныя паслугі. Важна падкрэсліць, што само азначэнне «мясцовыя бюджэты» мае некалькі версій. У клясычным для постсавеціх тэрыторыяў вызначэнні падкрэсліваюць крыніцы выдаткаў на мясцовыя мэты як галоўны крытэры, які адрознівае цэнтральныя бюджэты ад мясцовых. У больш

сучасным падыходзе да грамадскага кіравання менавіта мясцовыя крыніцы даходаў і мясцовыя адказныя за прыманне рашэнняў, якія датычныя да такіх бюджэтаў, выходзяць на першы план. Такім чынам, гэта мясцовыя органы ўлады, якія кантралююць фінансавыя рэсурсы, што паступаюць з мясцовых крыніц для вырашэння сацыяльна-палітычных праблем свайго населенага пункта.

У такой форме мясцовыя бюджэты спрыяюць развіццю мясцовай вытворчасці, павышаюць узровень занятасці, прыцягваюць інвестыцыі для доўгатэрміновага рэгіянальнага эканамічнага развіцця і задавальняюць асноўныя сацыяльныя патрэбы насельніцтва. У постсавецкіх краінах, напрыклад ва Узбекістане, праводзіцца шэраг рэформ, каб забяспычыць фінансавую незалежнасць абласцей і раёнаў, а таксама рапрацоўваюцца шляхі павелічэння даходаў такіх бюджэтаў непасрэдна на месцы і без удзелу цэнтральнай улады.

Міжнародныя крэдытныя інстытуты развіцця дапамагаюць фінансава рэалізаваць шматлікія праекты паляпшэння ўрадавання, у тым ліку мясцовага. Яны таксама ўсё часцей у сваіх праектах звяртаюць увагу менавіта на падтрымку ўстойлівасці і незалежнасці мясцовага бюджэту і падпарадкаваных грамадскіх палітык на мясцовым узроўні, чым на якаснае выкананне паасобных інфраструктурных праектаў.

Падсумаванне

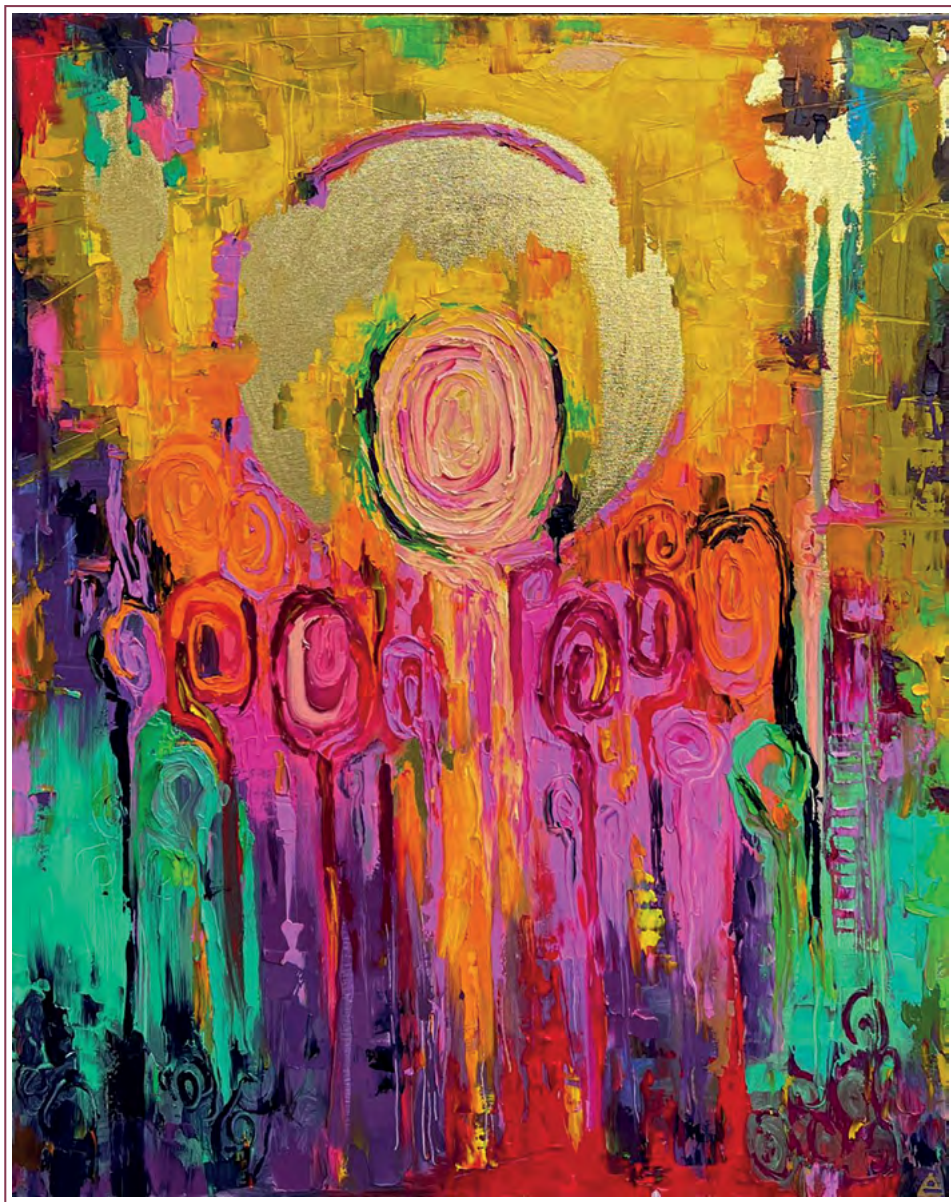
У гэтым разьдзеле мы больш блізка разгледзелі функцыі і складнікі дзяржаўнага бюджэту: даходы, расходы, прафіцыты і дэфіцыты. У той час як гэтыя функцыі і складнікі застаюцца амаль нязменнымі для ўсіх дзяржаўных бюджэтаў у розных краінах, у залежнасці ад адміністрацыйнай сістэмы і ўнітарнага ці федэратыўнага ладу могуць адрознівацца працэс выкарыстання сродкаў, механізмы стварэння даходаў, а таксама адсоткавая вага нацыянальных бюджэтаў краіны у адносінах да мясцовых бюджэтаў.

Бюджэтная сістэма Беларусі як унітарнай краіны шмат у чым нагадвае бюджэтныя сістэмы іншых унітарных дзяржаўных утварэнняў. Адметнай рысай гэтай сістэмы з'яўляецца высокі ўзровень цэнтралізацыі, а значыць, перавагі нацыянальнага бюджэта над

мясцовымі, а таксама вялікі і значны адсотак у іх пазабюджэтных фондаў. Апошнія не залічваюцца да кансалідаванага бюджэту краіны, аднак праз іх ідзе вялікі грашовы паток на рэалізацыю грамадскіх палітык і палітык дзяржавы.

Пытанні

1. З якіх бюджэтаў фінансуюцца выдаткі на грамадскія паслугі дзяржаўнага сектару? Што фінансуецца з рэспубліканскага цэнтральнага бюджэту?
2. Чым адрозніваюцца бюджэты планавых і рынкавых эканомік? Якія плюсы і мінусы кожных з іх з фінансавага пункту гледжання?
3. Пералічыце асноўныя функцыі дзяржаўнага бюджэту? Хто з'яўляецца асноўным карыстальнікам гэтага фінансавага дакументу?
4. Чаму мясцовыя бюджэты можна лічыць бюджэтамі сацыяльнага развіцця?
5. Пашукайце ў інтэрнэце бюджэт Рэспублікі Беларусь на бягучы год. Лічба, якую вы знайшлі, адлюстроўвае рэспубліканскі бюджэт ці кансалідаваны? Гэты бюджэт указвае на прафіцыт ці дэфіцыт сістэмы?
6. Даведайцеся, чым займаецца Пазабюджэтны фонд універсальнага абслугоўвання Міністэрства сувязі. Адкуль ён атрымлівае прыбытак? На якія мэты ён выдае грашовыя сродкі? Які памер гэтага фонду ў адсоткавым эквіваленце да рэспубліканскага бюджэту краіны? А калі параўнаць яго з кансалідаваным бюджэтам?



Малюнак 43. Anastasiya Efremova. IKONA. 3 циклу PEOPLE. 2023–2024

7 | УРАДНАСЦЬ

КЛЮЧАВЫЯ ПАНЯЦЦІ

сеткавасць | дзяржаўна-прыватныя партнёрствы | ка-
прадукцыя | супроць-прадукцыя

Адна пчала мёду не наносіць.
Беларуская прымаўка

Шматлікія спосабы арганізацыі структуры дзяржаўных і грамадскіх устаноў былі прадстаўленыя ў *разьдзеле 3 «Кіраванне ўстановамі»*. Навукова падкаваныя адміністрацыі Тэйлара і Уілаўбі, клясычныя бюракратыі Вэбера, плоскія іерархіі Мінцберга, перавынайдзеныя бізнесападобныя установы Осбарна і Гэблера і, канешне, дэмакратычныя службы грамадству сямейства Дэнгартд – усё гэта сёння з большага з’яўляецца гісторыяй. Сукупнасць гэтых падыходаў – як фундаментальныя падмуркі, складзеныя з незлічоных спробаў і памылак, – службыць тэарэтычнай і практычнай базай сучаснага менеджменту грамадскіх і дзяржаўных устаноў.

Цяжка прасачыць агульную тэндэнцыю і паспрабаваць хоць неяк падсумаваць разнастайнае багацце менеджэрскіх стыляў і падыходаў, якія паўставалі цягам мінулага стагоддзя. Адназначна з часам прапанаваныя ўзоры кіравання рабіліся ўсё больш гарызантальнымі і дэцэнтралізаванымі. Яны надавалі ўсё больш увагі атрымальніку грамадскіх паслугаў і дабротаў: спачатку як задаволенаму ці незадаволенаму кліенту, а пазней і як саўдзельніку іх стварэння і распаўсюду. З часам аднабаковы рух запазычанасцяў ідэяў і канцэптаў выключна з бізнес-асяроддзя ў дзяржаўны сектар рабіўся ўсё больш ўзаемным абменам, напрыклад як у выпадку з паняццем ураднасці.

Ураднасць (англ. *governance*) – адно з глабальных паняццяў, якое існуе па-над сектарамі эканомікі. Але, як паказвае

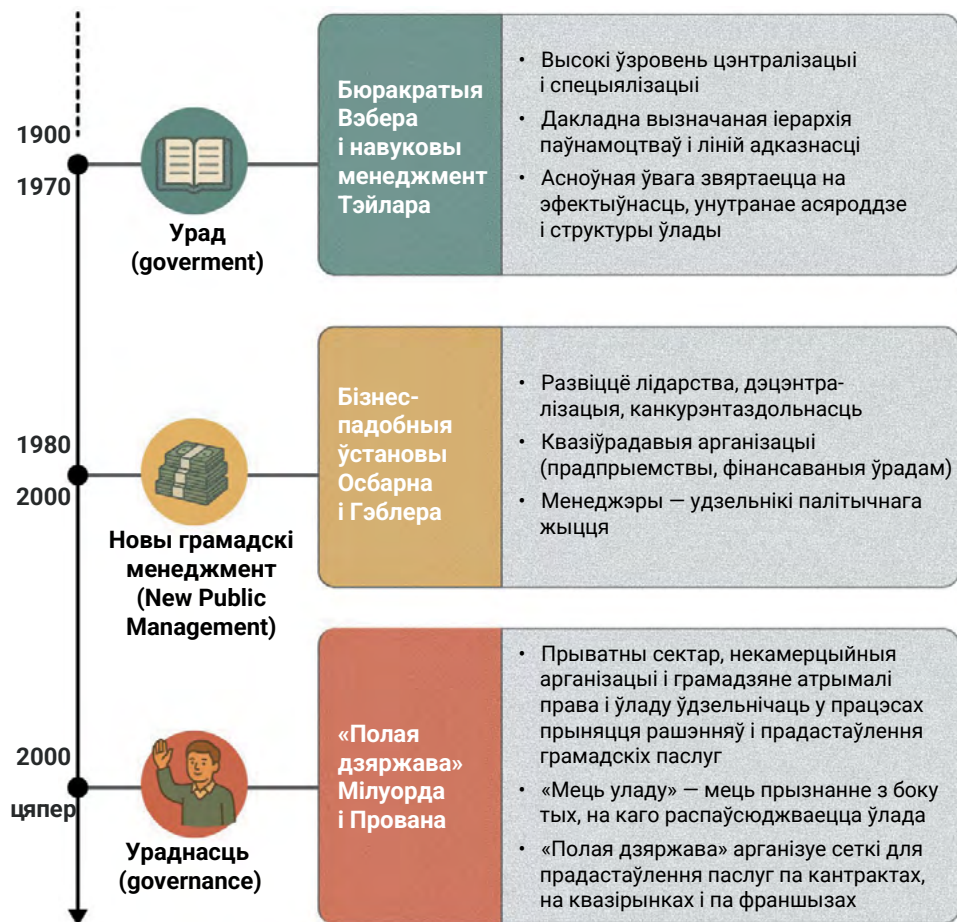
этымалогія, слова з’явілася менавіта ў галіне дзяржаўнага кіравання. Даволі хутка і паспяхова яно распаўсюдзілася і на менеджмент камерцыйных установаў. Хаця шматлікія слоўнікі ангельскай мовы перакладаюць на славянскія мовы гэты канцэпт проста як «кіраванне», «ураднасць» як больш шырокае паняцце ўключае ў сябе значна больш нюансаў.

У ангельскай мове непрадуктыўныя суфіксы *-ance* і *-ence* французскага паходжання азначаюць адначасова і дзеянне, і стан, і якасць. Такім чынам, ураднасць – гэта тое, што выклікае працэс кіравання (англ. *to govern*), а не выключна працэс кіравання сам па сабе. Аналагічна ў беларускай мове суфікс *-асць* актыўна выкарыстоўваецца для ўтварэння назоўнікаў з адцягненым значэннем прыкметы і якасці, а таксама для абазначэння наяўнасці (Гуль 2016). Значыць, ураднасць – гэта не толькі працэс кіравання, гэта таксама прысутнасць і прычыннасць кіравання як грамадскай з’явы. Заангажаванне ў працэс ураднасці тут і далей будзе акрэслена як урадаванне.

Навукоўцы грамадскага кіравання крыніцай паўстання ўраднасці як феномена называюць акурат новую тэндэнцыю актыўнага шырокага ўдзелу шматлікіх суб’ектаў у кіраўнічым працэсе. Грамадскія асацыяцыі і проста нефармальныя колы людзей нароўні з урадавымі арганізацыямі пачалі разам ладзіць грамадскія святы, купляць абсталяванне ў шпіталі, вучыць дзяцей і будаваць дарогі. Гэтая з’ява зрабілася найбольш выразнай цягам апошніх дзесяцігоддзяў у заходніх краінах. Пачынаючы ад з’яўлення падчас дактрыннай рэвалюцыі грамадскага кіравання, распачатай Дэнгердтамі, бо тыя ўключылі грамадзян у цыкл не толькі стварэння, але і рэалізацыі грамадскіх палітык, ураднасць рупліва развіваецца як самастойны менеджэрскі падыход.

Гэты разьдзел кнігі прысвечаны разнастайным паняццям, якія гуртуюцца пад шырокім канцэптуальным дахам ураднасці. Капрадукцыя, (англ. *coproduction*), супроць-прадукцыя, (англ. *nomatterwhat-production*), сеткавасць, (англ. *network governance*), электронны урад (англ. *electronic government*), прызрыстасць, партнёрствы і іншыя канцэпты больш падрабязна будуць растлумачаныя далей. Нягледзячы на акцэнт розных аспектаў сучаснага падыходу да дзяржаўнага і грамадскага кіравання, усіх іх яднае завязанасць на сучасных метадах абмену інфармацыяй. Менавіта

Табліца 15. Развіццё мадэлей кіравання дзяржавай з ураднасцю як апошняя кропкай



адыход ад лістоў, тэлефонаў і факсаў і пераход да паведамленняў, аплікацый і смарт-дэвайсаў.

Развіццё кампутарных тэхналогій і камунікацый паспрыяла з'яўленню і распаўсюду большасці з пералічаных падыходаў. Важна адзначыць, што шматлікія прадстаўленыя тут паняцці не з'яўляюцца на 100% інаватарскімі падыходамі да менеджменту грамадскіх палітык выключна XIX стагоддзя. Аднак масавы распаўсюд і іх актыўнае ўвядзенне ў штодзённую практыку грамадскіх устаноў стаў магчымы ў такім аб'ёме менавіта цяпер шмат у чым дзякуючы развіццю IT-індустрыі і зніжэнню коштаў даступнасці кампутарных і інтэрнэт-тэхналогій для грамадзян і грамадскіх устаноў.

Можна толькі ўявіць, наколькі эксклюзіўнымі і дарагімі для дзяржаўнага бюджэту ЗША былі распрацоўкі першых кампутараў агульнага прызначэння ў сярэдзіне 1940-х, задуманых для разлікаў балістычных траекторый артылерыі, ці першыя распрацоўкі інтэрнэту як інтэлектуальнай зброі гэтага ўраду падчас халоднай вайны. Сёння дзякуючы даступным коштам інтэрнэтам карыстаюцца грамадзяне шматлікіх краінаў для аплаты жывоўак за дзіцячы сад ці камунальных паслугаў, а кампутарамі – як для пошуку патрэбнай кніжцы ў раённай бібліятэцы, так і для галасавання падчас нацыянальных рэферэндумаў. Ураднасць як элемент даступнасці да рэалізацыі грамадскай палітыкі шмат у чым абавязаны менавіта гэтаму.

Суб’екты сеткавай супольнасці

У адрозненне ад паняццяў *кіравання, менеджменту* ці *адміністравання*, дзе ўсё вырашае паток ўлады чалец – падначалены, ураднасць у сваёй аснове базуецца на гарызантальнай сукупнасці гульцоў-суб’ектаў, якія рэалізуюць грамадскую палітыку.

Табліца 16. Тыпы сетак

Крытэры	Тыпы сетак
Прызначэнне сеткі	Інфармацыйныя сеткі, сеткі развіцця, сеткі ахопу і сеткі дзеянняў
Функцыя сеткі	Сеткі прадастаўлення паслуг, сеткі распаўсюджвання інфармацыі, сеткі абмену рэсурсамі, сеткі рашэння праблем і сеткі нарошчвання патэнцыялу
Афіцыйнасць сеткі	Нефармальныя і фармальныя сеткі
Сферы прымянення і нацэленасць сеткі	Палітычныя сеткі, сеткі грамадскага кіравання і сеткі ўраднасці

Акрэсліваць гэты тып гарызантальнага кіравання як сеткавае пачалі яшчэ ў канцы 1960-х – пачатку 1970-х гадоў. Ужо тады было зразумела, што далейшая глабалізацыя і дэцэнтралізацыя дзяржаўнага кіравання прыносяць новыя выклікі для ўрадавых

структур. Шматлікія навуковыя даследаванні паказалі, што людзі, якія працуюць ва ўрадзе і адміністрацыі, павінны навучыцца разглядаць сваю арганізацыйную дзейнасць як знешнюю, а не як унутраную. Навізна перспектывы заключалася ў тым, што іерархічны кантроль быў заменены бесперапыннымі працэсамі гандлявання і перамоў паміж зацікаўленымі бакамі. У сучасным свеце такі «базар» закрануў большасць сфер дзяржаўнага кіравання ў дэмакратычных краінах.

Найноўшая сусветная літаратура па дзяржаўным кіраванні насычана дэбатамі за і супраць таго, каб дзяржава была галоўнай дзеючай асобай у кіраванні грамадскімі працэсамі. Калі не дзяржава, то хто? Навуковыя даследаванні паказваюць, што няма такога адзінага ўніверсальнага суб'екту, які б забяспечваў найлепшы спосаб рэалізацыі грамадскіх палітык ў любых абставінах. Замест гэтага нам прапануецца ідэя ўраднасці як гібрыдны альбо больш дынамічны падыход. Спосаб кіравання ва ўраднасці залежыць ад абставін, пры якіх адны суб'екты больш здольныя ўзаемадзейнічаць з іншымі суб'ектамі для прадастаўлення канкрэтных грамадскіх паслуг.

Дык хто яны канкрэтна, гэтыя гульцы сучаснага працэсу ажыццяўлення планаў грамадства палепшыць агульны дабрабыт іх адміністрацыйнай адзінкі, краіны, штата, вобласці, ваяводства, раёну, гораду ці гміны?

Ураднасць з'яўецца паасобнай траекторыяй кіравання, якая выходзіць па-за рамкі добра ўсталяванай парадыгмы новага дзяржаўнага кіравання і яго рэформаў дзяржаўнага сектара, калі ўсё дзяржаўнае мела імітаваць усё камерцыйнае. Пры немагчымасці добрага прыстасавання бізнес-правілаў адэпты таго састарэлага падыходу прапаноўвалі перадаваць камерцыйным адзінкам выкананне паасобных дзяржаўных задач у якасці паднарадаў ці ўвогуле некаторыя працэсы цалкам прыватызаваць.

Ураднасць жа як сучасная з'ява ўключае ў працэс кіравання і дзяржаўных, і недзяржаўных суб'ектаў адначасова. Гэтыя суб'екты прымаюцца ў іх першапачатковай форме. У ідэале працэс ураднасці не стараецца іх змяніць. Ён прымае і далучае іх да працэсу такімі, якімі яны ёсць, з іх моцнымі і слабымі бакамі. У той жа час

суб'екты-ўдзельнікі самі могуць вырашыць перамяніцца, каб даставацца да бягучых працэсаў рэалізацыі грамадскай палітыкі.

Набор гэтых суб'ектаў у кожным паасобным працэсе адміністрацыі грамадскай палітыкі шляхам ураднасці натуральна адрозніваецца. Ён залежыць і ад зместу палітыкі, і ад наяўнасці паасобных гульцоў, здольных далучыцца да працэсу. Асноўныя з іх – дзяржаўныя ўстановы і прыватныя арганізацыі. Пры чым апошнія могуць быць як афіцыйна зарэгістраванымі камерцыйнымі ці некамерцыйнымі юрыдычным асобамі, так і спантаннымі ініцыятыўнымі групамі. Прыцягненне бізнесу ў працэсы ўраднасці на ўзроўні кіравання краінай становіцца ўсё больш важным, у тым ліку ў краінах, якія развіваюцца з хуткімі тэмпамі. На ўзроўні мясцовых палітык, дзе бізнесы даўно выконвалі ключавую ролю, усё больш увагі надаецца прыцягненню ў працэс урадавання нефармальных груп насельніцтва.

Феномен лідэрства ў працэсах ураднасці даволі своеасаблівы. Паколькі падчас вырашэння складаных сацыяльных праблем супрацоўнічае шырокі спектр суб'ектаў, эфектыўны лідэрскі падыход мае ўлічваць дынамічныя ўзаемазалежнасці паміж задзейнічанымі гульцамі. Тут для дасягнення мэты больш адпавядае рэляцыйны падыход да лідэрства. Гэта такі кіраўнічы падыход, які больш арыентаваны на працэсы і практыку, чым на асоб і пасады. Рэляцыйны лідэр на першае месца выносіць адносіны паміж людзьмі ў арганізацыі. Пры прыняцці рашэнняў інклюзіўныя лідэры стараюцца ўлічваць пункт гледжання і вопыт кожнага.

Лідэрства ва умовах ураднасці вельмі складанае. Па-першае, яно ахоплівае працэсы паміж арганізацыямі, а не людзьмі. Па-другое, вельмі важнымі, як і ў любым лідэрстве, застаюцца нефармальныя чалавечыя адносіны паміж прадстаўнікамі розных арганізацый. Паколькі ў працэс ураднасці адначасова ўключана шмат арганізацый, лідэры маюць справу з часта супярэчлівымі мэтамі і каштоўнасцямі паасобных суб'ектаў. Па-трэцяе, асобы ці арганізацыі, якія займаюць пазіцыю лідэра як кіраўніка працэсу, ва ўраднасці часта змяняюцца. Адны суб'екты выступаюць у ролі лідэра пры распачынанні працэсу, іншыя перахопліваюць на розных стадыях рэалізацыі грамадскай палітыкі. Часта перахоп лідэрства адбываецца натуральна, спантанна, і яго немагчыма прадугледзець і рас-
планаваць загадзя.

Мадэлі ўраднасці

Калі ўсіх суб'ектаў, якія задзейнічаныя ва ўраднасці, груба можна падзяліць на дзве падгрупы – дзяржаўныя і недзяржаўныя, – можам размаўляць пра чатыры ідэальна тыпізаваныя мадэлі кіравання. Яны адлюстроўваюць розныя скрайнія канфігурацыі дзяржаўных і прыватных магчымасцяў фармальна ці фактычна ўплываць рознымі спосабамі на сацыяльныя, эканамічныя і палітычныя працэсы, з дапамогай якіх забяспечваюцца пэўныя даброты.

Мадэль выбіраецца ў залежнасці ад супадзення маштаба і фокуса асноўнай праблемы з арганізацыйнымі структурамі удзельнікаў і супадзення тыпу праблемы з інстытуцыйным кантэкстам, у якім знаходзяцца ўдзельнікі. Напрыклад, ці дазволена традыцый альбо заканадаўствам, каб нефармальная група грамадзян арганізавала масавае публічнае мерапрыемства з нагоды дзяржаўнага свята? У некаторых інстытуцыянальных кантэкстах гэта сцэльна нармальна справа, у іншых такія «самастойныя выбрыкі» паасобных жыхароў без узгаднення з раённай адміністрацыяй абсалютна забаронены. Больш падрабязна пра інстытуцыянальныя кантэксты было напісана ў разьдзеле 1. Тут толькі паўтोरэм, што ў той час як ідэнтычнасць і інтарэсы паасобных суб'ектаў фарміруюцца больш шырокім інстытуцыянальным асяроддзем, інстытуты ў роўнай ступені з'яўляюцца вынікам пэўных сузор'яў гэтых суб'ектаў і іх узаемадзеяння.

Існуюць розныя формы супрацы дзяржаўных, камерцыйных і некамерцыйных арганізацый. Ніжэй прадстаўленыя два найбольш папулярныя і даследаваныя тыпы: дзяржаўна-прыватныя партнёрствы і капрадукцыя. Дадаткова, як найболей выразная форма ў Беларусі апошняга дзесяцігоддзя, каратка апісаная і форма супрацьпрадукцыі як мадэлі, дзе грамадзянская супольнасць не толькі бярэ на сябе ролю фармальнага і нефармальнага лідэрства ў аказанні паслугаў і дабротаў, але і як-небудзь супрацьстаіць накірункам дзеянняў па гэтых пытаннях, прынятых дзяржаўнымі ўстановамі.

Дзяржаўна-прыватныя партнёрствы

Такія партнёрствы вядомыя яшчэ як публічна-прыватныя партнёрствы (ППП). Гэта доўгатэрміновыя пагадненні аб супрацы паміж урадам і ўстановамі прыватнага сектара. Яны прадугледжваюць супрацоўніцтва паміж дзяржаўнай адміністрацыяй і кампаніямі прыватнага сектара, якія могуць выкарыстоўвацца для фінансавання, будаўніцтва і эксплуатацыі грамадскіх аб'ектаў. Прыкладам могуць служыць сеткі грамадскага транспарту, паркі ці дамы культуры. Як і ў выпадку любых іншых фінансавых пытанняў, пад доўгатэрміновасцю тут маецца на ўвазе тое, што гэтая супраца пакрывае прынамсі некалькі бюджэтных гадавых цыклаў дзяржаўных устаноў.

Табліца 17. Мадэлі, паводле якіх супрацоўнічаюць дзяржаўныя і прыватныя прадпрыемствы

	☒ будаўніцтва – эксплуатацыя – перадача (БЭП)
	☒ будаўніцтва – валоданне – эксплуатацыя (БВЭ)
	☒ будаўніцтва – эксплуатацыя – арэнда – перадача (БЭАП)
	☒ праектаванне – будаўніцтва – эксплуатацыя – перадача (ПБЭП)
	☒ арэнда – разбудаванне – эксплуатацыя (АЭР)
	☒ эксплуатацыя – абслугоўванне – перадача (ЭАП)

У Беларусі вельмі яскравым прыкладам PPP з'яўляюцца вядомыя «кітайскія» праекты, часта памылкова падаваныя медыя як вынікі міжнароднай супрацы паміж урадамі краінаў. Насамрэч большасць з рэалізаваных праектаў – гэта тыповыя дзяржаўна-прыватныя партнёрствы, дзе ў ролі дзяржавы выступаюць дзяржаўныя ўстановы Беларусі, а ў ролі прыватных партнёраў паасобныя кітайскія фінансавыя ўстановы ці кампаніі-забудоўшчыкі. Менавіта за грошы экспартных крэдытных ліній кітайскіх фінансавых інстытуцый, такіх як Sinosure, Кітайскі банк развіцця ці Кітайскі экспарт-імпорт банк, беларускія дзяржаўныя адміністрацыі замаўляюць у прыватных

кітайскіх кампаній будаўніцтва грамадскіх аб'ектаў. Часцей за ўсё гэта адбываецца па схеме ПБЭП: праектаванне – будаўніцтва – эксплуатацыя – перадача.

Улічваючы складаную ўнутраную сітуацыю ў Кітаі з перанасычанасцю будаўнічымі аб'ектамі і новымі абмежавальнымі законамі, якія прынятыя, каб паправіць дрэнную экалагічную сітуацыю, нядзіўна, што кітайскія кампаніі асабліва зацікаўленыя ў тым, каб працягваць справы, якія іх кампаніі ўжо не могуць весці дома. А гэта будаўніцтва шашэйных і чыгуначных дарог, развіццё прамысловых зон, будаўніцтва і мадэрнізацыя электрастанцый. Мясцовыя кітайскія кампаніі з задавальненнем працуюць з Беларуссю праз экспартныя крэдыты: інвестыцыйныя рызыкі яны падзяляюць з буйнымі кітайскімі фінансавымі інстытутамі, а прыбытак і выгады ад паспяховых праектаў дастаюцца мясцовым кітайскім кампаніям. За ўсё гэта паволі, але напэўна расплачваецца дзесяцігоддзямі беларускі ўрад.

Паколькі ў кітайскіх забудовчых кампаніях ужо створаны механізмы зніжэння выдаткаў, каналы паставак і працоўнай сілы, а таксама традыцыйныя для гэтай індустрыі сістэма хабараў і адкатаў, менавіта такія праекты кітайцы перад усім будуць рэалізоўваць праз свае экспартныя крэдыты ў Беларусі. Па такой схеме і пры дапамозе кітайскіх будаўнічых альбо вытворчых кампаній былі далучаныя да гаспадаркі больш за 322 мільёны даляраў: упраўленне аўтамабільных дарог Магілёўскай вобласці правяло рэканструкцыю аўтамабільнай дарогі Бабруйск – Жлобін, былі рэканструяваныя Менскія ТЭЦ-5 і ТЭЦ-2, а таксама пабудавана адна з буйнешых ветраэлектрастанцый Беларусі ў Навагрудку.

Для апошняй на навагрудскую пляцоўку кітайская кампанія HEAG паставіла першы ветрагенератар. Даўжыня яго лопасцей – 42 метры, вышыня – 82 метры і маса – 208 тон. Гэтая канструкцыя была ўсталявана на фундамент у выглядзе васьмігранніка дыяметрам 14 метраў і масай у 1 тысячу тон. Мантаж такой устаноўкі наўрад ці быў магчымы без кітайскіх зборшчыкаў і кітайскіх кампаній-пастаўшчыкоў, якія везлі абсталяванне найпрост з Кітая праз нямецкі порт Гамбурга, а пасля на спецыяльных лафетах даставілі груз па сушы аўтапоездам.



Малюнак 44. Ветравая турбіна ў Навагрудскім раёне Беларусі. Вікіпедыя. Фота: JerzyKundrat

Навагрудскі вятрак – яскравы прыклад ППП, нягледзячы на тое, што беларускія медыя часта памылкова прадстаўляюць падобныя праекты як міжнародную супрацу паміж Рэспублікай Беларусь і Кітаем. Відавочна, што партнёрства было наладжана не паміж дзяржавамі праз міністэрствы замежных спраў, а паміж паасобнымі беларускімі ўрадавымі арганізацыямі як заказчыкам і паасобнымі прыватнымі кітайскімі бізнесамі, якія займаліся праектаваннем, будаўніцтвам і ўводам ў эксплуатацыю гэтага грамадскага аб'екту. Гэта зразумела нават па тым, хто веў цырымонію адкрыцця ВЭУ ў 2011 годзе. Гэта былі прадстаўнік кітайскай фірмы HEAG спадар Лі і памочнік міністра энергетыкі Беларусі Л.І. Зяньковіч.

Важна памятаць, што не ўсе ППП па змаўчанні адміністраваныя па мадэлі ўраднасці. Супраца бізнесу і дзяржаўных устаноў з'явілася значна раней, чым нават прыдумалі слова «ўраднасць». То бок мы можам казаць пра ўраднасць, толькі калі праекты ППП

рэалізаваныя ў форме гарызантальных інклюзіўных кансультацый і дамоваў і калі пад увагу бярэцца выніковая ўстойліваць праекту і яго пазітыўны ўплыў на развіццё супольнасці ў цэлым, а не толькі дасягненні бюракратычных справаздачнасцяў, адкатаў ці павышэнняў па службе. У той самы час без з'яўлення ППП не магчыма было б і з'яўленне капрадукцыі, як больш аформленай формы кіравання пастаўкамі грамадскіх дабротаў шляхам ураднасці.

Капрадукцыя

У адрозненне ад дзяржаўна-прыватных партнёрстваў, дзе суб'ектамі супрацы заўсёды з'яўляюцца зарэгістраваныя юрыдычныя асобы, капрадукцыя дазваляе ўдзельнічаць у рэалізацыі грамадскіх паслугаў і даброт і нефармальным групам самаарганізаваных грамадзян. Капрадукцыя ставіць пад пытанне традыцыйныя парадыгмы дзяржаўнага кіравання, калі прадастаўленне грамадскіх паслуг і дабротаў чакалі выключна ад дзяржаўных адміністрацый. Мясцовыя органы ўлады ўсё часцей выкарыстоўваюць непасрэдны ўдзел грамадзян для далейшага развіцця супольнасцяў і населеных пунктаў, якія яны абслугоўваюць.

У муніцыпалітэтах па ўсім свеце традыцыйныя формы кіравання дапаўняюцца фармальнымі альбо нефармальнымі дамоўленасцямі аб супрацоўніцтве паміж урадамі і іх выбаршчыкамі, каб сумесна вырабляць і прадстаўляць грамадскія даброты і паслугі. Гэта з'ява, таксама вядомая як сумесная вытворчасць, альбо капрадукцыя.

У некаторых выпадках гэты працэс ужо замацаваны на заканадаўчым узроўні. У іншых прыняты ў практыку на ўзроўні новага звычаю рэалізацыі грамадскіх палітык. Так ці інакш агульная тэндэнцыя – далучыць да працэсу галасы тых, каго традыцыйна не было чуваць, палепшыць прадукцыйнасць, павялічыць падсправаздачнасць і сур'ёзна скараціць бюджэт. А таксама, натуральна, максымальна заангажаваць у працэс пастаўкі грамадскіх дабротаў менавіта мясцовыя кампаніі ці групы людзей, у адрозненне, напрыклад, з узгаданымі раней кітайскімі партнёрамі.

Сумеснае развіццё супольнасці – гэта працэс, пры якім грамадзяне або групы грамадзян замяняюць або дапаўняюць намаганні мясцовых органаў улады па прадастаўленні грамадскіх паслуг і тым

самым ствараюць грамадскія і прыватныя каштоўнасці. Сумеснае развіццё супольнасці як паняцце вельмі блізкае да тэрміна капрадукцыі, але з'явілася яшчэ раней і, можна лічыць, з'яўляецца канцэптuallyным папярэднікам паняцця капрадукцыі.

Сумеснае развіццё супольнасці як асобная практыка было прызнана ў акадэмічных і практычных колах яшчэ ў 1970-х гадах. Папулярнасць яе знізілася ў 1990-х і 2000-х гадах, але ў апошнія дзесяцігоддзі яна ізноў з'явілася як у практыцы, так і ў тэорыі. Клясычныя прыклады залежнасці ўрада ад грамадзян – таварышаў па камандзе можна знайсці ў такіх дзяржаўных паслугах, як адукацыя, грамадская бяспека, ахова здароўя, а таксама паслугі грамадскіх культурных, экалагічных і сацыяльных службаў.

Калі найноўшы канцэпт капрадукцыі сканцэнтраваны вакол працэсу, то сумеснае развіццё супольнасці – гэта больш шырокае паняцце, якое засяроджваецца на выніках такой сумеснай вытворчасці. Актыўнае супрацоўніцтва з грамадзянамі важнае для задавальнення іх патрэб у грамадскіх паслугах, паколькі дзяржаўныя ўстановы не заўсёды могуць паспяхова планаваць, рэалізоўваць і кантраляваць такія паслугі без супрацоўніцтва з грамадзянамі.

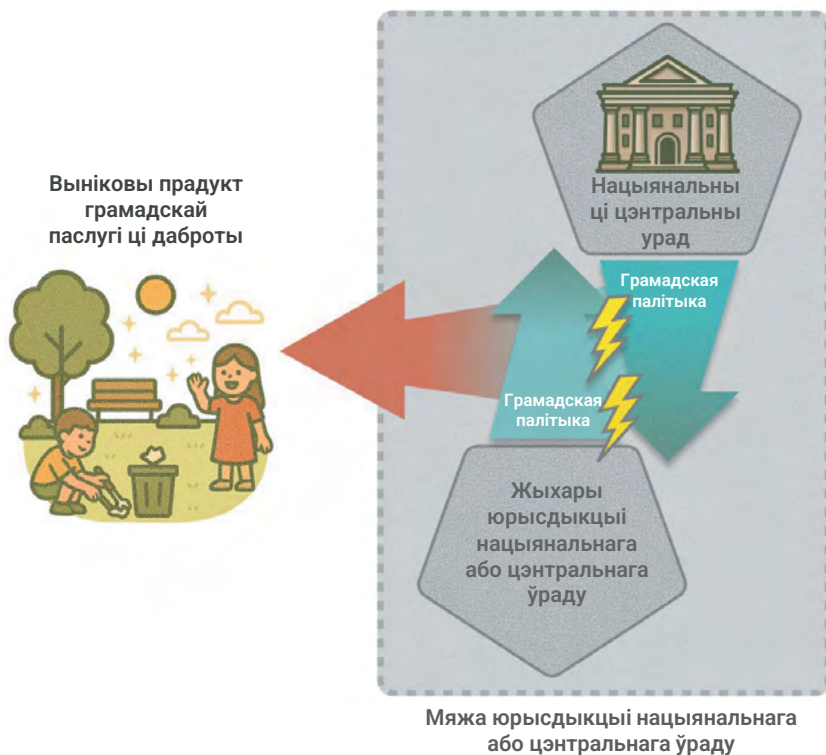
Акрамя актыўнага ўдзелу супрацоўніцтва з грамадзянамі прадагледжвае іх асабістую адказнасць. Каб паслугі былі эфектыўнымі, грамадзяне павінны добрасумленна выконваць свае ролі. Напрыклад, дзяржаўная служба развіцця працоўнай сілы можа забяспечыць навучанне і дапамогу ў стварэнні працоўных месцаў. Але грамадзянін сам павінен пераўтварыць гэты дзяржаўны ўнёсак у жаданыя вынікі, а менавіта засвоіць набор прапанаваных яму навыкаў, а таксама атрымаць і захаваць прапанаваную яму працу.

Супроць-прадукцыя

Гэта адносна новае паняцце, звязанае з тым, што ў некаторых выпадках грамадзянская супольнасць усё адно займаецца прадукцыяй грамадскіх паслугаў і дабротаў насуперак упіранню дзяржаўных інстытутаў. Гэтая з'ява найчасцей мае месца ў нестабільных альбо празмерна цэнтралізаваных краінах, дзе дзяржаўныя ўстановы па той ці іншай прычыне знаходзяцца ў застоі, у той час як грамадства

развіваецца больш хуткімі тэмпамі. Адсюль і выразныя патрэбы грамадства на больш адмысловыя паслугі і даброты.

Супроць-прадукцыя адказвае на патрабаванні грамадства ў сучасных паслугах ці больш сучасных метадах іх прадастаўлення, якія дзяржаўныя ўстановы не забяспечваюць ці адмаўляюцца прадастаўляць у належнай колькасці і якасці. У адрозненне ад камерцыйных паслугаў, напрыклад прыватнай школьнай адукацыі, мэты супроць-прадукцыі не ёсць павелічэнне капіталу, яны закрываюць тыя попытавыя дзюркі, якія дзяржаўныя структуры не здолелі належным чынам закрыць.



Малюнак 45. Супроць-прадукцыя: стварэнне грамадскай паслугі ці даброты насуперак грамадскай палітыцы, якую праводзіць цэнтральны ўрад. Распрацоўка аўтара

У той жа час рэалізацыя супроць-прадукцыйных дабротаў і паслугаў можа быць прыбыткавай, і нічога дрэннага ў гэтым няма. Магчымасць атрымаць прыбытак ў гэтай сітуацыі толькі спрыяе

павелічэнню якасці прадастаўленых паслугаў і дабротаў. Любы цэннік на даброты і паслугі, пастаўлены ніжэй за рынкавы, дазваляе большаму колу людзей скарыстацца дабротамі і паслугамі з супроць-прадукцыі, якія інакш не былі б даступныя праз камерцыйныя арганізацыі.

Само існаванне супроць-прадукцыі прадугледжвае канфлікт інтарэсаў і напружаныя адносіны паміж дзяржаўнымі ўстановамі і грамадзянскімі супольнасцямі, якія займаюцца стварэннем такой прадукцыі. Нават калі паслугі і даброты па сваёй сутнасці не маюць палітычнага характару, напрыклад стварэнне і менеджмент некамерцыйнай ўстановы вышэйшай адукацыі, сама ідэя «высоўвання» з інавацыйнымі падыходамі паказвае дзяржаўныя ўстановы ў непрывабным святле. Таму карысць ад супроць-прадукцыі для агульнага стану грамадства неадназначная. З аднаго боку, дзякуючы інавацыйным падыходам такой прадукцыі грамадства атрымлівае паслугі і даброты, якіх раней бракавала. З другога – у гэтых адміністратыўных адзінках адбываецца раскол на перадавых і кансерватараў, што негатыўна адбіваецца на згуртаванасці супольнасці і магчымасці дасягнення кансэнсусу па гэтых і іншых пытаннях.

Прыклады ўрадавання грамадскімі палітыкамі

Экалагічныя праблемы

Высечка і дэградацыя лясоў адбываюцца ў асноўным у краінах з трапічнымі лясамі, якія не падпісвалі абавязковыя міжнародныя абавязацельствы па скарачэнні выкідаў. Таму былі створаныя дадатковыя Балійскі план дзеянняў 2007 года, Капенгагенскае пагадненне 2009 года і Канкунскія пагадненні 2010 года, якія акрэслілі фінансуюмую дзейнасць пад назвай REDD+(альбо СВАД+). Гэта праграма прысвечана праблемам павелічэння выкідаў у выніку абязлясення і дэградацыі лясоў, а таксама накіравана на тое, каб захаваць і ўстойліва кіраваць лясамі ды павялічыць запасы вугляроду ў іх. REDD+ засяроджваецца на высечцы лясоў як на асноўнай прычыне росту глабальных выкідаў парніковых газаў. Праграма таксама звяртае ўвагу на мясцовыя экалагічныя і сацыяльныя наступствы высечкі лясоў.

Новы рэжым працы REDD+ уключыў у сябе шматлікіх удзельнікаў: міжнародныя агенцтвы і няўрадавыя арганізацыі, нацыянальныя ўрады, спажывацкія драўніны і мясцовыя суполкі. Гэтыя ўдзельнікі паходзілі з розных індустрыяў, напрыклад такіх як лясная гаспадарка, сельская гаспадарка, энергетыка і транспарт; з розных узроўняў кіравання – мясцовыя, рэгіянальныя, нацыянальныя і міжнародныя. Каб змякчыць фактары высечкі лясоў, з’явіліся новыя дзяржаўна-прыватныя супрацоўніцтвы і партнёрствы.

Багата навукоўцаў прызнала, што менавіта праблемы ўраднасці і ўрадавання з’яўляюцца галоўнымі для паспяховага функцыянавання праграмы. REDD+ – гэта квінтэсэнцыя глабальнай экалагічнай ураднасці, бо ўключае шматлікіх суб’ектаў з рознымі відамі дзейнасці. Удзел у ёй бяруць некалькі крыніц фармальнай і нефармальнай улады і паўнамоцтваў: органы ААН, іншыя міжнародныя арганізацыі, урады, але таксама грамадскія арганізацыі і аб’яднанні карэннага насельніцтва. Усе яны ўплываюць адзін на аднаго і могуць як падзяляць, так і не падзяляць інтарэсы і бачанне будучыні.

Праграма хутка разгортваецца ў шматузроўневыя, шматмэтавыя і шматсуб’ектныя праекты і ініцыятывы і пранікае ў розныя сферы прыняцця рашэнняў, стварае спрэчныя інтарэсы і прэтэнзіі, перавадзячы ў мноства няўзгодненых дзеянняў па рэалізацыі. Гэта ставіць REDD+ у даволі непрадказальнае цяжкае становішча. Складана прадбачыць, якую карысць ці шкоду прынясе кожнае дзеянне і для каго.

Поспех REDD+ заключаецца ў прыняцці і рэалізацыі эфектыўных і справядлівых механізмаў кіравання. Праграма можа нанесці сацыяльную і экалагічную шкоду, калі не будзе ў дастатковай ступені разгледжаны шэраг важных праблем ураднасці як на этапе міжнароднага праектавання, так і на этапе рэалізацыі ў краіне і на месцы.

Адной з праблем ураднасці з’яўляюцца нацыянальныя і міжнародныя ўцечкі. Уцечка – гэта сітуацыя, калі скарачэнне высечкі лясоў ў адным месцы выклікае больш высокі ўзровень высечкі ў іншым месцы, што ў выніку не прыводзіць да глабальнага скарачэння высечкі лясоў. Рашэнне праблемы з уцечкай патрабуе пошуку эфектыўных спосабаў паменшыць чалавечы ціск на лясы. Напрыклад, змяніць метады землекарыстання, якія абумоўліваюць высечку лясоў на драўніну, вытворчасць пальмавага алею, соі ці жывёлагадоўлю.

Яшчэ адна праблема ўраднасці – забеспячэнне пастаяннасці высечкі лясоў. Скарачэнне высечкі можа быць толькі часовае, і дзейнасць па высечцы лясоў можа быць проста адкладзена на будучыню. Вельмі важна прыцягнуць мясцовыя зацікаўленыя бакі да пастаяннага маніторынгу сітуацыі і гарантаваць, што кампенсацыя за іх паслугі будзе адэкватнай, і яны, напрыклад, не пачнуць ілгаць міжнародным удзельнікам на карысць мясцовых бізнесменаў.

Іншая ключавая праблема ўраднасці – гэта дадатковасць. Скарачэнне высечкі лясоў у рамках REDD+ павінна быць дадатковым да любых скарачэнняў, якія і без таго адбыліся б пры звычайным раскладзе. Гэта не заўсёды лёгка праверыць. Надзейныя параўнанні залежаць ад празрыстых і паслядоўных метадалогій, якія правяраюцца і адаптуюцца да мясцовых умоваў, каардынуюцца на міжнародным узроўні і рэалізуюцца на нацыянальным, рэгіянальным і мясцовым узроўнях.

Адным з важных элементаў ураднасці ва інстытуцыянальна нестабільных краінах з удзелам некалькіх бакоў з’яўляецца добрае кіраванне. А гэта празрыстасць, падсправаздачнасць і інклюзіўнасць. Іншы важны элемент – забеспячэнне справядлівага размеркавання выгод паміж суб’ектамі. Калі гэтага не адбудзецца, REDD+, верагодна, прывядзе да незаконнага прысваення сродкаў, захопу праграмы элітамі, захопу зямлі і перамяшчэння карэнных жыхароў. У такім выпадку REDD+ будзе бессэнсоўным механізмам як з пункту гледжання змяншэння выкідаў вугляроду, так і запланаваных экалагічных і сацыяльных выгод.

Пытанні міграцыі і бежанцаў

Гэтае пытанне часта вельмі вострае, бо існуе адначасова ў двух вымярэннях. У першым – вертыкальным – вымярэнні маем розныя падыходы да міграцыі і розныя мэты іх рэалізацыі сярод мясцовага, рэгіянальнага, нацыянальнага, еўрапейскага і нават міжнароднага ўрадаў. У другім – гарызантальным – вымярэнні маем праблемы адносінаў паміж дзяржаўнымі суб’ектамі, якія прадстаўляюць дзяржаўныя структуры і органы, і недзяржаўнымі суб’ектамі, якія прадстаўляюць агульную грамадскасць, групы спецыяльных інтарэсаў і бізнесы.

На мясцовым узроўні па пытаннях міграцыі звычайна існуюць дзьве канфліктныя грамадскія палітыкі. З аднаго боку гэта палітыка

працэсаў памежжа (ахова мяжы, бяспека, непарушальнасць межаў краіны і г.д.), а з другога – палітыка ўключэння разнастайных груп жыхароў ці новапрыбыўшых у грамадска-сацыяльнае жыццё адміністрацыйнай адзінкі. У той жа час рэакцыя грамадзянскай супольнасці гэтай адміністрацыйнай адзінкі на прыезд бежанцаў можа быць падобная да дзяржаўнай альбо і суцэль іншая, чым афіцыйна задэклараваныя пазіцыі мясцовага ўраду. Літаратура па дзяржаўным кіраванні па пытаннях бежанцаў мала ўвагі надае пытанню канфлікту паміж дзяржаўнымі і недзяржаўнымі суб'ектамі, як і мала ўвагі было дасюль звернута на працэсы камунікацыі паміж мігрантамі і грамадзянскай супольнасцю па пытаннях міграцыі.

Крытыка ўраднасці

Ураднасць часта крытыкуюць за тое, што ўвага надаецца толькі адмыслова створаным групам з іхнымі спецыяльна сфармуляванымі інтарэсамі. Нярэдка такія групы прадстаўляюць толькі невялікую частку грамадства, але з-за сваёй арганізаванасці і мэтанакіраванасці могуць быць больш чутнымі, чымсьці асноўная маса жыхароў адміністрацыйнай адзінкі.

Пры гэтым, калі ў краінах, дзе спрабуюць скарыстацца інструментамі ўраднасці, не працуюць рэпрэзентатыўныя палітычныя інстытуты, ураднасць таксама наўрад ці спрацуе нармальна. Ёсць тут і адваротны бок медалю. Калі структуры ўраднасці вельмі блізка звязаныя з фармальнымі працуючымі дэмакратычнымі інстытутамі і з іх добра ўсталяванымі правіламі, можа забракаваць самадзейных і сапраўды незалежных гульцоў. Ад гэтага ураднасць будзе пакутваць на адсутнасць інавацыйных рашэнняў і прапановаў.

Асобна стаіць складанае пытанне справаздачнасці суб'ектаў – удзельнікаў працэсаў урадвання. Некаторых з іх можна прывесці да адказанасці шляхам непераабрання на палітычныя пасады. Але, як вядома, большасць суб'ектаў ураднасці такім механізмам непадначаленыя. Такім чынам, моцны бок інклюзіўнасці ў працэсах урадвання адначасова робіцца і яго ключавой праблемнай зонай. Сапраўды, добрая воля гульцоў працэсу, іх высокія этычныя

стандарты і ўзаемны давер робяцца падставай поспеху ўрадвання грамадскімі палітыкамі.

Важна зразумець, што пры выкарыстанні менеджменту грамадскіх палітык шляхам ураднасці, у якіх удзельнічаюць некалькіх суб'ектаў, для ўстойлівага развіцця не абавязкова, каб усе суб'екты-удзельнікі мелі агульныя ідэі і жаданні. Паняцце «досёімэ» (з японскай мовы: *doushouimi* – «падзяляць адзін ложак, але сніць розныя сны») з'яўляецца базавым. Некаторыя «сны», аднак, трэба скарэктаваць», таму што іх суіснаванне са снамі іншых можа апынуцца кашмарам для пазасталых удзельнікаў. Працэс ураднасці ў гэтым сэнсе і ёсць пошук гэтых найбольш прымальных варыянтаў.

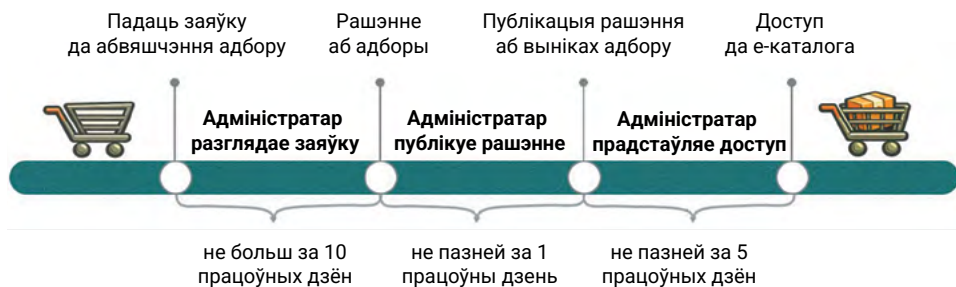
На прыкладзе праграмы REDD+ такім досёімэ магло б стаць леса-развядзенне. Гэты інструмент палегчыў бы ўсталяванне кампрамісу і адчыніў дзьверы і для адначасовых інавацыйных контрмер супраць глабальнага пацяплення, і для захавання мясцовай экалогіі. Ён дазволіў бы мясцоваму насельніцтву і бізнесам працягваць зарабляць грошы шляхам карыстання прыродным багаццем трапічных лясоў.

Электронны ўрад і пытанні празрыстасці

Інструментам, які ідзе поруч з развіццём ураднасці, з'яўляецца электронны ўрад, паколькі ён тэхнічна дазваляе ўдзельнічаць у працэсах станаўлення і рэалізацыі грамадскай палітыкі як мага шырокаму колу ўдзельнікаў. Навукоўцы дзяржаўнага кіравання акрэсліваюць электронны ўрад як выкарыстанне тэхналагічных прылад, такіх як кампутары і інтэрнэт, для больш хуткага аказання дзяржаўных і грамадскіх паслуг.

Папярэднікам сучаснага электроннага ўраду былі першыя вэб-старонкі дзяржаўных ўстановаў. Спачатку іх асноўнай функцыяй было аднабаковае абвешчэнне інфармацыі пра паасобныя працэсы і арганізацыйныя структуры гэтых урадавых адзінак. З часам дадавалася ўсё больш інтэрактыўнасці, пачынаючы ад формаў, каб задаць пытанне ці накіраваць скаргу, да складаных працэсаў паўнаважнага ўдзелу грамадзянскай супольнасці ў прыняцці рашэнняў па грамадскіх палітыках і ўдзеле ў іх рэалізацыі.

Развіваліся і формы інструментаў электроннага ўраду, да якіх сёння залічваюцца як фармальныя прылады абмену інфармацыяй (напрыклад, вэб-старонкі), так і менш фармальныя акаўнты ў сацыяльных сетках ці на медыяканалах. З пашырэннем удзелу грамадскіх устаноў у сацыяльных сетках развіваліся і дэбаты, наколькі дзяржаўныя ўстановы маюць заставацца фармальнымі. Пад пытаннем застаецца ці размыццё межаў у адносінах дзяржава – грамадства ідзе на карысць павышэнню якасці прадукцыі дабротаў і паслугаў. Можна паспрачацца і пра тое, ці пашыраная анлайн-камунікацыя стварае выключна пласты дэмагогіі, тым самым тармозячы працэсы ажыццяўлення грамадскіх палітык на практыцы, ці ўсё ж такі павялічвае празрыстасць працэсаў урадавання.



Малюнак 46. Таймлайн алгарытму працы анлайн-платформы ProZorro: гібрыдная электронная сістэма дзяржаўных закупаў, створаная ў выніку партнёрства паміж бізнесам, урадам і грамадзянскай супольнасцю ва Украіне

Як бы дзіўна гэта ні гучала сёння, але пытанні празрыстасці ў менеджменце дзяржаўных устаноў адносна новыя. Яшчэ некалькі дзесяцігоддзяў таму дадзеныя, што дакладна робяць дзяржаўныя ўстановы, колькі гэта каштуе і якая паспяховасць іх працэсаў, былі закрытымі. Ці дакладней сказаць, ні ў кога не было па гэтым аніякіх пытанняў. Сама ідэя абнародавання ВУП ці іншых макраэканамічных паказнікаў функцыянавання дзяржавы альбо мікраэканамічных бюджэтаў школаў ці жыллёва-эксплуатацыйных службаў сталася папулярнаю толькі нядаўна.

З развіццём адукацыі насельніцтва з аднаго боку і кампютарых тэхналогій камунікацыі з другога ўзнік усё большы попыт на абнародаванне лічбаў дзяржаўных устаноў. Але адна справа размясціць

дадзеныя у форме табліц і баз ў грамадскім доступе, і іншая – прадаставіць грамадству інструменты, якія дапамагаюць гэтыя дадзеныя асэнсаваць і зразумець. Калі адкрытасць прадстаўляе сабой толькі і выключна вынясенне ў неабмежаваны доступ сырой інфармацыі наўпрост з манітораў дзяржслужбоўцаў, на жаль, гэта дае мала карысці для ўдзелу шырокага кола прадстаўнікоў грамадзянскай супольнасці ў абмеркаванні пытанняў і праблемаў грамадскіх палітык, іх мэтавасці і эфектыўнасці.

Такім чынам, абнародаванне дадзеных — гэта толькі адзін бок інфармацыйнай рэвалюцыі, які мае дачыненне да сучаснага кіравання дзяржавай. Другі бок гэтай рэвалюцыі – забеспячэнне, што апублікаваныя дадзеныя маюць каштоўнасць і мэта іх прадастаўлення добра сфармулявана. Іншымі словамі, дадзеныя павінны распаўсюджвацца з выразнымі тлумачэннямі і інструментамі дзеля таго, каб грамадзяне маглі выкарыстоўваць іх для прыцягнення ўрадаў да адказнасці. Калі хтосьці спрабуе правесці абгрунтаваную ацэнку дзеянняў урада, але дадзеныя дэфектныя або іх можна па-рознаму інтэрпрэтаваць, такія дадзеныя ў вольным доступе могуць прынесці больш шкоды, чым карысці. Гэта гістарычна называецца GIGO (ад ангельскага: garbage in, garbage out – смецце на ўваходзе, смецце на выхадзе).

Карыснасць адкрытых дадзеных і іх інтэрпрэтацыі для грамадзянскай супольнасці залежыць ад таго, каго мы лічым бенефіцыярам у кожным канкрэтным выпадку. Разгледзім прыклад ініцыятывы грамадзянскай супольнасці, якая тычылася адкрытасці практык дзяржаўных закупак у краінах Еўрапейскага звязу і суседніх партнёраў. У вольны доступ трапілі мільёны аперацый, звязаных з абвешчэннем і атрыманням тэндараў на пастаўку дабротаў і паслугаў для дзяржаўнага сектару амаль усёй Еўропы. Аналізуючы праект у адпаведнасці з прынцыпамі адкрытых дадзеных Рабочай групы па адкрытым урадзе, навукоўцы заўважылі, што абнародаванне дадзеных дзяржаўных тэндараў сапраўды палепшыла некаторыя ўзроўні празрыстасці дзяржаўных працэсаў. У той жа час аналіз сведчыць і аб даволі нізкай карыснасці апублікаваных дадзеных для шырокага кола грамадскасці. Вынікі даследавання паказалі, што, па-першае, карыснасць мае некалькі ўзроўняў. Па-другое, некаторыя

дадзеныя ў адкрытым доступе лепш, чым нічога. Па-трэцяе, што дадзеныя павінны быць зразумелымі, каб мець хоць якую-небудзь карысць для канчатковых спажывцоў-грамадзян. У адваротным выпадку адзіная дасягнутая карысць — гэта легітымізацыя існуючай урадавай практыкі, а не яе ўдасканаленне.

Застаецца і пытанне, наколькі дэталёва дзяржаўныя ўстановы мусяць абнародаваць свае бюджэты, напрыклад, дзіцячы садок № 3 гораду Ваўкавыску мае паказаць альбо агульную лічбу, альбо колькі пойдзе на заробкі выхавацелек, альбо колькі плоцяць кожнай з іх паасобку. Ці працэс абнародавання ўсіх дэталей сапраўды пашырае магчымасці грамадзян лепей ангажавацца ў працэсы рэалізацыі прынятых грамадскіх палітык? Дзе пралягае мяжа паміж неабходнымі ведамі і чыста чалавечай цікаўнасцю? Якія веды могуць быць выкарыстаныя, каб дапамагчы развіццю паасобных грамадскіх палітык, а якія каб заветаваць альбо затармазіць працэсы іх рэалізацыі? Адказы на гэтыя пытанні грунтуюцца ва ўзроўнях грамадскага даверу да дзяржаўных інстытуцый. Чым больш даверу, тым менш пытанняў і патрэбаў дзяржаўным інстытутам дэманстраваць лічбы і статыстыку.

Падсумаванне

Амаль паўсюдна ў свеце мы назіраем актыўны ўдзел ці прынамсі вялікае жаданне шырокай грамадскасці ўдзельнічаць у станаўленні і рэалізацыі грамадскіх палітык. Феномен гэты акрэслілі тэрмінам ураднасці. Шматлікія працэсы, якія дагэтуль адміністраваліся толькі і выключна арганізацыямі дзяржаўнага сектару, ўсё часцей выконваюцца праз сеткі партнёрстваў і супрацы.

Маюць месца як фармальныя сеткі грунтоўнай і сталай супрацы з афіцыйнымі дамовамі і дэлеганнем (як публічна-прыватныя партнёрствы), так і спецыяльна створаныя сістэмы для вырашэння паасобных аднаразовых пытанняў. Некаторыя сістэмы вырашэння грамадскіх пытанняў і практыкі грамадскіх палітык могуць паўставаць і насуперак дзеянням альбо бяздзеянню афіцыйных дзяржаўных структураў. Апошнія навукоўцы акрэсліваюць тэрмінам «супроць-прадукцыя».

Сеткі з большага няжорсткія канструкцыі. Улада і лідэрства ў іх перасоўваюцца з часам. Розныя актары могуць выступаць лідэрамі на розных этапах працэсу. Аднак, калі афіцыйныя дзяржаўныя органы ўступаюць у кааліцыі з добраўсталяванымі і прызнанымі імі грамадскімі аб'яднаннямі і фондамі, ёсць небяспека, што незалежныя і меншыя па памерах, але не абавязкова па важнасці, актары могуць быць не пачутымі і іх удзел у сумеснай рэалізацыі грамадскай палітыкі заблакаваны.

Развіццё ўраднасці шмат у чым мае быць удзячна кампутарным тэхналогіям. Яны дазваляюць ствараць платформы па абмену ідэямі і грамадскаму ўхваленню альбо агучванню сумневаў наконт планаваных праектаў рэалізацыі грамадскіх палітык.

Пытанні

1. Хто адыгрывае ролю лідэра ў прыкладзе міжнароднай экалагічнай праграмы супрацы REDD+?
2. Назавіце прыклады супроць-прадукцыі ў Беларусі канца 2010-х – пачатку 2020-х гадоў. Якія грамадскія палітыкі яны выконвалі? Якія індустрыі і ўзроўні адміністрацыі закранаюць гэтыя грамадскія палітыкі? Якія дзеянні варта прыняць, каб супроць-прадукцыю перайначыць у паўнавартасную капрадукцыю?
3. Пашукайце ў інтэрнэце прыклады дзяржаўна-прыватнага партнёрства беларускіх урадавых установаў з прыватнымі кітайскімі кампаніямі. Якія грамадскія палітыкі яны здзяйснялі? Ці гэтыя праекты можна было б рэалізаваць у фармаце капрадукцыі? Калі так, то якім чынам? Калі не, то чаму?
4. Для якіх агенцтваў і ўстановаў дзяржаўнай службы і грамадскіх паслугаў выкарыстанне сацыяльных сетак мае быць абавязковым? Для якіх установаў ці працэсаў гэтыя платформы мусяць заставацца непрымальным каналам камунікацыі з грамадствам?



Малюнак 47. Яраслаў Кірвель. Сусветная працоўная брыгада. 2024. Калаж

8 | ПРАФЕСІЯ І КАР’ЕРА

КЛЮЧАВЫЯ ПАНЯЦЦІ

грамадскія каштоўнасці | гарантаванасць занятасці | новы грамадскі менеджмент | глабальны эканамічны крызіс | разнастайнасць

Фактары нявызначаня, стаўкі высокія, каштоўнасці пад пытаннем, а рашэнні трэба прымаць хутка.

С. Фунтовіч і Ж. Равец пра працу ў дзяржаўным сектары эканомікі

Многія з нас, працаўнікоў установаў грамадскіх паслугаў, не думалі і не думаюць пра сваю кар’еру як кар’еру канкрэтна ў грамадскім сектары эканомікі. Хутчэй яны, як выпускнікі школаў, задумваліся пра тое, што канкрэтна хацелі б рабіць ці з чым альбо з кім працаваць: з людзьмі, кампутарамі, прыродай і гэтак далей. Пасля, калі набытыя пэўныя навыкі ці падыходы, гаворка ідзе пра працаўладкаванне. Часцей за ўсё выпускнікі ВНУ ўладкоўваюцца там, дзе яны ведаюць ці дзе атрымліваецца, і пытанне, да якога сектару эканомікі належыць іх арганізацыя, застаецца вельмі другасным. І праўда, па шматлікіх прафесіях праца можа існаваць як у дзяржаўных установах, так і ў прыватным камерцыйным сектары. Напрыклад, бухгалтар альбо праграміст. Дадаткова з развіццём прыватнага сектару паслугаў раней традыцыйна бюджэтныя прафесіі, як настаўнік ці лекар, таксама пачалі быць больш мабільнымі, што тычыцца належнасці да канкрэтнага сектару эканомікі.

Здавалася б, якая розніца – працаваць на прыватную фірму альбо дзяржаўную установу? Праца як праца, начальнік, заданні, тэрміны. Аднак, як вы ўжо можаце здагадацца, дайшоўшы да

апошняга раздзелу гэтага падручніка, установы грамадскіх паслугаў дзяржаўнага ці недзяржаўнага сектараў эканомікі маюць безліч асаблівасцяў, якія так ці інакш будуць уплываць на ваш вопыт падчас працы ў іх. Гэта і крыніцы даходаў установы (з дзяржаўнага бюджэту ці заробленыя самастойна гэтай адзінкай), і магчымасці кар’ернага росту ці перасоўвання паміж паралельнымі структурамі, напрыклад на пазіцыі дырэктара цэнтру сацыяльнага абслугоўвання насельніцтва ў іншым населеным пункце, і тое, якім чынам будуць прымацца рашэнні, датычныя палітык, якія праводзяцца ў вашае ўстанове. Гэта і кадравыя палітыкі, і палітыкі працы з насельніцтвам, і росту і развіцця гэтае ўстановы. Вядома, бізнес-арыентаваныя адзінкі больш мабільныя, хутчэй могуць рэагаваць на змены попыту сваімі прапановамі, адаптавацца да рынку і патрэбаў канкрэтных кліентаў. Паколькі, як мы ўжо ведаем, у грамадскіх паслугах кліент і карыстальнік вельмі часта з’яўляюцца рознымі паасобнымі актарамі, гэтая акалічнасць натуральна будзе ўплываць і на вашыя магчымасці самарэалізавацца як працаўніка ўстановы грамадскіх паслугаў, і на ваш баланс жыцця і працы.

Няўжо? Але ж падумайце, у камерцыйных фірмах галоўнай мэтай ёсць павелічэнне аб’ёмаў маржы, якую здымаюць з кліентаў ці пакупнікоў, што з большага з’яўляюцца і карыстальнікамі гэтых дабротаў. Працаўнікі, чыя дзейнасць набліжае арганізацыю да гэтых мэтаў, будуць цаніцца, ім будуць аддзячваць як у форме годных заробкаў, так і рознага кшталту прэмій і бонусаў. З другога боку, з суцэльна карыслівых мэтаў арганізацыйнага росту і росту маржы гэтая кантора лагічна будзе хацець выкарыстоўваць работніка як мага болей і як мага часцей. У ЗША нярэдка сітуацыі, калі прыватныя фірмы даюць не больш як два тыдні адпачынку ў год сваім супрацоўнікам. Апроч таго, што гэта чыста па-чалавечы нязручна і ўсім хацелася б мець больш вольнага часу, адсутнасць магчымасці адпачыць і адлучыцца ад штодзённай працоўнай руціны, якой бы добрай гэта праца ні была, часта вядзе да заўчаснага выгарання на працоўным месцы.

Перавагі працы ё дзяржаўным сектары

Апроч даўжэйшых вакацый, існуюць і іншыя перавагі, чаму людзі абіраюць ці застаюцца даўжэй на працы менавіта ё дзяржаўным сектары. Ёсць у працы ва ўстановах дзяржаўнага сектару і свае адмоўныя рысы. Пералічым некаторыя самыя яскравыя з ліку першых і другіх.

Вальнейшы рытм працы. Нярэдка сітуацыі, калі, пагаджаючыся на значнае памяншэнне заробку, пасля інтэнсіўнай працы ё буйных камерцыйных установах людзі пераходзяць альбо шукаюць працу менавіта ё больш павольных установах грамадскіх паслугаў. Там задаволеннасць карыстальнікаў паслугаў не заўсёды ўплывае на тое, ці будзе кліент – гарадская альбо раённая адміністрацыя – гэтую паслугу працягваць замаўляць. Адмова кліента ад замоўленай паслугі, напрыклад забеспячэнне жыхароў мястэчка грамадскім транспартам ці камунальнае абслугоўванне насельніцтва раёна, нягледзячы на дрэнную якасць, вельмі часта бывае немагчымай, бо гэта азначала б неабходнасць стварэння новых устаноў з нуля. Сваёй асаблівасці дадае і адсутнасць канкурэнцыі, апроч унутранай канкурэнцыі падобных адзінак, напрыклад муніцыпальных школаў, за дадатковыя бонусы з гарадскіх бюджэтаў, калі адміністрацыйная адзінка дастаткова вялікая і мае некалькі паасобных устаноў, якія выконваюць тую ж працу.

Гарантаванасць занятасці. З дадатковых станоўчых якасцяў працы ва ўстанове грамадскіх паслугаў, акрамя вальнейшага рытму, варта адзначыць і тое, што грамадскія і дзяржаўныя ўстановы часта маюць вышэйшую гарантаванасць занятасці. У шматлікіх краінах з развітой грамадскай адміністрацыяй звольніць працаўніка дзяржаўнай службы значна складаней, чым працаўніка прыватнай фірмы. Правы гэтыя зазвычай умацаваныя ё нацыянальных альбо рэгіянальных прававых нарматыўных актах на юрыдычным узроўні. Дзяржава клапаціцца пра лёс тых, хто працуе на карысць яе насельніцтва.

Выгаранне на дзяржаўнай службе і ў сектары грамадскіх паслуг

Адказ выгараў, паводле Пітара Друкара, амерыканскага гуру менеджменту, гэта валанцёрства на карысць грамадству. Калі вы ужо займаецеся аказаннем грамадскіх паслуг на добраахвотных асновах, вам лепей дадаткова паваланцёрыць у арганізацыі, не звязанай з дзейнасцю вашага асноўнага месца працы.

Паколькі попыт на грамадскія паслугі ненасычальны, з ростам і развіццём грамадства ён толькі павялічваецца. Таму хутка выціснуць усе «сокі» з шараговага працаўніка ўстановы грамадскіх паслугаў, каб забяспечыць вышэйшыя паказнікі, а пасля шукаць новага, мінімум нерацыянальна з пункту гледжання доўгатэрміновых планаў любой грамадскай установы. Дзякуючы гэтаму працаўнікі грамадскіх устаноў часта маюць даўжэйшыя адпачынкі, больш выходных і нармаваныя гадзіны працы штотыдзень. Таму натуральна, што і застаюцца яны на сваіх месцах працы зазвычай у сярэднім даўжэй, чым працаўнікі прыватных фірмаў.

Грамадскія каштоўнасці і іх рэалізацыя. Галоўным бонусам і абсалютнай унікальнасцю працы ва ўстановах грамадскіх паслугаў з’яўляецца магчымасць асабіста паўдзельнічаць у стварэнні грамадскага дабрабыту сваёй супольнасці на лакальным альбо нацыянальным узроўні. Такой непасрэднай магчымасці не даюць аніводныя камерцыйныя ўстановы, нават тыя, якія актыўна праводзяць палітыку сацыяльнай адказнасці. Любая сацыяльная адказнасць камерцыйнай установы з’яўляецца дадаткам, а не мэтай, іх камерцыйнай, чытай грашовай, дзейнасці. Часта гэтая сацыяльная адказнасць – адзін з механізмаў прываблівання новых кліентаў ці ўтрымання старых, што, як вядома, будзе прыносіць большыя прыбыткі.

Амбіцыі і крэатыў ва ўстановах грамадскіх паслугаў. Асобна варта адзначыць асабістыя амбіцыі як чалавечую якасць і магчымасць іх рэалізаваць у сектары грамадскіх паслугаў. Сюды ж залічаецца і крэатыўнае мысленне. Фактам застаецца, што нягледзячы на больш свабодныя падыходы да пытанняў інавацый у дзяржаўным сектары ў некаторых краінах, як напрыклад у Паўднёвай Карэі ці Нідэрландах, у сярэднім грамадскія ўстановы маюць кансерватыўны

лад, скіраваны на самазахаванне, чым на расхістанне і змену сістэмы. У горшым выпадку асобам з новымі і свежымі ідэямі, поўным энергіі іх рэалізаваць, могуць хутка паказаць на дзёверы ці ў лепшым выпадку іх будуць проста ігнараваць. І тут пытанне, хутчэй, за ўсё не будзе палягаць у слушнасці альбо няслушнасці іхных прапановаў, у магчымасці альбо немагчымасці іх рэалізаваць коштам наяўнага бюджэту, а ў тым, што грамадскія ўстановы паслугаў вельмі часта і глыбока зарэгуляваныя ўнутранымі і знешнімі актамі, прывязаныя да зменлівага дзяржаўнага бюджэту, а таму засяроджаны першапачаткова на тое, каб быць, а ўжо толькі пасля – каб развівацца.

Ніякім чынам тут мы не спрабуем намовіць крэатыўных энергічных людзей пазбягаць працы ў дзяржаўным сектары эканомікі. Акурат наадварот, і, як казала сусветна вядомая сацыёлаг і антраполог Маргарэт Мід, «ніколі не сумнявайцеся, што невялікая група ўдумлівых і адданных грамадзян можа змяніць свет; сапраўды, гэта адзінае, што калі-небудзь яго змяняла». Але трэба добра і цвяроза разумець, што змена і паляпшэнне працы ўстановаў грамадскіх паслугаў да лепшага можа заняць шмат часу, шмат спробаў і адмоваў.

Большасць людзей, якія робяць такія спробы, з часам даруюць сабе гэтыя ідэі і ідуць займацца чымсьці іншым, у тым ліку распачынаюць прыватны бізнес. Варта падкрэсліць і памятаць, аднак, што спыненне іх працы на карысць паляпшэння дзейнасці нейкай канкрэтнай паасобнай установы часам, але моцна, злуже іх – настолькі, што яны робяцца гуру па змене цэлай сістэмы на ўзроўні новых грамадскіх палітык краіны. Так з'яўляюцца лідэры рэформаў паасобных галінаў грамадскіх палітык нацыянальнага маштабу. Нараджэнне такіх лідэраў немагчыма без упартасці і кансерватарства існуючых дзяржаўных сістэм. Каб добра зрабіць нешта новае і якаснае, трэба моцна раззлавацца на старое, бо ўсе мы заточаныя на ўтрыманне статусу кво як мага даўжэй. Грамадскія ўстановы паслугаў у гэтым не выключэнне.

Вышэй мы пералічылі бадай асноўныя пункты адрозненняў працы ў дзяржаўных установах ад працы ў камерцыйным сектары, арыентаваным на бізнес і маржу. Адрозніваецца, аднак, праца ў дзяржаўных агенцтвах і ад працы ў прыватных недзяржаўных

Табліца 18. Падабенствы і адрозненні матывацыі працы ў дзяржаўных і некамерцыйных арганізацыях у Беларусі (з П. Прысмакова 2015)

АДРОЗНЕННІ	
Дзяржаўны сектар	Некамерцыйны сектар
• Адначаснае дастасаванне да безлічы каштоўнасцяў грамадства • Занадта вялікія бюракратычныя правілы, якія зніжаюць эфектыўнасць арганізацыі • Імідж дзяржаўных службаў залежыць ад агульнага меркавання насельніцтва пра ўрад • Традыцыйна лічацца важнейшымі за некамерцыйныя арганізацыі • Лепшыя бонусы пры працаўладкаванні, напрыклад, кар’ерны рост і пенсійныя планы	• Дастасаванне да адзінага прыярытэту — прыярытэту донара • Гнуткі падыход да кліентаў з-за слабейшага знешняга кантролю • Незалежны імідж сектара і асобных арганізацый • Часам памылкова, а часам слушна разглядаюцца як падпарадкаваныя дзяржаўнаму сектару • Непрадказальная будучыня супрацоўнікаў
ПАДАБЕНСТВЫ	
• Некамерцыйная арыентаванасць абодвух сектараў • Ададанаць грамадскім каштоўнасцям, арыентацыя на аказанне дапамогі грамадзянам	

некамерцыйных арганізацыях. Шматлікія адрозненні, напрыклад стабільнасць працаўладкавання, вельмі падобныя і да параўнанняў з бізнесам. Аднак маюцца і свае асаблівасці, якія з большага заключаюцца ў падабенствах, такіх як матывацыя працы для грамадства, некамерцыйнасць арыентацыі працы і г.д. Табліца 18 вышэй дае добрае ўяўленне аб гэтым.

Будучыня дзяржслужбоўцаў

Ці давяраеце вы дзяржаўным структурам Беларусі? Першы разважны адказ заўсёды «не». Добрыя навіны: у гэтых разважаннях вы не адзінокія. Дзяржаўным структурам не давярае з большага ніхто на планеце Зямля. Гэта не пытанне Беларусі ці ЗША. Гэта не пытанне таго, эканамічна бедная краіна ці багатая. Гэта глабальная тэндэнцыя чалавечай свядомасці. Як вядома, шмат дзе ў ЗША ў шматлікіх штатах дазволена

мець пры сабе зброю. Магчымасць валодаць зброяй акурат і ўпіраецца ў пытанне даверу дзяржаўным структурам. То-бок амерыканцы маюць пры сабе зброю, каб мець магчымасць абараняцца. І першым чынам ад дзяржавы.

У гэтым падразьдзе мы звернем увагу на дзье рэчы. Па-першае, пералічым фактары, якія падарвалі давер. Менавіта, чаму так стала, што мала хто давярае дзяржаўным структурам. Па-другое, апішам умовы працы новага пакалення працаўнікоў дзяржаўных установаў. Дзе, з кім і як вам прыйдзеца працаваць, калі вы ўжо працуеце альбо вырашылі працаваць у дзяржаўных арганізацыях ці з дзяржаўнымі структурамі.

У дадатак на працягу ўсяго часу, пакуль вы чытаеце гэты падразьдзел, я запрашаю вас падумаць і пра ролю ўраду ў сучасным грамадстве. Якія ў яго мэты і навошта ўрад увогуле патрэбны ў Беларусі, Польшчы, ЗША, Канадзе ці Зімбабве?

Апошнія пару дзесяцігоддзяў у дзяржаўным сектары і для дзяржаўнай службы па ўсім свеце былі вельмі важныя, але адначасна і вельмі складаныя. Адкуль усё пачалося? У 1980-х у такіх далёкіх краінах, як Новая Зеландыя і Аўстралія, а пасля, дзесьці ў 1990-х, і ў такіх больш эмацыйна блізкіх нам краінах, як Вялікабрытанія ці ЗША, з'явілася цудоўная і вельмі заразная думка кіраваць дзяржавай як бізнесам. Вельмі хутка гэтая думка апанавала ледзь не ўсю планету, як развітыя ў той час краіны, так і як прапанова да развіцця ў краінах, якія яшчэ пакуль эканамічна адставалі. Назвалі гэтую з'яву «Новы грамадскі менеджмент», ці НГМ. Размова пра гэты канцэпт ужо мела месца ў папярэдніх разьдзелах, дзе ішла гаворка пра яго і ўзгаданы раней канцэпт ураднасці (анг. governance), які з'явіўся ледзь не адначасова з падыходамі НГМ.

Што пад гэтым НГМ мелі на ўвазе? Што ўлада належыць не толькі дзяржаве – яна павінна быць размеркаваная на роўных правах паміж дзяржаўнымі інстытутамі, бізнесоўцамі і некамерцыйнымі арганізацыямі як прадстаўнікамі шырокай грамадскасці. Сімбіёз супрацы гэтых трох сектараў эканомікі прыводзіць у выніку да стварэння юрыдычнай базы функцыянавання грамадства, чытай законаў. То-бок дзейнае законодаўства разглядаецца не як тое, што дзяржаўныя інстытуты навязвалі ці накіравалі грамадству зверху ўніз, а як тое, пра што бізнесоўцы,

прадстаўнікі ўраду і супрацоўнікі аб’яднанняў і фондаў дамовіліся, як аб неабходных да рэалізацыі мэтах грамадскіх каштоўнасцяў.

Шматлікія міжнародныя арганізацыі, мы кажам і пра Арганізацыю Аб’яднаных Нацый, і пра Еўразвяз, і пра тыя, пра якія вы, напэўна, нават не чулі, напрыклад розныя панадкраінныя аб’яднанні ў Афрыцы і Паўднёвай Амерыцы, гэтыя пастулаты падтрымалі. І, маўляў, нават тыя эканамічна бедныя краіны, якія да чагосьці не дацягваюць, для свайго далейшага паспяховага развіцця і каб разбагацець павінны перайсці на гэтую мадэль. То-бок забраць паўнамоцтвы ад дзяржавы і падзяліць іх максымальна роўна, каб і бізнесу, і арганізацыям трэцяга сектару таксама дасталася.

Цяпер мы дэталёва разгледзім, як людзі прыйшлі да такіх высноваў і што з гэтымі высновамі пайшло не так.

Як мы патрапілі туды, дзе мы ёсць

Па-першае, як мы, працаўнікі дзяржаўных службаў і ўстановаў, трапілі туды, дзе ёсць цяпер? Слова «бюракрат» вядомае ўсім. Але тут паўстае клясычнае пытанне, што было першым: грамадства, над якім трэба гаспадарыць, ці прафесія ўмоўнага гаспадара? Натуральна, патрэбы грамадства вызначаюць неабходнасць існавання пэўных прафесіяў, але нашае грамадства і складаецца з паасобных прафесій. Ніколі пытанне «яйка ці курыца» не было настолькі вострае, як у пытаннях з дзяржаўнымі службоўцамі.

Канешне, не настолькі, як прафесіі ІТ-сферы, але прафесія бюракрата ці дзяржслужбоўцы з’яўляецца адносна новай. Яна з’явілася дзесьці ў 1920-я гады ў Еўропе і Амерыцы менавіта ў фармулёўцы «працаўнік дзяржаўнай структуры». Не прызначаны ляяльны землеўладальнік ці шляхціч, не абраны натоўпам прадстаўнік грамадскасці, а звычайны, хацелася б адукаваны, чалавек, наняты на працу выконваць розныя бюракратычныя заданні і вырашаць розныя грамадскія пытанні ў рамках закона і яго ці яе паўнамоцтваў, чытай, дыскрэцыі.

Прэстыжнай гэтая прафесія зрабілася толькі ў 1930-я ці 1940-я, калі структуры дзяржаўных апаратаў пачалі разбудоўвацца і з чым

расла патрэба ў кадрах больш кваліфікаваных ці з адпаведнымі здольнасцямі. Вельмі важны штуршок ва ўмацаванні дзяржаўнай службы як прафесійнай кар’еры далі 1950-я, калі скончылася Другая сусветная вайна і краіны адбудоўваліся пасля зруйнаванняў. Ад працаўнікоў дзяржаўных агенцтваў і ўстановаў патрабавалі яшчэ большага прафесіяналізму, доўгатэрміновага бачання і разам з тым вопытнасці дзяржаўных службоўцаў. Працаваць на дзяржаўнай службе ці ў дзяржаўнай установе было ганарова і модна.

На жаль, грамадскія слава і лаўры для працаўнікоў дзяржаўных устаноў не былі вельмі доўгімі. Літаральна пачынаючы з 1960-х на ўсе дзяржаўныя структуры амаль ва ўсіх краінах пасыпалася гара крытыкі. Канешне, мацней і шырэй яна гучала там, дзе ўвогуле была дазволена. Дзеля контрпрыкладу варта ўгадаць узровень цензуры ў СССР. Ён яшчэ раз у рамках выключэння падкрэслівае правіла, а менавіта факт з’яўлення шырокай грамадскай незадаволенасці працаўнікамі дзяржаўных структураў. Дзеля кантралявання гэтай крытыкі, між іншым, і былі ўведзеныя ў СССР інструменты цензуры.

Пры гэтым самае крыўднае было тое, што нараканні ў бок працаўнікоў дзяржаўных структур у краінах, дзе дазвалялася іх крытыкаваць у поўнай меры і без лёсавызначальных пагрозай асобам, што гэтую крытыку агучваюць, актыўна вялі прадстаўнікі як левых, так і правых поглядаў.

Левыя казалі: «Ну што гэта за дзяржаўныя структуры! Ім бы абы вайна». То-бок, з іх пункту гледжання, галоўнай зацікаўленасцю працаўнікоў дзяржаўных структур з’яўляюцца пытанні дзяльбы ўлады і адпаведнай нажывы, дзе ваенныя дзеянні з’яўляюцца канчатковым і панадмэтавым вынікам гэтых працэсаў. У той самы час ўсе пытанні чалавечыя, такія як беднасць, адукацыя ці агульнае здароўе, для дзяржаўных службоўцаў, паводле іх, з’яўляюцца пытаннямі другаснымі, а іншы раз і замінаючымі дасягаць іх асноўных і прыватных мэтай узбагачэння.

«Роля дзяржаўнага сектара заўсёды была і застаецца абсалютна вырашальнай для дабрабыту грамадства. Рэаліі ... даюць зразумець, што патрабаванні да наступнага пакалення дзяржаўных

*служачых будуць вялікімі, а патрабаванні да тых, хто іх навучае,
— яшчэ большымі».*

Алан Розенбаўм, амерыканскі прафесар дзяржаўнага кіравання

Прадстаўнікі правых плыняў, у сваю чаргу, выказваліся негатыўна таму, што, маўляў, разбудаваўная структура дзяржаўных паслугаў і іх размеркавання настолькі дарагая і спажывае столькі рэсурсаў, што папросту марнуе дзяржаўныя і грамадскія грошы. Сістэма дзяржаўнай службы і грамадскіх паслугаў, з іх пункту гледжання, лічылася неапраўданай адносна канчатковых вынікаў. Дадаткова яны крытыкавалі сістэму збору і перамеркавання грамадскіх сродкаў праз дзяржаўныя бюджэты – гэта сістэма састарэлая і ўжо даўно не адпавядае дынаміцы развою сучасных грамадстваў, ці простымі словамі, «не такая, як цяпер людзі жывуць».

Гэтая крытыка, распачатая ў краінах Захаду з выкарыстаннем сродкаў масавай інфармацыі ці закрытая і агучаная выключна на ўзроўні кухні ў краінах ўсходняй мадэлі развіцця, ляцела ў бок дзяржслужбоўцаў добрых дваццаць, а дзе і трыццаць год. Самае цікавае, і гэта не толькі беларуская з’ява, хоць заўсёды можна правесці паралель: мацней за ўсіх дзяржаўныя органы па ўсім свеце крытыкавалі тыя, хто больш за ўсё хацеў трапіць туды працаваць, а яшчэ лепей іх ўзначаліць.

Па выніках крытыкі з усіх бакоў, што вырашылі з гэтым рабіць? Сабраліся разам і вызначыліся: «Чаму б не абмежаваць урад?» Гэтая прапанова новай палітыкі дзяржаўнай службы і ў дачыненні да дзяржаўных устаноў аднадушна яданала і левых, і правых, у чым і была моц яе акцэптацыі і шырокае прымяненне ў розных краінах па ўсім свеце.

Гэты рух 1980-х і 1990-х у Савецкім Саюзе вядомы як перабудова, апанаваў шматлікія краіны па ўсім свеце, асабліва самыя развітыя, дзе грамадства патрабавала дасягнення ўсё большых вышыняў эканамічнага развіцця краінаў і найлепшага ўзроўню жыцця іх асабістага. У гэты час былі распачатыя шматлікія палітыкі, накіраваныя на абмежаванне дзяржаўных бюджэтаў і іх службоўцаў ці істотнае змяншэнне іх колькасці ўвогуле. Што рабіў Міхаіл Гарбачоў як прадстаўнік Савецкага Саюзу (1985–1991), не будзем абмяркоўваць тут

у дэталях, але важна падкрэсліць, што перабудова з’явілася часткай глабальных працэсаў рэфармавання падыходаў да дзяржаўнага сектару па ўсім свеце, з якіх, як з глабальных палітычных працэсаў і нягледзячы на ўсе спробы камуністычнай улады, вырваць СССР не атрымалася.

У той самы перыяд у ЗША да ўлады прыйшоў 42-гі прэзідэнт Біл Клінтан (1993–2001), які таксама у сваёй выбарчай кампаній неаднаразова падкрэсліваў неабходнаць урэзаць дзяржаўны апарат. У Брытаніі ў гэтым накірунку і з вельмі падобнымі лозунгамі моцна адзначыліся ўрады Маргарэт Тэтчэр (прэм’ер-міністр 1979–1990), а пасля і Тоні Блэра (прэм’ер-міністр 1997–2007).

Усе гэтыя глабальныя змены і новыя палітыкі адносна дзяржаўнага сектара і ягонай ролі назвалі Новым грамадскім менеджментам (НГМ). Новы грамадскі менеджмент, як ужо ўзгадвалі, пачаў дзейнічаць у Новай Зеландыі і Аўстраліі, а пасля хваляй пракаціўся па ўсім свеце. Асноўнымі пастулатамі гэтай мадэлі назвалі прыватызацыю, дэцэнтралізацыю, а таксама спрашчэнне і змяншэнне дзяржаўных нормаў і правіл. Усе тры пазіцыі значылі масавае звальненне працаўнікоў дзяржаўнай службы і дзяржаўных устаноў.

Табліца 19. Прычыны паўстання альбо пазбягання прыватызацыі. На падставе даследвання Дж. К. Клінгермайера, Р. К. Фейока і К. Стрыма (2003)

Мясцовыя ўрады прыватызуюць, бо ... • Новыя паслугі • Эканомія (жаданне скараціць выдаткі) • Добры час • Заключэнне кантрактаў з сябрамі і знаёмымі • Бюракратычны сімбіёз • Гульня ў палітыку • Месца і абставіны (больш аўтсорсінгу ў прыгарадах)	Мясцовыя ўрады НЕ прыватызуюць, бо ... • Грамадскае супрацоўніцтва • Супрацоўніцтва супрацоўнікаў • Прафсаюзы • Супраціў палітыканам (абраныя службоўцы шкодзяць падрадам)
---	---

Разгледзім іх паасобку. Першы пастулат – глабальная прыватызацыя. Шмат хто з вас ведае, а шмат хто і перажыў на ўласным вопыце прыватызацыю 1990-х у Беларусі. Зноў важна падкрэсліць, што гэтая з’ява не была выключнай для постсавецкай прасторы і не з’явілася выключна як вынік развалу СССР. Прыватызацыяй актыўна займаліся ў 1990-я па ўсім свеце. Другая неад’емная частка палітыкі Новага грамадскага менеджменту – суцэльная дэцэнтралізацыя. Пад дэцэнтралізацыяй прыхільнікі і адэпты НГМ, для тых, хто не ведае альбо ведае ў магчымых іншых кантэкстах, мелі на ўвазе наданне большых паўнамоцтваў і больш шырокай адказнасці мясцовым органам улады і кіравання.

Трэцяй, агульнай і вельмі важнай характарыстыкай НГМ па ўсім свеце з’явілася ўразанне мноства дзяржаўных нормаў і правілаў. Шматлікія пытанні, перад усім кантролю бізнесу, такія як ліцэнзіі ці пытанні падаткаабкладання на карысць дзяржавы, падлягалі ўразанню і абмежаванню. Наўзамен бізнесу абяцалася больш свабодаў, маўляў, «бізнесоўцы самі разбіраюцца, як правільна і што рабіць, бо канкурэнтнасць будзе сама ўсталёўваць правілы». Такім чынам, бізнес-вольнасці, якія ў той час сталі дазволеныя, між іншым спрычыніліся вядомаму ў нашай частцы планеты ўзроўню бандытызму і мафіі ў 1990-я, што зноў-такі ў той ці іншай, можа нават вельмі яскравай, форме сталася вынікам агульнасусветных зменаў у падыходах да дзяржаўнасці і ролі грамадскага сектару ў функцыянаванні краінаў.

Табліца 20. Асноўныя характарыстыкі Новага грамадскага менеджменту

Глабальная прыватызацыя
Дэцэнтралізацыя
Скасаванне шматлікіх дзяржаўных нормаў і правілаў

Аб'ядналі гэтыя тры навізны канцэптам ураднасці, які яшчэ раз падкрэсліў тое, што ўлада ў тагачасных краінах належала не толькі дзяржаве і дзяржаўнаму апарату, але таксама ў роўнай ступені бізнесу і грамадству. Усе тры меліся існаваць побач, разам вырашаць правілы існавання і функцыянавання краіны і весці ўсіх да агульнае светлае будучыні.

Прывядзем некалькі прыкладаў з беларускага жыцця тых часоў. Практычным вынікам рэалізацыі палітыкі НГМ можна назваць з'яўленне побач з дзяржаўнымі паліклінікамі прыватных медычных цэнтраў, якія перад усім мелі сваёй мэтай максымізацыю капіталу сваіх бізнес-уладальнікаў. Пад тым жа ўплывам і за кошт замежных грантаў і прыватных донараў побач з дзяржаўнымі цэнтрамі сацыяльнай аховы ў тыя часы пачалі стварацца некамерцыйныя недзяржаўныя цэнтры інклюзіўнасці. І тыя, і тыя з'яўляюцца прыкладамі ўраднасці, калі арганізацыі з розных сектараў эканомікі прадстаўляюць падобныя паслугі падобным групам насельніцтва, вырашаючы падобныя праблемы. Вы можаце паспрачацца, што людзі з абмежаванымі фінансавымі магчымасцямі мелі і абмежаваны доступ, скажам, да прыватных медычных цэнтраў. Але ніхто не будзе супярэчыць, што нават самыя заможныя людзі Беларусі мелі і маюць магчымасць карыстацца ільготнай сістэмай медычнага абслугоўвання, паслугі якой прадстаўляюцца гарадскімі ці раённымі паліклінікамі і шпіталямі.

З'явы ўраднасці і НГМ добрыя ці дрэнныя? Для дзяржаўнага сектара і ўраду напэўна не. Новы падыход значна ўрэзаў і абмежаваў іх магчымасці. На прыкладзе тых самых медычных паслугаў бюджэты, а часта і чалавечыя рэсурсы цэлымі дэпартаментамі былі ўрэзаныя, пры тым далёка не ўвесь попыт аўтаматычна перанакіраваўся на прыватныя медычныя камерцыйныя альбо некамерцыйныя ўстановы. Такім чынам, з пункту гледжання дзяржаўнага сектара і дзяржаўных службоўцаў, сітуацыя сталася вельмі складаная, і дзяржаўны сектар, як машына, чыё функцыянаванне наладжвалі некалькі дзесяцігоддзяў і з асаблівай спрытнасцю пасля Другой сусветнай вайны, пачаў кульгаць. Змяншэнне функцыянальнасці мела месца як ва ўсіх развітых краінах, так і ў краінах, якія актыўна спрабавалі гэтых першых у эканамічным сэнсе дагнаць.

На тэрыторыях былога СССР, нягледзячы на ўсе праўды ці часцей няпраўды пра перавагі дэмакратычнай мадэлі, сітуацыю развіцця па бізнес-мадэлі і ўсе хібы, якія з’явіліся ў працэсе, атрымалася апанаваць і ўзяць пад кантроль з большага аўтарытарнымі метадамі. Часта мела месца спроба прыватнага ўзбагачэння паасобных палітыкаў, а часам і проста з неабходнасці гарантаваць базавую бяспеку для насельніцтва ва ўмовах узрослых бандытызму і мафіі ў 1990-х. У той жа час у развітых краінах тагачаснага ўмоўнага Захаду на пераломе 1990-х і 2000-х здараецца некалькі лёсавызначальных падзеяў, якія таксама прымушаюць задумацца над правільнасцю накірунку абранай палітыкі фінансавых і кадравых абмежаванняў дзяржаўнага сектару.

Гэтыя падзеі некалькі разоў ускалыхнулі ўсё грамадства за адносна кароткі прамежак часу і змусілі шукаць новыя падыходы да кіравання дзяржаўным сектарам і перавызначэннем яго межаў адказнасці. Гаворка ідзе перад усім пра атаку 11 верасня 2001 года (вядомая як падзея 9/11) на вежы-блізняты ў Нью-Йорку, ЗША, калі чатыры скаардынаваныя ісламісцкія тэрарысты «Аль-Каіды» ўзялі кантроль над самалётамі грамадзянскай авіяцыі рэгулярных рэйсаў і накіравалі іх на будынкі бізнес-цэнтра.

Якое дачыненне гэта мае да рэформаў дзяржаўнай службы ўсяго свету, запытаецца вы? Насамрэч, гэтая атака і палітычна-бюракратычная сітуацыя вакол яе пераламалі падыход да ролі дзяржавы і функцыі дзяржаўнасці літаральна цягам аднаго дня і, на жаль, коштам жыццяў трох тысяч чалавек. Чаму гэты выпадак навучыў нас, людзей зацікаўленых у дзяржаўным кіраванні? Ён навучыў нас таму, што мы не можам цалкам палягаць на прыватны сектар эканомікі ў своечасовым і якасным забеспячэнні шмат якіх дабротаў. Адказнасць за такую грамадскую даброту, як бяспека, не можа быць адданая ў рукі прыватных авіякампаній. Нам, як грамадству, патрэбныя дзяржаўны сектар і дзяржаўныя паслугі, якія будуць гарантаваць, як напрыклад у сітуацыі 9/11, ўсеагульную бяспеку.

Палітыкі і ўрад ЗША пасля гэтай катастрофы вельмі хутка сабралі і запусцілі абсалютна новае дзяржаўнае Агенцтва па нацыянальнай бяспецы. На яго стварэнне і функцыянаванне пайшло і сыходзіць вельмі шмат грошай з дзяржаўнага бюджэту. Таксама ў гэтае агенцтва

нанялі на працу вялікую колькасць дзяржаўных службоўцаў. Калі ў 1990-х уразалі ўсіх і ўсё і безліч працаўнікоў дзяржаўнага сектару былі звольненыя з пажаданнямі поспехаў у пошуку працы ў іншых сектарах эканомікі, то тут з'явілася натуральная патрэба адбудаваць дзяржаўны апарат. Агенцтва па нацыянальнай бяспецы, створанае ў 2000-я, – гэта самае буйное дзяржаўнае агенцтва ў ЗША з часоў Другой сусветнай вайны. То-бок з'яўленне АНБ і звязаных з ім выдаткаў у дзяржаўным бюджэце ЗША – гэта глабальная змена ў сістэме дзяржаўнай адміністрацыі краіны.

Падобныя глабальныя змены адбываліся ў стварэнні, пашырэнні і павелічэнні ваенных бюджэтаў у пачатку 2020-х у шэрагу еўрапейскіх краінаў, дзе пасля пачатку поўнамаштабнага ўварвання войскаў Расейскай Федэрацыі ва Украіну мела месца асэнсаванне і акцэптацыя гэтага ваеннага канфлікту на ўзроўні грамадства як доўгатэрміновага. Роля і адказнасць дзяржавы за гарантаванне бяспекі сваіх грамадзян была аднагалосна падтрыманая ўсімі сектарамі эканомікі як неабходная ў новых геапалітычных умовах еўрапейскага свету. Гэтыя бюджэтныя змены ў накірунку павелічэння выдаткаў на абарону, у тым ліку на пашырэнне ваеннага кантынгенту, для большасці краінаў Захаду зрабіліся самымі глабальнымі з часоў Другой сусветнай вайны.

Але вернемся да пералому 1990-х і 2000-х. Яшчэ адна знакавая падзея тых часоў, якая змяніла погляды грамадства на ролю дзяржаўнай службы, дзяржаўнага сектару, яго агенцтваў і службаў кантролю, – глабальны эканамічны крызіс 2007–2009 гадоў. Карацей кажучы, праз надзіманне прыватнымі актарамі сістэмы іпатэк забуксавала банкаўская сістэма крэдытавання. Гэта пахіснула прыбытковасць і фінансаванне будаўнічых праектаў, роля якіх у штогадовым ВУП ЗША складае ледзь не 20%. Усё гэта неадкладна зачাপіла рынак каштоўных папераў. Непаладкі ў гандлі каштоўнымі паперамі моцна адбіліся на амерыканскай эканоміцы, якая пацягнула ўніз і даволі дынамічна ўсю сусветную эканоміку. Прыблізна 8 мільёнаў чалавек у ЗША згубілі працу. Вартасць амерыканскіх хатніх гаспадарак скарацілася прыкладна на 17 трлн даляраў. Калі даць папраўку на інфляцыю, гэта значыць, што амерыканцы ў сярэднім страцілі да 26% сваёй уласнасці.

Што гэта ўсё кажа нам як будучым ці цяперашнім дзяржаўным служачым, асабліва ў Беларусі? Глобальны эканамічны крызіс таксама вельмі яскравы прыклад таго, што некаторыя грамадскія палітыкі, як напрыклад жыллёвая палітыка, банкаўская ці фінансавая палітыка, не могуць быць цалкам і безумоўна адданыя ў рукі прыватнага бізнес-сектару. Такім не вельмі прыгожым спосабам было даказана, што максымальнае дэлегаванне ўсіх грамадскіх пытанняў прыватнаму сектару не ёсць найлепшай мадэллю. Паказала гэта і тое, што прыватны сектар эканомікі ніякая не альтэрнатыва сектару дзяржаўнаму. То-бок адбылася кардынальная змена ў светаўспрыманні адносна функцый і ролі дзяржаўнага сектару. Усё, што пачынаючы з 1960-х нам спрабавалі навязаць, бясконца крытыкуючы дзяржаўную арганізацыю палітык і паслугаў, аказалася непрацаздольным у рэчаіснасці.

Куды свет коціцца цяпер

Падсумуем. Амаль пяць дзесяцігоддзяў запар ішоў напад на дзяржаўны сектар з усіх франтоў. За кошт знявагі і ганьбы на сектар дзяржаўны прыватны бізнес выглядаў вельмі прыгожым. Гэта адбывалася да той пары, пакуль мы не пазнаёміліся з ім бліжэй, не адчулі ўсіх ягоных хібаў і не сутыкнуліся з памылкамі, якія бізнес-сектар апынуўся не ў стане вырашыць. З другога боку, патрэбы і патрабаванні грамадства бясконца працягвалі і працягваюць расці з павелічэннем узроўня агульнага дабрабыту і адукацыі. Тэхналогіі і тэхнічнае абсталяванне робяцца ўсё больш і больш складанымі і віртуальнымі, сувязі паміж людзьмі больш аддаленымі, і канцэпт часу прыспяшаецца.

Максымальна пазбягаючы эканамічных і айцішніх пытанняў, далей у гэтым падраздзеле мы коратка апішам палітычны і чалавечы кантэкст, у якім вы, а большасць з вас, напэўна, заяўляе сваю прыналежнасць альбо жаданне прыналежнасці да дзяржаўных устаноў Рэспублікі Беларусь, дзе вы маеце альбо будзеце мець прыемнасць працаваць.

Дык дзе і з чым вам выпадзе сутыкацца штодзённа?

Патрэба ў моцным урадзе

Па-першае, вам прыйдзеца працаваць з тым, што вырашэнне складаных грамадскіх пытанняў заўсёды патрабуе моцнага ўраду. Пытанне, падабаецца вам гэта ці не, не стаіць. У беларусаў, гледзячы на вопыт апошніх дзесяцігоддзяў, ёсць адчужэнне ці нават нежаданне моцнага ўраду. Але, калі ласка, зразумеем тое, што моцны ўрад – гэта нядрэнна. І вось чаму.

Чаму ўрад мае быць моцным? Па-першае, чалавецтва не прыдумала аніякай іншай інстытуцыі, якая легальна, і тут падкрэсліваем слова «легальна», можа забіраць уласнасць, якая легальна можа забіраць свабоду, а ў некаторых краінах, такіх як ЗША, Японія, Кітай, Індыя, большасці ісламскіх дзяржаў і, на жаль у Беларусі, нават жыццё.

Табліца 21. Умовы працы ў дзяржаўных установах

Вырашэнне складаных грамадскіх пытанняў заўсёды патрабуе моцнага ўраду
Бясконца праца па падтрыманні дэмакратычных інстытутаў
Патрэба эфектыўна функцыяваць ва ўмовах хуткіх змен і неадназначнасці
Неабходнасць вырашыць праблемы беднасці і няроўнасці ў сучасным грамадстве
Эфектыўнасць не з'яўляецца галоўнай мэтай або задачай ўраду
Значнае аслабленне дзеяздольнасці дзяржаваў
Вялікі акцэнт на культурную, этнічную, моўную і гендарную разнастайнасць
Рост шматнацыянальнай інтэграцыі

Гэты моцны інстытут мае легальнае права ствараць правілы, паводле якіх жыве ўсё грамадства канкрэтнай краіны. У дадатак, пра што ў Беларусі часам забываюць, але для іншых краінаў свету гэта вельмі

актуальна, дзяржава і дзяржаўны сектар вельмі часта з’яўляюцца крыніцай змен і глабальных інавацый.

Напрыклад, тэхналогіі, якія зрабілі ўладальнікаў Google і Apple мультымільярдэрамі з большага былі распрацаваныя дзяржаўным сектарам ЗША. Інтэрнэт быў створаны ў 1960-х дзяржаўным сектарам ЗША перад усім для ваенных мэтай і трапіў у агульнае грамадскае карыстанне толькі праз тры дзесяцігоддзі. Ён першапачаткова выкарыстоўваўся як дзяржаўная зброя падчас халоднай вайны, калі навукоўцы і даследчыкі ўжывалі яго для абмену дадзенымі і зносінамі паміж сабой. Спіс можна пашыраць бясконца, ад геалакацыі бурэння скважынаў да шматлікіх пытанняў сучаснай медыцыны, такіх як змаганне з рознымі эпідэміямі, да лекаў і сродкаў дапамогі людзям, хворым на СНІД.

Як сцвярджаў выбітны сусветны навукоўца і чалавек-эпоха ў галіне грамадскага кіравання Алан Розенбаўм, толькі моцныя дзяржаўныя інстытуты могуць стацца глабальнымі крыніцамі змен і інавацый. Розенбаўм за сваё жыццё не адзін раз быў абраны старшынёй Амерыканскай асацыяцыі па дзяржаўным кіраванні і кансультаваў ледзь не ўсе дзяржаўныя адміністрацыі свету ад Кітаю і Расіі да самых дробных краінаў Паўднёвай Амерыкі. З яго высновамі вы можаце не пагаджацца. Адзінае, і тут вы пагадзіцеся, што канцэпт моцнага ўраду мусіць існаваць побач з канцэптам адказнасці гэтага ўраду за свае дзеянні перад грамадствам у кожнай хвіліне. Калі гэтыя дзве ўмовы – моцны ўрад і непарушная адказнасць перад грамадзянамі сваёй краіны – спалучаюцца разам, нічога страшнага ў моцным урадзе няма. Хутчэй наадварот, моцны ўрад мае толькі плюсы.

Калі мы кажам слова «ўрад», мы маем на ўвазе і дзяржаўны апарат, і міністэрствы, і падначаленыя ім структуры, і дзяржаўныя агенцтвы, якія прадастаўляюць грамадскія паслугі. Канцэпт моцнага ўраду аднолькава прыдатны і для функцыянавання цэнтральнага ці федэральнага ўраду, і для мясцовых ўрадаў, і для адзінак самакіравання. Усё залежыць ад пануючай адміністрацыйнай сістэмы паасобных краінаў. Такім чынам, урад мае быць моцны не толькі зверху, але і на ўсіх узроўнях. У той самы час, як ужо адзначалася, ідэя ўраднасці і асабліва дэцэнтралізацыі

як працэсу надання большых правоў і магчымасцяў мясцовым лакальным адзінкам сілу ўраду хутчэй хістаюць, чым ўмацоўваюць. Вынікі гэтага мы бачылі ўжо ў агучаных вышэй прыкладах з пералому 2000-х.

Бясконцасць працы па ўтрыманні дэмакратыі

Вяртаемся да акрэслівання іншых умоваў, з якімі і ў якіх вам як дзяржаўным служачым і кіраўнікам дзяржаўных установаў прыдзецца працаваць. На жаль, маем тут не вельмі добрыя навіны. Яны заключаюцца ў тым, што праца па падтрыманні дэмакратыі і дэмакратычных інстытутаў бясконца. Не бывае такога, каб ўсе разам сабраліся, папрацавалі, пабудаваці дэмакратычную Беларусь, а пасля ўсе доўга і шчасліва ў ёй жылі.

«Шмат формаў праўлення было апрабавана і будзе апрабавана ў гэтым свеце граху і гора. Ніхто не прэтэндуе на тое, што дэмакратыя самая дасканалая і бяспікая. Сапраўды, было сказана, што дэмакратыя – гэта найгоршая форма праўлення, за выключэннем усіх тых іншых формаў, якія час ад часу мы, як чалавечтва, ужо спрабавалі...»

Уінстан Чэрчыль, 11 лістапада 1947 г.

Ідэя пабудовы светлае будучыні, якая аднойчы прыйдзе і будзе існаваць бясконца, цалкам утапічная, што і было даказана падчас савецкага панавання на тэрыторыі Рэспублікі Беларусь. Такога ў рэальным свеце не бывае. Усе краіны, якія лічацца ў сучасным свеце больш-менш дэмакратычнымі, увесь час займаюцца падтрыманнем пэўнага ўзроўню гэтай дэмакратыі. А ўзровень увесь час спаўзае ў недэмакратычным накірунку.

Але ёсць і добрыя навіны. З канца Другой сусветнай вайны і да пачатку 2000-х мелі месца дзёве хвалі станаўлення дэмакратычных краінаў з больш-менш дэмакратычных пяцідзесяці. На сёння іх амаль сто. Таму значна прасцей працаваць на адбудове ці падтрымліваць дэмакратыю, калі навокал існуюць іншыя дэмакратычныя краіны, а не суцэльна пануе феадальны строй. Дэмакратычнае

кіраванне ніколі не бывае простым. Яно вельмі часта непрыгожае і вельмі часта неэфектыўнае. Да апошняга мы ў дэталях звернемся трохі пазней.

Клімат неадназначнасці і хуткіх зменаў

Вам прыйдзеца працаваць ва ўмовах хуткіх зменаў і неадназначнасці. Глобальная эпідэмія COVID-19 паказала ўсёй планеце, як хутка трэба адаптавацца, у тым ліку дзяржаўным інстытутам і дзяржаўным ўстановам. Прыродныя і створаныя чалавекам выклікі часта распаўсюджваюцца ў вокамгненне і па-за кантролем міжнародных дамоваў ці ўнутрыкраінных рэгламентаў. Разгледзім больш падрабязна прыклад пандэміі як фактару хуткіх зменаў і нявызначанасці для працаўнікоў грамадскіх установаў. Уплыў COVID-19 быў глабальным, з мноствам розных праблем для кожнай нацыі і грамадства. Але ў кожнай з іх грамадскі сектар адназначна трапіў у цэнтр шторму. Дзяржаўныя служачыя былі на першай лініі абароны падчас глабальнага крызісу, абумоўленага нявызначанасцю, перад усім для грамадскага сектару аховы здароўя. Але ў вір гэтых падзей патрапілі бадай усе тыпы грамадскіх установаў. У шматлікіх краінах быў уведзены ўсеагульны карантын з абавязкам заставацца ўвесь час дома, а яго парушэнне пагражала сапраўды шалёнымі штрафамі і іншымі формамі прымусовай адказнасці. У такой сітуацыі, калі людзі тыднямі не мелі права выходзіць з дому, попыт на розныя грамадскія даброты і паслугі ў вокамгненне ўзрос, часам шматразова. Напрыклад, з’явіўся раптоўны дадатковы запыт на ахову здароўя, на бяспеку, мабільнасць, доступ да ежы і лекаў, і г.д.

Арганізацыі дзяржаўнага сектару змагаліся з шалёным ростам попыту на свае паслугі за вельмі кароткі час, што часта ставіла пад пагрозу баланс працы і жыцця саміх супрацоўнікаў.

У кантэксце глабальнага каранціну ўзніклі новыя арганізацыйныя праблемы, звязаныя са здольнасцю дзяржаўных арганізацый бесперапынна прадастаўляць надзейныя паслугі. Перад усім, на першае месца падчас крызісу выйшлі такія чалавечыя якасці, як магчымасць быць гнуткім на сваім працоўным месцы і хутка адаптавацца.

Першаснай праблемай, з якой сутыкнуліся працаўнікі бадай усіх грамадскіх устаноў, было ўсеагульнае чаканне, што супрацоўнікі дзяржаўнага сектара, нягледзячы на рызыку для свайго здароўя, будуць працаваць яшчэ хутчэй і яшчэ больш эфектыўна, чым раней. Такія чаканні ўзніклі з пераканання, што служачыя дзяржаўнага сектара заўсёды і па-сапраўднаму матываваныя жаданнем служыць грамадскай карысці (гл. разьдзел 4 гэтай кнігі).

Адной з найважнейшых зменаў у кіраванні чалавечымі рэсурсамі грамадскіх устаноў падчас каранціну стала патрабаванне да шматлікіх працаўнікоў працаваць з дому. Да пандэміі меркавалася, што гэты падыход дазваляе лепш вырашаць праблемы кадраў сучаснасці, бо яны маюць большы запыт на баланс працы і асабістага жыцця. Аднак, калі, напрыклад, бацькі абавязаныя былі вучыць сваіх дзяцей таксама на даму, было незразумела, ці здолее меркаваная «матывацыя працы для грамадства» дзяржаўных служачых дастасавацца да новых хатніх парадкаў. Працаўнікі былі пастаўленыя перад невырашальным выбарам – глядзець сваіх дзяцей альбо працаваць на карысць грамадства.

Супрацоўнікі грамадскіх службаў, якія пагадзіліся на абавязковую працу з дому, рабілі гэта ў нявызначаных працоўных абставінах, якія характарызавалася ціскам, стрэсам і трывогай. Яны былі ізаляваныя ад сваіх калег і не мелі прамого доступу да атрымальнікаў сваіх паслуг. У той самы час тыя, што мусілі застацца працаваць на перадавой і мець непасрэдняе знамяненне з насельніцтвам, напрыклад аказваць дапамогу састарэлым або абараняць правапарадак, мелі неабходнасць ўзяць на сябе рызыку пагрозы пашкоджання іх уласнага здароўя ў сутыкненнях з невядомым вірусам і яго магчымымі наступствамі. Дзясяткі, калі не сотні мільёнаў, работнікаў дзяржаўных службаў па ўсім свеце падчас COVID-19 працягвалі штодзённую працу з дома або на перадавой, часта без дакладных указанняў з боку адміністрацыі і ва ўмовах надзвычай хуткіх зменаў нацыянальнай палітыкі.

Нявызначанасць у дзяржаўным кіраванні, канешне, не абмяжоўваецца толькі антыкрызісным кіраваннем, прыклад якога падчас COVID-19 мы толькі што разгледзелі. Сюды ж дадаецца і выбар найбольш адпаведнай мадэлі навучання для будучых дзяржаўных

Табліца 22. Выклікі COVID-19 для працаўнікоў грамадскіх паслуг

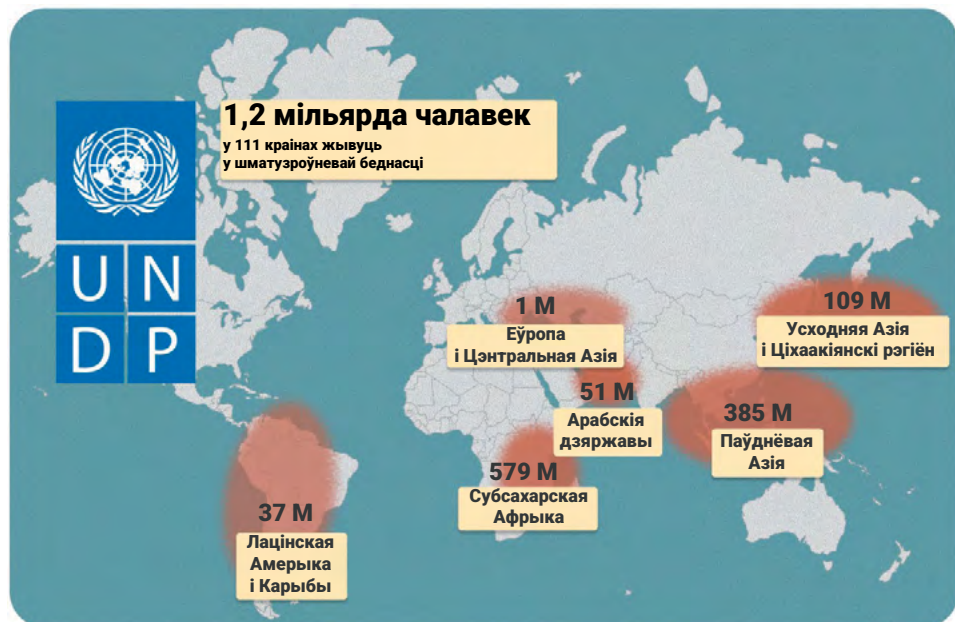
Змены ў працоўным клімаце	многія супрацоўнікі адчувалі сябе больш аддаленымі ад людзей, якіх абслугоўвалі, у асноўным з-за адсутнасці асабістых сустрэч
Змены ў раскладзе	(а) празмерная нагрузка, паколькі паўсядзённым задачам цяпер займалі больш часу з-за адсутнасці інструментаў, звычайна даступных у працоўных офісах, або (б) памяншэнне працоўнай нагрузкі з-за адкладвання ці пераносу дзейнасці, якую нельга было зрабіць з дома
Змены ў камунікацыі	зніжэнне якасці камунікацыі: (а) скарачэнне аб’ёму ўзаемадзеяння з іншымі людзьмі, (б) усеагульны недахоп надзейнай інфармацыі і (в) недастатковы доступ да праверанай інфармацыі падчас знаходжання ў хатніх офісах
Змены ў камунікацыі	мелі месца адключэнні ці перабоі розных тыпаў дзейнасці, што паўплывала на магчымасць працаваць бесперабойна, напр. доступ да даследчых лабараторый або палявых работ; для многіх інтэрнэт-асяроддзе дрэнна адпавядала характару іх працы з кліентамі
Увядзенне навінак	патрабаванне новых працоўных звычак, выкарыстанне новых тэхналогій і ўвядзенне новага дызайну працы

службоўцаў у нявызначаныя часы і ў кіраванні глабальнымі працэсамі, звязанымі з экалогіяй, інавацыямі ці інфраструктурай. Спецыялісты дзяржаўных устаноў штодзень працуюць ва ўмовах, якія усё больш і больш адвольныя і непрадказальныя, дзе яны вымушаныя падчас працы адпавядаць запытам разнастайнай колькасці грамадскіх зацікаўленасцяў і маральных поглядаў. А гэтыя погляды і зацікаўленасці часта супярэчаць адно адному. Як сказала Кэтрын Ньюкомэр, прафесар Універсітэта Джорджа Вашынгтона, у адным са сваіх аднайменных навуковых артыкулаў, адзінае ў чым мы ўпэўненыя ў дзяржаўнай адміністрацыі – гэта ў дакладным існаванні нявызначанасці яе працэсаў.

Нявырашаныя праблемы беднасці і няроўнасці

Наступны пункт вельмі важны, асабліва для працаўнікоў дзяржаўнага сектару. Неяк нам трэба на планеце «граху і гора», як назваў яе Уінстан Чэрчыль, усё ж такія вырашыць праблемы беднасці

і няроўнасці. Калі мы паглядзім на ўсеагульную статыстыку ўзроўню беднасці, напрыклад Арганізацыі Аб'яднаных Нацый (ААН), пазітыўныя змены ў ёй з уплывам часу, безумоўна, вельмі цешаць вока. Глобальны агульнасусветны узровень беднасці вельмі знізіўся. Але, калі казаць шчыра, гэтыя пазітыўныя паказнікі маюць такія пазітыўны выгляд з большага толькі дзякуючы паляпшэнню ўзроўню жыцця ўсяго толькі ў адной краіне, а менавіта ў Кітаі. Паколькі краіна вялікая, яна вельмі прыгожа падымае агульнасусветны сярэдні ўзровень заможнасці людзей на планеце Зямля. Калі з гэтай статыстыкі прыбраць Кітай і глядзець па рэгіёнах альбо разглядаць краіны паасобку, усе змены па зніжэнні ўзроўню галечы на планеце Зямля далёка не такія станоўчыя.



Малюнак 48. Мапа шматузроўневай беднасці ў свеце
На падставах дадзеных Праграмы развіцця Арганізацыі Аб'яднаных Нацый

Важна адзначыць, што сярэднестатыстычнае паляпшэнне ўзроўню жыцця ў Кітаі прывяло да павелічэння эканамічнай няроўнасці паміж жыхарамі гэтай краіны. То-бок статыстыка паправілася не ад таго, што ўсе сталі жыць трохі лепей, а таму, што пэўная група выбілася ў звышзаможную катэгорыю, у той час як рэшце сталася жыць



Па відах эканамічнай дзейнасці	
1809	Адукацыя
1860	Часовае пражыванне і харчаванне
1893	Культура, спорт, забаўкі і адпачынак
1975	Адміністрацыйная і дапаможная дзейнасць
2058	Ахова здароўя і сацыяльныя паслугі
2081	Іншыя віды паслуг
2111	Сельская, лясная і рыбная гаспадарка
2269	Аперацыі з нерухомасцю
2405	Аптовы і рознічны гандаль; рамонт аўтамабіляў і матацыклаў
2453	Транспартная дзейнасць, складзіраванне паштовай і кур'ерскай дзейнасць
2759	Прамысловасць
3054	Будаўніцтва
3175	Прафесійная, навуковая і тэхнічная дзейнасць
4052	Фінансавая і страхавая дзейнасць
6417	Інфармацыя і сувязь

Малюнак 49. Заробкі па Рэспубліцы Беларусь у беларускіх рублях за сакавік 2025 года: геаграфія і індустрыі

хіба што яшчэ горш. Мы ведаем, як гэта выглядае і ў нашай частцы планеты, дзе нібы за трыццаць год пасля распаду Савецкага Саюзу сярэднестатыстычна жыццё зрабілася лепшым. Каб развеяць міф дабрабыту ўсходнееўрапейскага рэгіёну, дастаткова паглядзець на сярэднія заробкі ў непрыбытковых індустрыях, у сельскіх мясцовасцях, на статыстыку ўзроўню налічэння пенсій і сацыяльнай дапамогі людзям з абмежаванымі магчымасцямі і г.д. Таму пытанні барацьбы з агульнасусветнай беднасцю і выраўноўвання эканамічнай няроўнасці паміж жыхарамі адной краіны непасрэдна датычыцца і Рэспублікі Беларусь.

Другаснасць эфектыўнасці

Яшчэ раз вяртаемся да пытання дэмакратыі, але гэтым разам ужо пад вуглом эфектыўнасці. Тыя з вас, хто мае вопыт у сферы бізнесу, асабліва калі ён быў паспяховы, магчыма не пагодзяцца. Далейшая інфармацыя зусім не тая, чаму вас вучаць у бізнес-школах. Але эфектыўнасць у дзяржаўным сектары патрэбна ўсім нам пастолькі паколькі. Эфектыўнасць не з'яўляецца ні галоўнай мэтай, ні задачай ураду і яго ўстановаў. Аніякага ўраду на планеце Зямля зусім і асабліва ўраду дэмакратычнага ладу.

Чаму так? Разгледзім прыклад барацьбы з беднасцю ці з няроўнасцю. Абедзве праблемы патрабуюць уключыць у кола агульнай дыскусіі грамадскай палітыкі кагосьці і штосьці, каго і чаго раней там не было. Натуральна, што з-за адсутнасці іх голасу раней гэтыя пэўныя людзі і пытанні і трапілі ў катэгорыю бедных ці неўключаемых. А цяпер трэба мець на ўвазе іх існаванне і падчас прыняцця рашэнняў дадаць іх у сістэму адміністравання і функцыянавання грамадскіх установаў. І вось гэтая максімальная інклюзіўнасць у той ці іншай форме зусім не павышае эканамічнай эфектыўнасці аказання паслугаў. Дэмакратыя працуе на падставах уключэння ва ўдзел і дыскусіі як мага шырокіх колаў удзельнікаў, прадстаўнікоў розных групаў грамадства. Часта гэта адбываецца коштам эфектыўнасці працы падначаленых установаў. Асноўная мэта грамадскай палітыкі дэмакратычнай краіны – мець шырокае кола ўдзельнікаў

у яе працэсах, а не выключна яе эфектыўнасць, якая з’яўляецца важнай, але другой пажаданай характарыстыкай.

Менавіта з-за гэтага крытыкаваць любы дэмакратычны ўрад вельмі лёгка. Заўсёды можна знайсці хібы ў яго эфектыўнасці. Маўляў, за гэтыя сродкі можна было б зрабіць і гэта, і яшчэ вось гэта, і ў больш сціслыя тэрміны, а тут бясконцыя паседжанні, размовы, а змены мінімальныя. Але ці гэтая безумоўная эканамічная эфектыўнасць ёсць самая важная для нас, перакананых у патрэбе дэмакратычнага ладу кіравання ў краіне? Ці гэта тое, чаго мы насамрэч чакаем ад урада і ўрадавых структураў, каб коштамі ўсяго іншага ён эфектыўна ішоў да сваёй мэты?

Аднымі з найбольш жудасных прыкладаў, калі дзеля эфектыўнасці дасягнення эканамічных паказнікаў урадавымі структурамі былі апраўданыя любыя сродкі, ёсць Халакост падчас Другой сусветнай вайны, які арганізавала нацысцкая Германія, і Галадамор на тэрыторыі сучаснай Беларусі і Украіны, распачаты ў 1930-я савецкімі кіраўнікамі. Апошні мы разглядалі больш дэтальна як хібу планавай эканомікі ў разьдзеле 6 пра бюджэт. Прыклады гэтыя сапраўды прымушаюць задумацца.

Змяншэнне ролі нацыянальнай дзяржавы і акцэнтаванне на разнастайнасці

Яшчэ адна не вельмі добрая навіна для працаўнікоў дзяржаўных установаў – моц і дзеяздольнасць дзяржаўных апаратаў па ўсім свеце значна аслаблі. Гэта з’ява ўласцівая не толькі Беларусі, гэта сусветны феномен, які распаўсюдзіўся па ўсёй планеце ад Канады і ЗША да Кітаю. Югаславія, якая зусім развалілася, паказвае, што ідэя нацыянальнай дзяржавы як канцэпта, на якім трымаецца ўся ўрадавая структура і структура аказання грамадскіх паслугаў вельмі слабая ў сённяшнія часы. Некаторыя навукоўцы нават спрачаюцца, што ідэя нацыянальнай дзяржавы хіба не самая слабая цяпер, чым калі-небудзь за апошнія сто гадоў гісторыі.

Аднак у той самы час, і вы гэта, напэўна, ужо заўважылі, у супрацьстаянне дамінуючай ідэі глабалізацыі і неабмежаванай кансумпцыі (спажывання), дзе жыхарам усёй планеты навязваюць,

чаго нам больш за ўсё не хапае ў гэтым жыцці і дзе гэта можна купіць, у шматлікіх праграмах і палітыках дзяржаўных і панаддзяржаўных інстытутаў акцэнт ўсё больш робіцца на культурную, этнічную, моўную і гендэрную разнастайнасць. Дастаткова разгледзець Стратэгію гендэрнай роўнасці на 2020–2025 гг. Еўрапейскай камісіі, каб у гэтым пераканацца. У дадатак існуе запыт на актыўную рэпрэзентацыю гэтай разнастайнасці ў дзяржаўных структурах і спектары паслугаў, якія аказваюцца розным групам насельніцтва. Прыкладам першага было прызначэнне Алісы Ба Кунке на пасаду міністра культуры і дэмакратыі Швецыі (2014–2019), якая падчас сваёй кадэнцыі прадстаўляла чарнаскурую меншасць у гэтай тыпова белай краіне. Гэтая падзея была знакавая для ўсёй Еўропы перад усім таму, што паказала бесперспектыўнасць пабудовы грамадскіх палітык па нацыянальным прынцыпе ў будучыні і падкрэсліла важнасць разнастайнасці ў сучасным дзяржаўным кіраванні грамадствам.

Асобнае месца займаюць патрэбы ў дзяржаўных паслугах і абароне для небінарных прадстаўнікоў гендэру. У некаторых краінах колькасць такога насельніцтва складае да 3%. Напрыклад, гэтае насельніцтва найбольш прадстаўлена ў Нямеччыне, дзе гаворка ідзе пра больш як 2,5 мільёна жыхароў. Праведзенае ў Філадэльфіі даследаванне трансгендэрнага насельніцтва напрыканцы 2000-х паказала, што гэтыя жыхары маюць асабліва вострыя надзённыя патрэбы ў медыцынскіх і сацыяльных паслугах. Штодзень яны сутыкаюцца з немагчымасцю вырашыць такія базавыя пытанні, як адукацыя, доступ да рынку працы, стаматалагічнае абслугоўванне, базавая ахова здароўя, юрыдычныя паслугі, транспарт і жыллё. Па стане на 2018 год, дзевятнаццаць штатаў і акруга Калумбія ў ЗША прынялі заканадаўства, якое забараняе дыскрымінацыю лесбіянак, геяў, бісэксуалаў і трансэксуалаў (ЛГБТ) у месцах грамадскага карыстання. Гэты дзяржаўны закон адрозніваецца ад папярэдніх з пункту гледжання сферы прымянення, бо ён ахоплівае ўсе месцы, даступныя грамадскасці, уключаючы прыватныя бізнес-арганізацыі, такія як рэстараны, гатэлі і медыцынскія ўстановы, а некаторыя распаўсюджваюць абарону на дадатковыя катэгорыі жылля, на доступ да крэдытаў і адукацыі. Больш за 200 муніцыпалітэтаў на лакальным узроўні ў ЗША таксама прынялі падобныя пастановы аб недыскрымінацыі.

Амаль усе краіны свету за апошнія дзесяцігоддзі ў той ці іншай форме сутыкнуліся з пытаннямі культурнай, этнічнай і гендэрнай разнастайнасці іх жыхароў, з моўным пытаннем, з пытаннямі легальнай і нелегальнай іміграцыі і інтэграцыі гэтых людзей у грамадства без парушэння іх правоў на практыку іх рэлігій, моваў ці культураў. Працаўнікі грамадскіх устаноў непазбежна сутыкаюцца з тым, каб гэтыя пытанні падымаць і іх рашэнні інтэграваць у сістэму дзяржаўнага кіравання.

Рост панаднацыянальных структур

З аднаго боку, нацыянальны канцэпт як цэнтральны ў краінатворчым працэсе слабее, і краіны, якія ставяць яго ў цэнтр сваёй ідэнтычнасці і як падставы тлумачэння свайго самаіснавання, развальваюцца. З другога боку, ідэі шматнацыянальнай інтэграцыі працягваюць расці. Пытанне, якая краіна хацела б, ці хоча, ці магла б далучыцца да Еўразвязу, ўсё яшчэ актуальнае. На пачатак 2025 году ў гэты спіс уваходзілі такія краіны, як Албанія, Боснія і Герцагавіна, Грузія, Малдова, Паўночная Македонія, Сербія, Турцыя, Украіна і Чарнагорыя. І гэта нягледзячы на тое, што такая краіна, як Вялікабрытанія, што была адной з першых, якая да гэтага панаднацыянальнага ўтварэння далучылася, на сёння са структурай Еўразвязу выйшла. Прыгадаем гэты інцыдэнт, вядомы як Брэксіт, калі Вялікабрытанія пакінула Еўразвяз 31 студзеня 2020 года пасля таго, як яе парламент прыняў пагадненне аб выхадзе з ЕС. У той самы час краіна працягвала і працягвае ўдзельнічаць у многіх інстытутах Еўразвязу.

Жаданне краінаў далучацца да панаднацыянальных рэгіянальных ці сусветных структураў – тэндэнцыя не выключна еўрапейская. Падобныя панаднацыянальныя ўтварэнні існуюць і ў Афрыцы, і ў краінах Лацінскай Амерыкі. Проста штодзень мы ўзгадваем іх больш рэдка, бо нам да іх далёка і геаграфічна, і палітычна. Падсумоўваючы сучасныя глабальныя тэндэнцыі дзяржаўнага кіравання, мы назіраем, што, з аднаго боку, нацыянальная каштоўнасць як цэнтральная каштоўнасць краіны трошкі паслабляецца, а інтэграцыя краінаў у розныя панаднацыянальныя структуры аkurat расце. Даволі добрым прыкладам моцы ў свеце гэтай з’явы

ёсць тое, што еўра працягвае быць адзінай валютай для шматлікіх краінаў у Еўропе.

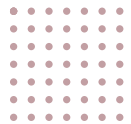
Падсумаванне

Апошнія дзесяцігоддзі вымагалі вельмі шмат і ад тых, хто працаваў у дзяржаўных структурах, і ад тых, хто за гэтымі структурамі назіраў. Праблемы і пытанні сучаснага грамадства паўставалі ўсё часцей і рабіліся ўсё больш складанымі. Тут праявіў сабе і парадокс двухбаковага падыходу. Першы складнік гэтага парадоксу ў тым, што грамадства і палітыкі аднагалосна спадзяюцца, што дзяржаўныя служачыя з усім разбіраюцца, галоўнае – паставіць ім добры курс у якасці новай грамадскай палітыкі альбо закону. У той жа час (і гэта другі супярэчлівы фактар такога парадоксу) гэтыя ж самыя грамадства і палітыкі бясконца крытыкуюць працу дзяржаўных служачых і кіраўнікоў арганізацый грамадскіх паслугаў і яе вынікі. Такім чынам, парадокс палягае ў тым, што з аднаго боку грамадзяне хочуць даверыцца, каб дзяржаўны апарат усё зрабіў, а з другога – яны бясконца крытыкуюць прынятыя меры і абвінавачваюць у бездапаможнасці. Гэта моцна ўплывае на мараль і структуру арганізацый дзяржаўных інстытуцый і грамадскіх паслугаў.

Яшчэ адным важным падсумаваннем гэта разьдзелу ёсць тое, што прыватны бізнес-сектар не можа і не павінен замяніць моцны і адказны ўрад. Гэты разьдзел меўся вас у гэтым пераканаць, і калі вы так і не пераканаліся, спадзяемся, што хаця б пачалі задумвацца над гэтым пытаннем. Апошняя тут тое, што ўрад і сектар менавіта дзяржаўных грамадскіх паслугаў – гэта цэнтральныя кампаненты дабрабыту грамадства. На вялікі жаль, некаторых палітыкаў і крытыкаў дзяржаўнасці проста так выключыць ці выкінуць з сучаснага грамадскага жыцця не атрымаецца.

Пытанні

1. У чым прывабнасць працы ва ўстановах дзяржаўнай службы ў адрозненне ад працаўладкавання на бізнес-прадпрыемствах, у некамерцыйных грамадскіх аб’яднаннях альбо самаўладкавання?
2. Ці патрэбны сучаснаму грамадству ўрад і ўрадавыя структуры? Чаму не? Ці навошта?
3. Чаму эфектыўнасць дзяржаўнага сектару не ёсць яго асноўнай мэтай?
4. З якімі глабальнымі праблемамі сутыкаюцца сучасныя служачыя грамадскіх устаноў?
5. Ці магчыма пазбегнуць сітуацыі нявызначанасці ў працы дзяржаўных устаноў? Якім чынам альбо чаму не?



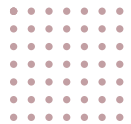
ЛІТАРАТУРА

- Бюджетны кодэкс Рэспублікі Беларусь: ад 16 ліпеня 2008 г. № 412-3 // Нацыянальны прававы інтэрнэт-партал Рэспублікі Беларусь [Электронны рэсурс]: <https://etalonline.by/document/?regnum=hk080041>.
- Генрі Н. *Грамадская адміністрацыя і грамадскія справы*. 13-е выд. [Henry N. *Public Administration and Public Affairs*. 13th ed. Routledge, 2018].
- Гольцэр М., Швэстэр Р. *Грамадская адміністрацыя: Уводзіны*. 3-е выд. [Holzer M., Schwester R. *Public Administration: An Introduction*. 3rd ed. Routledge, 2020].
- Гуль М. У. Суфіксальнае ўтварэнне беларускіх філасофскіх і сацыялагічных тэрмінаў // *Журнал Белорусского государственного университета. Филология*. 2017 [Электронны рэсурс]. Доступ: <https://elib.bsu.by/bitstream/123456789/182764/1/58-65.pdf>.
- Дзімітрыядзіс І., Хаджэр М. Х., Фантанары Э., Амбразіні М. Лакальныя «палі бітваў». Рэлакацыя шматузроўневага і шматпрофільнага кіравання іміграцыяй [Dimitriadis I., Hajer M. H. J., Fontanari E., Ambrosini M. Local “Battlegrounds”: Relocating Multi-Level and Multi-Actor Governance of Immigration // *Revue Européenne des Migrations Internationales*, 37(1), 2021, p. 251–275].
- Дэнхардт Ж. В., Дэнхардт Р. Б. *Новая дзяржаўная служба: служэнне, а не кіраванне* [Denhardt J. V., Denhardt R. B. *The New Public Service Serving, Not Steering*. Routledge, 2015].
- Інглхарт, Р. *Мадэрнізацыя і постмадэрнізацыя: культурныя, эканамічныя і палітычныя змены ў 43 грамадствах*. [Inglehart R. *Modernization and Postmodernization: Cultural, Economic, and Political Change in 43 Societies*. Princeton University Press, 1997].
- Клінгермайер Дж. К., Фейок Р. К., Стрым К. Нявызначанасць урада і змена кіраўніцтва: уплыў на заключэнне кантрактаў і выбар сектара эканомікі для мясцовых паслуг [Clingermayer J. C., Feiock R. C., Stream C. Governmental Uncertainty and Leadership Turnover: Influences on Contracting and Sector Choice for Local Services // *State and Local Government Review*, 35(3), 2003, p. 150–160].
- Кніл К., Лемкуль Д. Прыватныя суб’екты і дзяржава: інтэрнацыяналізацыя і змяненне мадэляў кіравання [Knill C., Lehmkuhl D. Private Actors and the State: Internationalization and Changing Patterns of Governance // *Governance*, 15(1), 2002, p. 41–63].
- Крапс М., Ферміш І., Дэвульф А., Сіпс К., Тэрмір К., Боўэн Р. Рэляцыйны падыход да лідэрства для шматпрофільнага кіравання [Craps M., Vermeesch I.,

- Dewulf A., Sips K., Termeer K., Bouwen R. A Relational Approach to Leadership for Multi-Actor Governance // *Administrative Sciences*, 9(1), 12, 2019].
- Кривароцька Ю. У. *Дзяржаўна-прыватнае партнёрства і патрэбнасці інфраструктуры Рэспублікі Беларусь* [Криворотько Ю. В. *Государственно-частное партнерство и потребности инфраструктуры Республики Беларусь*. Lambert Academic Publishing, Germany, 2021].
- Кривароцька Ю. У. *Тэорыя і практыка міжбюджэтных адносін у Беларусі ў кантэксце гарманізацыі сусветных інтэграцыйных працэсаў* [Криворотько Ю. В. *Теория и практика межбюджетных отношений в Республике Беларусь в контексте гармонизации мировых интеграционных процессов*. Lambert Academic Publishing, Germany, 2012].
- Кривароцька Ю. У. *Фінансавыя інструменты рэгіянальнага і мясцовага кіравання ў Беларусі і ў постсацыялістычных краінах* [Криворотько Ю. В. *Финансовые инструменты регионального и местного управления в Беларуси и в постсоциалистических странах*. Минск : Мисанта, 2008].
- Міністэрства фінансаў ЗША. Які нацыянальны дэфіцыт? [U.S. Treasury. What Is the National Deficit? (2025) [Электронны рэсурс]: <https://fiscaldata.treasury.gov/americas-finance-guide/national-deficit/>].
- Ор Н. Х., Аранда-Джан А. К. Дынамічная роля дзяржаўных і недзяржаўных суб'ектаў: кіраванне пасля глабальнага фінансавара крызісу [Or N. H. K., Aranda-Jan A. C. *The Dynamic Role of State and Nonstate Actors: Governance after Global Financial Crisis* // *Policy Studies Journal*, 45(S1), 2017, S67–S81].
- Осбарн Д., Гэблер Т. *Пераасэнсаванне ўрада: пяць стратэгий пераасэнсавання ўрада* [Osborne D., Gaebler T. *Reinventing Government: The Five Strategies for Reinventing Government*. Penguin, 1993].
- Прысмакова П. *Матывацыя працы для грамадства сярод дзяржаўных і некамерцыйных пастаўшчыкоў паслуг: выпадкі Беларусі і Польшчы*. 2015. Электронныя дысертацыі FIU [Prysmakova P. *Public Service Motivation in Public and Nonprofit Service Providers: The Cases of Belarus and Poland*] [Электронны рэсурс]: <https://digitalcommons.fiu.edu/record/10362>].
- Прысмакова П. Міжурадавыя адносіны Кітая і сусветнае развіццё: паходжанне і ўплыў кітайскіх экспартных крэдытаў [Prysmakova P. *Chinese Intergovernmental Relations and World Development: Origins and Impacts of Chinese Export Credits* // *International Journal of Public Administration*, 40(12), 2017, p. 1050–1062].
- Прысмакова П. Калі ініцыятыва грамадзянскай супольнасці становіцца інструментам апраўдання ўрада: адкрытасць супраць карыснасці, дасягнутыя з дапамогай OpenTED [Prysmakova P. *When a Civil Society Initiative Becomes a Tool to Justify the Government: Openness Versus Utility Achieved by OpenTED* // *International Journal of Electronic Government Research*, 15(3), 2019, p. 84–99].
- Прысмакова П. Разуменне ўзаемасувязі паміж матывацыяй працы для грамадства і ўдзелам у сацыяльна-палітычных арганізацыях: перспектывы тэорыі арганізацыйнага поля [Prysmakova P. *Understanding Relationships Between Public Service Motivation and Involvement in Socio-Political Organizations: Perspectives of Organizational Field Theory* // *Public Administration*, 97(2), 2019, p. 429–450].

- Прысмакова П. Інстытуцыйныя антэцэдэнты матывацыі працы для грамадства: адміністрацыйны рэжым і сектар эканомікі [Prysmakova P. Institutional Antecedents of Public Service Motivation: Administrative Regime and Sector of Economy // *Nonprofit Management and Leadership*, 32(1), 2021, p. 99–119].
- Прысмакова П. Лала-Лэнд дзяржаўнай службы: Даследаванні па матывацыі працы для грамадства і самі даследчыкі // *Даведнік па тэорыях дзяржаўнага кіравання і менеджменту* [Prysmakova P. Public Service Lala-Land: Public Service Motivation Research and Its Researchers // *Handbook of Theories of Public Administration and Management*, Edward Elgar, 2021, p. 151–166].
- Прысмакова П. Матывацыя дзяржаўных і некамерцыйных служачых на дзяржаўнай службе: параўнальны аналіз пастаўшчыкоў сацыяльных паслуг у цэнтралізаванай сістэме [Prysmakova P. Public Service Motivation of Public and Nonprofit Employees: Comparative Analysis of Social Service Providers in a Centralized System // *International Journal of Public Administration*, 44(6), 2021, p. 513–529].
- Прысмакова П., Мадзэлеўскі П.(б.д.). Аб узаемасувязі маральных і адміністрацыйных абавязкаў сацыяльных работнікаў. С. 1–32 [Prysmakova P., Modzelewski P. On Intersection of Moral and Administrative Responsibilities of Social Workers, p. 1–32].
- Пэры Дж. Л. Вымярэнне матывацыі працы для грамадства: ацэнка надзейнасці і валіднасці канструктаў [Perry J. L. Measuring Public Service Motivation: An Assessment of Construct Reliability and Validity // *Journal of Public Administration Research and Theory*, 6(1), 1996, с. 5–22].
- Рай Т., Ёрк Дж. Г. Падыход да сацыяльнага прадпрымальніцтва заснаваны на ідэнтычнасці // *Academy of Management Review*, 42(3), 2017, p. 437–460.
- Розенбаўм А. Найважнейшае: крытычныя пытанні адукацыі ў галіне дзяржаўнага кіравання [Rosenbaum A. Putting First Things First: Critical Issues for Public Administration Education // *Teaching Public Administration*, 32(1), 2014, p. 80–94].
- Рычман Б. М. Матывацыя кіраўнікоў ў савецкай і чэхаславацкай прамысловасці: параўнанне [Richman B. M. Management and the International Scene: A Symposium // *The Academy of Management Journal*, 6(2), 1963, 107–128].
- Рычман Б. М. Матывацыя служачых у савецкай прамысловасці [Richman B. M. Employee Motivation in Soviet Industry // *Annals of Public and Cooperative Economics*, 34(4), 1963, p. 551–71. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8292.1963.tb00079.x>].
- Сайман Х. А. *Адміністрацыйныя паводзіны* [Simon H. A. *Administrative Behavior*. Simon and Schuster, 2013].
- Санабрыя-Пуліда П., Прысмакова П. Гнуткасць на працоўным месцы і праца з дому пасля COVID-19 у арганізацыях дзяржаўнага і прыватнага сектараў // *Падтрыманне ўстойлівага балансу паміж працай і асабістым жыццём* [Sanabria-Pulido P., Prysmakova P. Workplace Flexibility and Homeworking after COVID-19 in Public-Sector and Private-Sector Organizations // *Maintaining a Sustainable Work–Life Balance*. Edward Elgar Publishing, 2024, p. 120–128].
- Стам К., Вербакель Э., Дэ Грааф П. М. Тлумачэнне адрозненняў у працоўнай этыцы ў Еўропе: рэлігійная спадчына, а не мадэрнізацыя, сацыяльная дзяржава

- і камунізм [Stam K., Verbakel E., De Graaf P. M. Explaining Variation in Work Ethic in Europe: Religious Heritage Rather Than Modernisation, the Welfare State and Communism // *European Societies*, 15(2), 2013, p. 268–289. <https://doi.org/10.1080/14616696.2012.726734>
- Тидмарш К. Працоўная этыка Расіі Russia's [Tidmarsh K. Russia's Work Ethic // *Foreign Affairs*, 72(2), 1993, p. 67–77].
- Узочукву К., Прысмакова П. Сумеснае развіццё супольнасці // *Глабальная энцыклапедыя дзяржаўнага кіравання, дзяржаўнай палітыкі і ўраднасці*. [Uzochukwu K., Prysmakova P. Collaborative Community Development // *Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance*. Springer International Publishing, 2023, p. 1765–1772].
- Шульц Р. С., Макфарланд Р. А. Прамысловая псіхалогія ў Савецкім Саюзе [Schultz R. S., McFarland R. A. Industrial Psychology in the Soviet Union // *Journal of Applied Psychology*, 19(3), 1935, p. 265–308. <https://doi.org/10.1037/h0054817>].
- Шыраяма Х., Ярымэ М., Мацуо М., Шродэр Х., Шольц Р., Ульрых А. Э. Кіраванне ў мэтах устойлівага развіцця: інтэграцыя ведаў і шматгранныя аспекты ў кіраванні рызыкамі [Shiroyama H., Yarime M., Matsuo M., Schroeder H., Scholz R., Ulrich A. E. Governance for Sustainability: Knowledge Integration and Multi-Actor Dimensions in Risk Management // *Sustainability Science*, 7(Suppl 1), 2012, p. 45–55].



ПРАКТЫКАВАННІ

ПРАКТЫКА 1

Альтэрнатывнае рашэнне

Прачытайце ўрывак з раману Аляксандра Чарнухі «Свінні» у перакладзе Алеся Плоткі:

«Вядома, да ідэальнага стану гарадку было шчэ далёка, але Мяцёлкін [начальнік аддзелу жыллёва-камунальнай гаспадаркі ЖКГ] стараўся ва ўсю моц. Ягоньня байцы – сямёра мужыкоў у робах з брыгады ліквідатараў – абкружылі яму на праезднай часцы і зладзілі пасяджэнне, дзе абмяркоўвалі магчымыя варыянты. “Нада машыну падагнаць, заліваць і ўкачваць”, – варушыў жоўклымі вусамі адзін. “А саляру дзе ты возьмеш? Нядзелю ўжо на базе нямашака”, – незадаволеная гыркаў другі. Астатнія стаялі моўчкі і думалі пра тэрмасок і няскончаную партыю ў тысячу. Пятровіч ужо трэці раз залез на бочку і меў усе шанцы выйсці пераможцам, але дзюрка ў дарожным пакрыцці пляваць хацела на яго поспехі. Яна патрабавала ўвагі, і Пятровіч, што быў у цісках абставін, разам з мужыкамі шукаў спосаб пазбегнуць адказнасці. За такі падыход яго любіла кіраўніцтва і не любілі астатнія, таму што спосаб ён звычайна знаходзіў раней за іншых. Зараз кемалка зноў не падвяла. “За мной!” – скамандваў ён хейры рабочых, і тыя паслухмяна папляліся за бугром.

Кіпелаў на падыходзе да райвыканкама разглядаў твары мужыкоў, што ўтрох цягнулі да ямы каналізацыйны люк, саплі і надрываліся. Пятровіч ішоў троху на адлегласці, рукі ў брукі, з хітрай усмешкай. Яго план быў наступны: люк сядзе рыхтык як родны і прыкрые яму. А ўжо адсутнасць люка ў калодзежы – гэта не яго зона адказнасці. Хай шукаюць і цягнуць назад. Пакуль адшукаюць, можна выйграць пару дзён і спакойна завяршыць партыю. Рабочыя з майклівай павагай адносіліся да кемлівасці Пятровіча і таму рвалі спіны» (с. 9–10).

1. Якое рашэнне прыняла брыгадная каманда ЖКГ адносна ямы на дарозе?
2. Ці рашэнне было прынятае на падставе рацыянальнасці? Калі не, чаму? Калі так, чыя гэта была рацыянальнасць: жыхароў гораду, начальніка Мяцёлкіна, брыгады ЖКГ?
3. Якія іншыя тэорыі прыняцця рашэнняў з разгледжаных у гэтым разьдзеле найлепей тлумачаць ідэю прыкрыцц яму каналізацыйным люкам?
4. Крытыкаваць заўсёды лягчэй, чым рабіць самому. Як правільна трэба было б зрабіць у дадзенай сітуацыі? У прапанаваным вамі рашэнні ці бераце вы пад увагу пачуцці і жаданні працаўнікоў на месцы – рабочых ЖКГ? Калі так, якім чынам? Ці чаму не?

ПРАКТЫКА 2

Важнае пытанне прыватнасці

Па дарозе А1А ў Флорыдзе, якая ідзе ўздоўж узбярэжжа Атлантычнага акіяну, за год праязджаюць мільёны турыстаў, якіх вабіць прыродная прыгажосць пясчаных пляжаў. Як вельмі часта бывае ў турыстычных гарадах, мясцовыя стомленыя вялікай колькасцю турыстаў і хацелі б мець магчымасць адпачыць без мітусні, якую ствараюць наведвальнікі.

У адным вельмі багатым горадзе, які з большага складаецца з заможных палацаў проста на пляжы ўздоўж гэтае дарогі, адбылася наступная сітуацыя. У заможных людзей, як вядома, звычайна шмат нерухомасці, і жывуць яны ў розных месцах. Адзін з такіх жыхароў аднойчы заехаў на сваю вілу і вырашыў пажыць там стала цягам году. Усё паказвала на тое, што ён хутчэй за ўсё дамовіўся з горадам, каб паправілі каналізацыю, якая ідзе ўздоўж А1А акурат перад ягонай хатай. Па факце перакрылі дарогу, раскапалі яе і рамантавалі цэлы год. І ў гэты год перад домам ніхто не едзіў.

Каб вы разумелі, у ЗША будуюць вельмі хутка, напрыклад, праект па пабудове прыватнага жыллага дома з нуля і пад ключ рэдка займае больш за год. З-за адсутнасці альтэрнатыўнага шляху ўздоўж акіяну ў гэтай частцы гораду ўвесь транзітны транспарт цэлы год аб'язджаў кіламетры навокал, ствараючы дадатковыя коркі.

1. Наколькі апісаная ў гэтым практыкаванні амерыканская яма на дарозе і звязаныя з ёй рашэнні адрозніваюцца ад замалёўкі з раману «Свінні»? Крытычна супрацьпастаўце сітуацыі адносна цэласнасці дарожнага пакрыцця як грамадскай даброты:
 - а) яма ёсць – няма грошай і жадання адрамантаваць;
 - б) ёсць грошы і жаданне зрабіць яму на дарозе, бо яна вырашае прыватныя інтарэсы паасобных жыхароў.
2. Ці ў флорыдскім прыкладзе з'явілася рацыянальнасць іншага тыпу, чым у «Свіннях»? Калі так, якая?
3. Ці падобная сітуацыя і прынятыя рашэнні маглі б мець месца ў Беларусі? Чаму так? Чаму не?

ПРАКТИКА 3

Грамадскі транспарт

У Флорыдзе новыя жыхары, якія пераязджаюць з Еўропы, па старой еўрапейскай звычцы намагаюцца карыстацца грамадскім транспартам. На жаль, маршруты і расклады вельмі недасканалыя. Людзі, якія маюць працу і мусяць быць у канкрэтных месцах у прызначаны час, змушаныя дабірацца прыватным транспартам, паколькі грамадскі абсалютна ненадзейны. Па выніках аўтобусы амаль заўсёды ганяюць паражняком ці з трыма-чатырма пасажырамі, а таму і ходзяць рэдка.

Аднойчы на сустрэчы з адміністрацыяй Маямі спадарыня, адказная за аўтобусныя станцыі і маршруты, з захапленнем распавядала пра запуск новай лініі паміж велічэзным гандлёвым цэнтрам, куды на закупы лятаюць ажно з Паўднёвай Амерыкі, і міжнародным аэрапортам. Хаця лінія гэтая ідзе побач з найбуйнейшым дзяржаўным універсітэтам (у якім яшчэ тады вучылася болей як 65 тысяч студэнтаў), але новы аўтобус не заязджаў у кампус.

Увогуле прамых рэйсаў з ВНУ, нягледзячы на яе горды назой Флорыдскі міжнародны ўніверсітэт і адпаведна велічэзную колькасць замежных студэнтаў, да міжнароднага аэрапорту Маямі, якім гэтыя студэнты актыўна карысталіся, не было. Ездзіць прыходзілася з перасадкамі. Маршрут гэты быў ненадзейны і займаў шмат часу. Зусім не тое, на што хацелі б разлічваць студэнты з білетам на канкрэтны рэйс самалёту ў руках.

На пытанне да спадарыні па транспарце, ці карыстаецца яна сама грамадскім транспартам, адказ быў натуральны – не.

1. Якая мадэль прыняцця рашэнняў найбліжэй за ўсё характарызуе маршрут новай аўтобуснай лініі?
2. Паразважайце, чаму людзі, якія карыстаюцца аўтобусамі ў Маямі, не працуюць на пасадах, дзе іхныя маршруты ствараюць?
3. Чые праблемы мелася вырашыць новая аўтобусная лінія?
4. Як найболей рацыянальна падысці да пытанняў аптымальных аўтобусных маршрутаў? Ці ўвогуле рацыянальнасць патрэбная пры распрацоўцы маршрутаў грамадскага транспарту?

ПРАКТЫКА 4

Крызіс дабротаў у савецкай Беларусі

Азнаёмцеся з урыўкам з культавага раману Сяргея Пясецкага «Каханак Вялікай Мядзьеведзіцы». Раман прысвечаны кантрабандыстам з польскага ў тыя часы мястэчка Ракаў, якія ў міжваенны час цягалі тавар з капіталізму ў Саветы і назад. Папулярным таварам сярод таго, што трапляла ў савецкую Беларусь, былі спірт, панчохі, шлейкі, пальчаткі, шалікі, грабянцы, брытвы, машынкі для стрыжэння, паяскі, хром, шаўро, і лак.

«— Возьмем сто пляшак, — адказаў Юлік. — Можам проста цяпер ісці [у Саветы].

... Дасталі з мяхоў і расставілі на фатэлі пляшкі спірту. <...>

Пачалі рабіць ношкі. Спачатку на стала паставілі 20 пляшак, з іх выцягнулі коркі і дапаўна далілі спірту. Гэта рабілі для таго, каб бутэлек было менш і яны не так булькалі падчас пераходу. Потым запакавалі пяць зручных ношак, паперакладаўшы бутэлькі тоўстым фетрам і сенам. <...>

Дарога была вельмі далёкая. Трэба было дабрацца да аднаго з прадмесцяў Менску, таму важна было як мага раней рушыць у дарогу.

А другой з усходу папаўзлі шэрыя «дзяды», хутка закрыўшы ўсё неба. Пайшоў дождж. Ён наўскос барабаніў па вокнах. Рабілася ўсё цямней. Мамант радасна паціраў далоні. Такое надвор'е хоць і ўскладняла шлях, але гарантавала абсалютную бяспеку. <...>

Мы рушылі ў дарогу. Ішлі паволі, абмінаючы розныя нябачныя ў цемры перашкоды і намагаючыся прызвычаіцца да змроку. Але цемра была такая густая, што мы маглі пасоўвацца наперад толькі напаўслепа. Дождж узмацняўся, дый вецер таксама. <...>

Праз тры гадзіны мы адпачылі і выпілі спірту. Потым зрабілі яшчэ адзін прывал, і толькі на досвітку, праз 33 вярсты жудаснай дарогі ў абсалютнай цемры, праз 10 гадзін пасля выхаду з Ракава, дабраліся да Менска».

1. Узгадайце тыпалогію эканамічнай тэорыі грамадскіх палітык. Які тып дабротаў — прыватныя, платныя, агульныя ці грамадскія — ракаўскія кантрабандысты цягалі ў ношках праз савецка-польскую мяжу ў Менск?
2. Ці можа той самы тавар адносіцца да розных катэгорый дабротаў у залежнасці ад краіны, дзе ён прадстаўляецца? Канфлікт якіх тыпаў тавараў вырашалі кантрабандысты сваёй працай?

3. Кім з'яўляліся людзі, якія па выніках атрымоўвалі кантрабандны тавар і карысталіся ім – кліентамі ці карыстальнікамі паслугаў ракаўскіх кантрабандыстаў?
4. Прачытайце яшчэ адзін урывак:

«Калі б глухой восеньскай ноччу скінуць з мяжы вэлюм цемры, можа было б убачыць, як здалёк цягнуцца да пераходаў партыі кантрабандыстаў. Ходзяць нават жанчыны, групкамі па некалькі за раз, каб за золата, срэбра і даляры набыць у Польшчы тавараў, якія можна з вялікай нацэнкай прадаць у Саветах. ...Зняўшы гэты вэлюм цемры,.. мы ўбачылі б скамеечнікаў, якія вядуць крадзеных коней не з Польшчы ў Саветы, а, наадварот, з Саветаў у Польшчу».

Калі з прычынай перавозу спірту і панчоў у Саветы мы ўжо больш-менш разабраліся, варта разабрацца з перавозам коней у адваротным накірунку. Чаму так здаралася? Ці коні мелі нейкі іншы статус у Савецкім Саюзе ў тыя часы? Наколькі вытворчасць і распаўсюд хатняга быдла меліся кантралявацца выключна дзяржавай?

ПРАКТЫКА 5

Рэалізацыя прынятых палітык

1. Азнаёмцеся з двума ўрыўкамі з раману «Свінні», звязанымі з рэалізацыяй грамадскай палітыкі пры эпідэміі свіней у Качанаве, аграгарадку Груздзеўскага раёну, з перспектывы сельсавета (урывак 1) і райвыканкама (урывак 2).

Урывак 1

« – Гаварат, у вас там уся дзярэўня бунтуе? – уладна запытвала Ананіча Пчолкіна [прадстаўніцтва раённай адміністрацыі], дэманструючы Лёню сваю перавагу і вяршэнства на іерархічнай лесвіцы.

– Эта ўсё фэйкі, – адмахваўся галава сельсавета. – Збярэцца пяць чалавек, языкі пачэшуць ды разайдуцца.

<...>

– А еслі не разайдуцца? – запытваўся ўчастковы Антон Кавалёў.

– Тагда будзем прымяняць фізічаскую сілу ў саатвецтвіі с дзейству-
юшым заканадацельствам, – Ананіч быў поўны рашучасці, бо пад паг-
розай аказалася яго светлася будучыня ў якасці наменклатурнага рабо-
тніка, і ахвяраваць ёй з-за нейкага Шыкаўкі [чалец бунту] ён не збіраўся.

– Лады, – сказаў Антон. – Давайся сабіраць штаб і састаўляць план.

Штаб сабралі з самых годных людзей Качанаўшчыны. Леанід Ананіч, ягоны зам Жана Рыгораўна Булыга, Антон Кавалёў, Генадзь Жыркой сабраліся ў будыніне сельсавета позна ўвечары, калі дзеравенскія ўжо заселі ў хатах і ціха наракалі на курыныя катлеты.

– Мы ўтрох засядзем чэрэз дарогу і арганізуем наблюдацельны пункт, штобы ў случае міцінга ўзяць іх у клешчы, – дэманстраваў шырокія веды ў галіне тактыкі і стратэгіі Ананіч, прачытаўшы ўспаміны маршала Жукава ў сельскай бібліятэцы. – А ты, Жанна Грыгор’еўна, будзеш дзяжу-
рыць с абратнай стараны, на полі. Еслі ў хату пабягуць, мчы ім наперарэз і ўставай у дзвярах. Не дай божа, снова запруцца – не выкурым патом.

– Ну і што? – усміхнуўся Кавалёў. – Зафіксіруем учасціе ў несанк-
цыяніраванай акцыі на фота- і відэацехніку, аформім адміністрацыйку,
перададзім у суд, выпішам штраф – больша не папруць.

– Правільна гаварыш, – ківаў галавою Ананіч. – Но лучша браць с палічным, штобы наварняка. А то суды... ну сам панімаеш.

– А еслі будуць сапраціўляцца? – Жана Рыгораўна надоечы паставіла новыя зубы і трошку за іх пабойвалася.

– Прыменім спецсрэцтва, – паклаў дубінку на стол Кавалёў. Усе паглядзелі на ўчастковага з ледзь прыхаваным жахам і ўбачылі ў яго вачах дрымучую, нязломную рашучасць супрацьстаяць усяму.

“Ідзеалагічаскі савяршэннае арудзіе”, – са стырманай павагай прадсядацель зыркнуў на насупленнага Антона. Усім, акрамя міліцыянера, было трохку страшна: за сябе, за сваю рэпутацыю ў дзевянацкіх. Але на кон было пастаўлена сытае шчаслівае жыццё і “працвітанне радной страны”, і гэты набор каштоўнасцей і іх паслядоўнасць ніхто не хацеў парушаць.

Жыркоў меў дадатковы стымул: пытаннечка з яго крыміналкай дагэтуль вісела, таму любы плюсик ў асабовай справе набіраў добрую вагу ў лёсе дырэктара свінакомплекса.

– Антоха, ты ў этам лучша панімаеш. Дзелей, как веліт цібе тваё серцэ! – даваў наказ Ананіч. Жана Рыгораўна пераксцілася і прамармытала кароценькую малітву.

– Вікенціч, я прысягу даваў. Родзіне служыць! – пафасна сказаў Антон Квалёў і выпрастаўся. Ананіч, Жанна Рыгораўна і Жыркоў паглядзелі на бязлітасную дубінку, якая ляжала на сталі з поўнай абыякавасцю да ўсяго жывога. Кавалёў ласкава ўзяў гумавую дубінку і пачаў пагладжваць яе, нібы ўгаворваючы спрацаваць заўтра згодна з намечаным планам.

– Няўжэлі ані па-хорошаму не панімают? – думала пра сябе Жана Рыгораўна, ўглядаючыся ў чорную бездань выхаваўчага інструмента, што трымаў участковы. – Няўжо ім па дамам не сядзіцца? Такую дзярэўню спорціць хаця. Ну раз не хаця па-чылавечаскі, то і падзялом! Хай патом не жалуюцца. Галавой нада думаць, а не макітрай.

Было вырашана цвёрда: будзе непадпарадкаванне – будзе ўжыта сіла. Бліжэй да поўначы качанаўскі саўбес паставіў тлустую кропку ў ідэальным плане прадухілення супраціву з боку бурхлівых народных мас. З тым і адправіліся па дамах з цвёрдым намерам выспацца напярэдадні важнай спецаперацыі» (Аляксандр Чарнуха. «Свінні», с. 42–45).

Урывак 2

«Бронзавы Ленін развярнуўся да спаруды Райвыканкама азадкам і правай рукою паказваў напрамак да светлай будучыні. <...>

У канферэнц-залі ўжо сабарліся Лыка, Кіпелаў і Мяцёлкін. ...У гэты момант дзверы расчыніліся і ў пакой уляцела бледная і раскудлачаная Наталля. Яна пралепятала ціхае «ізвініца» і плюхнулася на вольны эздлік падалей ад астатніх. У яе галаве ў гэты момант тысячы нябачных молатў апускаліся на кавалда, а потым уздымаліся зноў: бедная жанчына пакутвала ад лютага пахмелля. Вынік спажывання салодкага таннага алкаголю вымушаў прыкладаць высілки, каб трымацца седзячы. Лыка прыкаваў яе позірам і працягнуў:

– На павестке ў нас слажыўшаяся сітуацыя ў рэгіоні, аслажнёная дзіфіцытам мясной прадукцыі і масавымі вазмушчэннямі эцім фактам. Да рэспубліканскага празніка ўражая, каторый запланіраван у нашым раёні на трэцім квартал атчотнава года, астаецца буквальна нескілька месяцаў, так што неабходзіма ліквідзіраваць абшчэственныя валненія,

абразуміць шатаючыхся граждан і васстанавіць стабільную абстаноўку ў рэгіёне. Гатоў выслушаць вашы прэджанія, — Лыка змоўк і сеў на сваё месца. У канферэнц-залі на імгненне павісла ціша, ціха луналі толькі стогны зусім дрэннай Пчолкінай.

— Нада дзействаваць жостка! — раптам разарваў цішу Кавалёў. — У нас ёсць усе спосабы заставіць нарушыцелей панясці законнае накізанне за савяршоныя імі зладзеяння. Палкі рэзінавыя, электрашокеры, табельнае аружые ў канцэ канцоў. Еслі каму-та не нравіцца дзействующая ўласць, пускай не нравіцца ў спецыяльна атвядзённых для этава месцах. ...

Кавалёў выдыхнуў, і ўсе прысутныя ачмурэла ўтаропіліся на міліцыянера. Ён непарушна сядзеў за сталом і разглядаў зіхатлівую пластыкавую паверхню.

— Спасіба, Юрый Аляксандравіч, — сказаў нарэшце Лыка. — Хто яшчэ хочат высказацца?

Ціша вярнулася ў залю. Шморгала носікам забітая «Масандрай» Наташа, Мяцёлкін, слаба кемячы, навошта ён тут увогуле, маляваў каракулі ў блакноце, Кіпелаў разглядваў Кавалёва вокам, над якім ўзяццела фанабэрыстае брыво. Лыка прасканіраваў удзельнікаў пасяджэння і спыніўся на няшчаснай Наташы.

— Натлля, што ў ціба? — спакойна сказаў зампрэд, і Пчолкіна страпнулася ад нечаканасці. ...

— Знаеця, я ўчара долга ізучала вапрос і наткнулась на очань інцярэсныя дэталі. Аказваецца, у некаторых странах людзі вабшчэ не ядзят свініну! — Пчолкіна вымаўляла гэтыя словы голасна, амаль святочна, нібы рабіла нейкае неверагоднае адкрыццё. ...

— Мне кажацца, на гэта і стоіт дзелаць упор в ідзеалагічаскай рабоці с населеніям, — ляпнула нечаканай высновай Пчолкіна, пакуль усе чакалі нейкую мараль.

Нервова запытаўся Лыка:

— Эта ўсё?

— Ну да, — адказала збялелася Пчолкіна, не цямячы, што ад яе яшчэ хочучь.

<....>

— Значыт так, усем высказаўшымся спасіба. Інцярэсныя прэджанія, но будзем дзействаваць нескалька інача. Юрый Аляксандравіч, вазьміца на кантроль сітуацыю с працестамі. Будут выхадзіць на вуліцу, вадварайце в ізаятар, сажайца на суткі. Но дзействующа астарожна: спачала прэдупрэждайца аб атветственнасці, а ужэ потым забірайца. Што там у нас у заканадацяльстве напісана па этаму поваду?

— Што нужна, то і напісана, — адрапартаваў Кавалёў.

— Вот і прэкрасна. Наталля, а ты арганізуй дабравольныя дружыны. Сабяры прафсаюзныя акціў, падкінь каму-та прэмію, еслі нужна. Ну і пускай здзелають флэшмобы, акціі какіе-та ў паддержку мясной прадукцыі другіх наіменаваній. Пускай эці шатаюшчыся граждане відзят, што іх меншыństwo

і што многія не раздзяляюць іх свінапаклонніцаскіх узглядаў. Патом паабшчаецца з дырэктарам Дома культуры: нада бы здзелаць какое-та бальшое і красівае мерапрыяццё за мір, стабільнасць і ізабіліе ...

— За стабіліе! — падхапіў Кіпелаў. І Лыка пахвальна заківаў.

— Вот! Можаче, еслі захаціця. Харошы слоган, можна і во іспользаваць. В обшчам, пускай арцістаў падключат. Пасмотрым па бюджэту: можат, дажа какую-нібудзь звязду із сталіцы выпішам. — Лыка зрабіў паўзу і паглядзеў нататкі ў сваім бланце.

— А мне што дзелаць? — запытаў Мяцёлкін, чарга якога так і не дайшла.

— А вы прадаляйця дзелаць сваю работу: слядзіця за цем, штобы вуліцы былі чыстымі, — сказаў Лыка, узнімаючыся з эдліка. Усе паўскоквалі адразу за ідолагам і скіраваліся на выхад» (Аляксандр Чарнуха. «Свінні», с. 81–86).

1. Якія з падыходаў, прапанаваных у гэтым разьдзеле кнігі да менеджмента грамадскіх устаноў, бліжэй за ўсё пасуюць да арганізацыі рэалізацыі прынятай палітыкі?
2. Якая з пяці структурных схемаў арганізацыі, прапанаваных Мінцбергам, найлепей падыходзіць да кожнага ўрыўку?
3. Якія з «навуковых» падыходаў да менеджменту сітуацыі вакол свёной эпідэміі выкарыстоўвалі працаўнікі дзяржаўных устаноў?

ПРАКТИКА 6

Менеджмент: розніца паміж сектарамі эканомікі

Прачытайце ўрывак з кнігі Ніколаса Генрі «Грамадская адміністрацыя і грамадскія справы» (13-е выд. Routledge, 2018)

«Практычныя дадзеныя пацвярджаюць перакананне, што грамадскае адміністраванне з’яўляецца ўнікальным. Тыя паспяховыя бізнесмены, якія сталі грамадскімі адміністратарамі, аднымі з першых адмаўляюць істотнае падбенства паміж дзяржаўным і прыватным сектарамі. Грамадскія адміністратары, якія пачынаюць дзейнічаць у карпаратыўным свеце, адчуваюць падобныя цяжкасці пры пераходзе.

Эмпірычныя дадзеныя падобным чынам сведчаць аб тым, што адзіным найбольш важным ключом да эфектыўнасці кіравання ва ўрадзе з’яўляецца не шырокі досвед у якасці кіраўнікоў у іншых сектарах, а глыбіня досведу ў якасці грамадскага адміністратара. На асабістым узроўні здаецца, што істотны вопыт у бізнесе можа перашкодзіць далейшай кар’еры ва ўрадзе. Нягледзячы на тое, што бізнесмены, якія пераходзяць у дзяржаўныя органы, звычайна атрымліваюць неадкладнае павышэнне па службе, чым больш часу прайшло ў прыватным сектары перад паступленнем на дзяржаўную службу, тым меншая верагоднасць таго, што спецыялісты ў грамадскай адміністрацыі атрымаюць павышэнне і будуць кантраляваць вялікую колькасць супрацоўнікаў».

Практыкі і навукоўцы ўсё часцей прыходзяць да меркавання, што дзяржаўнае кіраванне і кіраванне бізнесам, цытуючы стары погляд Уоллеса Сэйра, «прынцыпова аднолькавыя ва ўсіх нязначных аспектах».

1. Чым менеджмент арганізацый дзяржаўнага сектару адрозніваецца ад менеджменту прыватных бізнесовых ці некамерцыйных арганізацый? У чым ТАК (назавіце 2–3 пункты)?
2. У чым НЕ (назавіце 2–3 пункты).

ПРАКТЫКА 7

Цяжкое абсталяванне

Прапануем вашай увазе практыкаванне з рэальнага жыцця наконт фізічнай працы.

У Францыі ўсе працаўнікі любяць выходзіць на забастоўкі. Асабліва працаўнікі дзяржаўнага сектару. Часта гэта бывае абгрунтавана нейкімі канкрэтнымі патрабаваннямі, часам зусім не. Напрыклад, у чацвер агульнанацыянальны выходны з нагоды Дню незалежнасці, таму ў пятніцу наступнага дня настаўнікі ў школах могуць аб'явіць, што ў іх забастоўка, і проста не выйсці на працу, зрабіўшы сабе такім чынам доўгі выходны. Надзвычай вялікая хваля забастовак у Францыі адбывалася напрыканцы 2010-х. У тым ліку вельмі яскрава баставалі чыгуначнікі. З-за гэтага блакавалася ўся транспартная камунікацыя велічэзнай краіны. Цягнікі не хадзілі, хадзілі праз адзін, спазняліся на некалькі гадзінаў. Меў месца небывалы хаос. Чаго яны хацелі? Дакладна, хацелі не яны. Хацеў Эманюэль Макрон. Паправіць ім даўжыню абавязковага штогадовага адпачынку. Калі стваралі чыгуначную сетку Францыі, акурат у тыя часы індустрыяльнай рэвалюцыі, пра якія мы казалі ў пачатку гэтага раздзелу, вядома, што працаўнікам гэтай індустрыі трэба было шмат укладацца фізічна, а менавіта грузіць і разгружаць вугаль і закідваць яго ў топку печы рухавіка цягніка, і гэта была вельмі цяжкая непад'ёмная праца. І таму ў тыя часы прафсаюзы чыгуначнай індустрыі, а прафсаюзны рух заўсёды быў моцны ў Французскай Рэспубліцы, вытаргавалі ў кіраўнікоў чыгункі, што працаўнікі будуць мець тры месяцы ў год аплачваемага адпачынку, каб яны мелі магчымасць фізічна аднавіцца перад новай серыяй цяжкіх фізічных выпрабаванняў. Шмат дзесяцігоддзяў пасля прэзідэнт Францыі Эманюэль Макрон сказаў, маўляў, мы ж ужо не вугаль разгружаем. На сучасных лініях чыгуначнай камунікацыіездзяць звышхуткасныя лакаматыўныя электрычкі, якімі кіруюць машыністы, націскаючы гузікі кампутарнага абсталявання. А працаўнікі чыгункі ўсё яшчэ выходзяць у гэтыя шматмесячныя аплачваемыя адпачынкі. Маўляў,

навошта індустрыі губляць столькі грошай на такія доўгія адпачынкі сваіх працаўнікоў? І сабраўся гэта перагледзець, у адказ на што і атрымаў хвалю незадавальнення у выглядзе забастовак працаўнікоў гэтай індустрыі. Чыгуначнікі, якія мелі доўгія кар’еры на сваёй працы, часта казалі, мы дзеля таго і абіралі гэтую прафесію і аддалі ёй усё жыццё, бо нас цікавілі гэтыя ільготы ў форме адпачынку.

З дапамогай Гугл-перакладчыка ці іншых падобных прыладаў знайдзіце газетныя артыкулы, прысвечаныя гэтай тэме, праверце правільнасць гэтай гісторыі і высветліце, чым скончыліся перамовы паміж забастоўшчыкамі і кіраўніцтвам французскай чыгункі.

ПРАКТЫКА 8**Дзверы дзяржслужбы**

Прэзідэнт ЗША Дональд Трамп пачаў свой другі тэрмін масавым скарачэннем працаўнікоў федэральных агенцтваў краіны. Пашукайце рэальныя гісторыі ў інтэрнэце на гэтую тэму і на прыкладах 3–4 артыкулаў разбярыце кадравыя працэсы адной з абраных вамі ўстановаў. Колькі супрацоўнікаў мелася быць звольненымі? У якія тэрміны? Як выбіралі, каго пакідаць, а каго не? Як працаўнікі атрымлівалі апавяшчэнні? Што ім прапаноўвалі наўзамен? Ці быў нейкі адпор грамадства ці саміх працаўнікоў гэтым працэсам?

ПРАКТЫКА 9

Рынак

1. Прачытайце ўрывак з раману «Свінні» Аляксандра Чарнухі пра гарадскі рынак у Груздзева (с. 93–94).

«Таргашы, якіх не расплюшчыла суровая рэальнасць, сеткавыя крамы ў крокавай дасяжнасці і ўбогія азіяцкія шмоткі за тры капейчыны з настальгіяй узгадвалі тыя часіны. Яны каралявалі: рабілі шалёную нацэнку, здымалі маржу, каталіся на мора і будавалі кватэры. Найбольш кемлівыя ўкадвалі грошы ў развіццё бізнесу, але ў асноўным людзі думалі, што так і будзе вечна, таму проста святкавалі жыццё. Але жыццё балюча ўдарыла па дробным прадпрымальніку, перамалола яму косці дый выплюнула нягэглае цела на руіны рынку, што заснуў мёртвым сном. Учорашнія каралі раёна сёння мусілі ўключаць заднюю: рабіць кліенту шчодрія зніжкі, праварочваць буйныя здзелкі на вэксаль і запісваць кожную такую растэрміноўку ў тоўсты клятчасты сшытак, а потым чакаць дзень заробку і назіраць, як бялее галава. На крытым рынку справы былі зусім дрэнь. Апошні кавалак сала тут бачылі месяц таму...

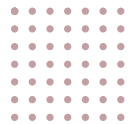
... Гандляры хадзілі сюды хутчэй па інерцыі, каб не сядзець у хаце і не мардавацца абы-чым. Яны моўчкі таўкліся на сваіх гандлёвых 30 кропках... людзі наведваліся на пяточок, каб назіраць карціну заняпаду ў рэжыме рэальнага часу, фіксаваць момант, углядацца ў парожнія твары, каровячыя косткі і шэрую бетонную падлогу».

2. Ужываючы як мінімум шэсць паняццяў з гэтага разьдзелу, апішыце сітуацыю на рынку.
3. Апроч вядомай нам па тэксце раману забароне на гандаль свінінай, якія яшчэ сучасныя «няшчасці» рынкавай эканомікі і глабалізацыі давялі рынак Груздзева да такога сумнага стану?
4. Якія з трох тыпаў фінансавых сістэмаў Рэспублікі Беларусь – дзяржаўныя, карпаратыўныя ці хатнія гаспадаркі – прадстаўляюць сабою груздзеўскія гандляры на рынку?

ПРАКТИКА 10**Сімулятар бюджэту**

Запрашаем пазнаёміцца з сімулятарам дзяржаўнага бюджэту ЗША на афіцыйнай старонцы – па-ангельску ці праз плагін перакладчыка на беларускую мову. Прыгледзьцеся да рэальных лічбаў і рэальных мэтай, колькі парламент ЗША хацеў бы з дзяржбюджэту ўрэзаць альбо дадаць. Сімулятар дазваляе ўключыць альбо выключыць канкрэтна кожную палітыку і паназіраць, што адбываецца з кожнай палітыкай паасобку і як дасягнуць агульнай мэты скарачэння дзяржаўнага доўгу. Гэта віртуальны, але і цалкам рэальны сімулятар на старонцы Дэпартаменту фінансаў ЗША. Можна рабіць усё, што мы абмяркоўвалі ў гэтым раздзеле пра Рэспубліку Беларусь, яшчэ і памацаць у фармаце амерыканскім на прыкладзе ЗША.

Увага! Паколькі федэратыўная краіна ЗША мае вялікую ступень дэцэнтралізацыі, галоўным складнікам агульнанацыянальнага амерыканскага бюджэту, калі глядзець у сукупнасці, з’яўляюцца мясцовыя бюджэты і бюджэты паасобных штатаў. Таму падчас гэтага практыкавання майце на ўвазе, што лічбы, з якімі вы гуляецеся, гэта толькі маленькая частка тых грашовых патокаў, якія праходзяць праз дзяржаўныя бюджэты гэтай краіны.



СПІС МАЛЮНКАЎ І ТАБЛІЦ

Малюнак 1. Anastasiya Efremova. Dobro i Zlo. 3 цыклу PEOPLE. 2023–2024 . . .	14
Малюнак 2. Тры складнікі навукі аб грамадскім кіраванні і адміністрацыі: людзі, грошы, рашэнні. Распрацоўка аўтара	16
Малюнак 3. Герберт Сайман (1916–2001) (злева) і Чарльз Ліндблом (1917–2018) (справа)	27
Малюнак 4. Прыняцце рашэнняў паводле мадэлі сметніцы	29
Малюнак 5. Выбар падазраваных і яго вынікі	34
Малюнак 6. Тэма грамадскай бяспекі ў творах беларускіх мастакоў. 3 калекцыі Дому творцаў. Аўтар невядомы	40
Малюнак 7. Кампус Еўрапейскага гуманітарнага ўніверсітэту. Вільня, Рэспубліка Літва. Вікіпедыя. Фота: ElisBodnar	45
Малюнак 8. Эканамічная тэорыя попыту і прапановы	47
Малюнак 9. Схема ненасычальнасці патрэбаў	48
Малюнак 10. Мяжа паміж кліентамі і карыстальнікамі	51
Малюнак 11. Чатыры тыпы дабротаў паводле эканамічнай мадэлі	53
Малюнак 12. Трагедыя агульнага	55
Малюнак 13. Стратэгічны падыход да планавання і рэалізацыі грамадскай палітыкі	59
Малюнак 14. Валерыя Гараднічава. Погляд. 3 серыі «Мы». 2024	64
Малюнак 15. Фрэдэрык Тэйлар, аўтар кнігі «Навуковы менеджмент» (1911). Вікіпедыя	67
Малюнак 16. Скрыншот старонкі асноўных прававых актаў па агульных адміністрацыйных працэдурах Міністэрства ўнутраных спраў Рэспублікі Беларусь, якімі маюць кіравацца працаўнікі міністэрства і падначаленых структур	71
Малюнак 17. Ордэр-загад № 3423 Сакратара Дэпартаменту ўнутраных спраў ЗША да Савету па геаграфічных назвах па перайменаванні Мексіканскага заліву ў Заліў Амерыкі	72

Малюнак 18. Вокладка Даведніка 301 DM 7: Дэпартамент унутраных спраў, Працэдуры ўключэння і прымянення ведаў карэннага насельніцтва ў дзейнасці дэпартамента. Кабінет Сакратара, 17 студзеня 2025 г., 104 старонкі	74
Малюнак 19. Вокладка кнігі Уільяма Ф. Уілаўбі «Прынцыпы грамадскай адміністрацыі» (1927)	75
Малюнак 20. Вялікая дэпрэсія (1929 -1939). Беспрацоўныя мужчыны стаяць у чарзе каля бясплатнай сталовай, адкрытай Аль Капоне ў Чыкага для тых, хто пакутуе ад наступстваў Дэпрэсіі.	76
Малюнак 21. Невядомы аўтар. Фабрыка Готарн. 1908	81
Малюнак 22. Піраміда прыярытэтаў патрэбнасцяў чалавека А. Маслоў	82
Малюнак 23. Тэорыя X і Y Дугласа МакГрэгара	84
Малюнак 24. Бос – агент у кіраванні рэсурсамі	88
Малюнак 25. Валерыя Гараднічава. Мы. 3 серыі прац «Мы». 2024	96
Малюнак 26. Функцыі кадравых аддзелаў	98
Малюнак 27. Працоўныя будні работнікаў фабрык і заводаў часоў індустрыяльнай рэвалюцыі	103
Малюнак 28. Найбольш вывучаемыя элементы МПГ.	108
Малюнак 29. Вынікі даследаванняў 2014 г. Матывацыя працы для грамадства ў Гарадзенскай вобласці Беларусі і Падляшскага ваяводства Польшчы	112
Малюнак 30. Легальныя абмежаванні дыскрэцыі сацыяльнага працаўніка ў горадзе X краіны Еўразвязу. З Social Policy Administration, адаптацыя па-беларуску аўтара кнігі	124
Малюнак 31. Надзя Бука. Брамы Мінска. 2013	130
Малюнак 32. Ю. Цітова. Фрагмент мультфільма «Салігорск. Аповесць мінулых гадоў» з цыкла «Беларускія гербы», Беларусьфільм, 2012	140
Малюнак 33. Палац Людовіка XIV у Версалі, Францыя. Вікіпедыя. Фота: Горгэ Ляскар	149
Малюнак 34. Фасад будынку Нацыянальнага банку Рэспублікі Беларусь у Менску. Вікіпедыя. Фота: Homoatrox	160
Малюнак 35. Надзя Саяпіна. Любіў добрае, палюбі ж і злое. Прыклад традыцыйнай хатняй гаспадаркі Беларусі	163
Малюнак 36. Яраслаў Кірвель. Ратаванне зайцаў з Гудзону. Фрагмент. 2024. Калаж	166
Малюнак 37. Скураная торбачка-бюджэт	168
Малюнак 38. Цыклічнасць бюджэтных працэсаў	171

Малюнак 39. Функцыі бюджэту	175
Малюнак 40. Складнікі бюджэту дзяржаўнага сектара эканомікі Рэспублікі Беларусь. Стан на 2024 год	183
Малюнак 41. Узроўні бюджэтаў Рэспублікі Беларусь	184
Малюнак 42. Падаткі як частка бюджэтаў Рэспублікі Беларусь за 2021 год	185
Малюнак 43. Anastasiya Efremova. IKONA. 3 цыклу PEOPLE. 2023–2024	190
Малюнак 44. Ветравая турбіна ў Навагрудскім раёне Беларусі. Вікіпедыя. Фота: JerzyKundrat	200
Малюнак 45. Супроць-прадукцыя: стварэнне грамадскай паслугі ці даброты насуперак грамадскай палітыцы, якую праводзіць цэнтральны ўрад. Распрацоўка аўтара	203
Малюнак 46. Таймлайн алгарытму працы анлайн-платформы ProZorro: гібрыдная электронная сістэма дзяржаўных закупак, створаная ў выніку партнёрства паміж бізнесам, урадам і грамадзянскай супольнасцю ва Украіне	209
Малюнак 47. Яраслаў Кірвель. Сусветная працоўная брыгада. 2024. Калаж	214
Малюнак 48. Мапа шматузроўневай беднасці ў свеце. На падставах дадзеных Праграмы развіцця Арганізацыі Аб'яднаных Нацый	237
Малюнак 49. Заробкі па Рэспубліцы Беларусь за сакавік 2025 года: геаграфія і індустрыі	238
Табліца 1. Пісаная і няпісаная традыцыя	18
Табліца 2. Падабенствы працэсаў дасягнення кансэнсусу	38
Табліца 3. Інструменты грамадскай палітыкі. Дапаможны слоўнічак	57
Табліца 4. Чалавечыя рэсурсы. Дапаможны слоўнічак	100
Табліца 5. Адрозненні рабочага ад працаўніка	120
Табліца 6. Чаму кіраўнікі не дэлегуюць	126
Табліца 7. Кароткі слоўнік фінансавых тэрмінаў	132
Табліца 8. Хібы камуністычнай планава-каманднай эканомікі	144
Табліца 9. Тры сектары эканомікі	148
Табліца 10. Падабенствы дзяржаўных і карпаратыўных фінансаў	150
Табліца 11. Даходы і выдаткі тыповых хатніх гаспадарак	154
Табліца 12. Падзел фінансавай сістэмы Рэспублікі Беларусь у адпаведнасці з міжнароднымі стандартамі	157

Табліца 13. Тыпы бюджэтаў. Дапаможны слоўнічак	169
Табліца 14. Тыпалогія мясцовых бюджэтаў	177
Табліца 15. Развіццё мадэлей кіравання дзяржавай з ураднасцю апошняй кропкай	193
Табліца 16. Тыпы сетак	194
Табліца 17. Мадэлі, паводле якіх супрацоўнічаюць дзяржаўныя і прыватныя прадпрыемствы	198
Табліца 18. Падабенствы і адрозненні матывацыі працы ў дзяржаўных і некамерцыйных арганізацыях у Беларусі (з П. Прысмакова 2015)	220
Табліца 19. Прычыны паўстання альбо пазбягання прыватызацыі. На падставе даследвання Дж. К. Клінгермайера, Р. К.Фейока і К. Стрыма (2003)	225
Табліца 20. Асноўныя характэрыстыкі Новага грамадскага менеджменту	226
Табліца 21. Умовы працы ў дзяржаўных установах	231
Табліца 22. Выклікі COVID-19 для працаўнікоў грамадскіх паслуг	236

ПАЛІНА ПРЫСМАКОВА



Родам з Беларусі, д-р **Паліна Прысмакова** ўяўляе сабой культурную сумесь Заходняга і Усходняга свету. Пачаўшы сваю адукацыю ў школе № 32 г. Менску з інтэнсіўнага вывучэння англійскай мовы, а затым і гуманітарных навук ў Гуманітарным ліцэі імя Якуба Коласа, вядомым як сапраўды незалежная навучальная ўстанова, потым Паліна вучылася ва ўстановах вышэйшай адукацыі Польшчы, Германіі, Бельгіі, Нідэрландаў і ЗША. У цяперашні час яна з'яўляецца прафесарам кафедры дзяржаўнага кіравання ў Фларыдскім Атлантычным універсітэце, запрошаным прафесарам эканамічнага факультэта Варшаўскага ўніверсітэта, запрошаным выкладчыкам у Вольным беларускім універсітэце і сябрам рады галоўнага франкафоннага навуковага таварыства па грамадскім менеджменце AIRMAP.

Напісаная ў размоўнай форме і даступная нават для звычайнага чытача, кніга ў гульнёвай манеры разглядае краевугольныя камяні дзяржаўнага кіравання, якім мы яго ведаем сёння. Падыходзячы да кіравання грамадскімі інстытутамі з пункту гледжання дэмакратычных перспектыв і перадавой практыкі Еўропы і ЗША, кніга крок за крокам раскрывае функцыянаванне дзяржаўнай установы: ад прыняцця рашэнняў па грамадскай палітыцы да кіравання адпаведнай установай з яе чалавечымі рэсурсамі і фінансамі. У заключных раздзелах вызначаецца паняцце ўраднасці ў глабальным кантэксце, а таксама абмяркоўваюцца плюсы і мінусы прафесійнага жыцця і кар'еры ў дзяржаўным сектары.

- ▣ Першы сучасны адукацыйны падручнік па дзяржаўным кіраванні на беларускай мове і для беларускага насельніцтва.
- ▣ Сусветныя канцэпцыі і паняцці грамадскага кіравання тлумачацца на прыкладах, знаёмых кожнаму беларусу. Урыўкі з класічнай і сучаснай прозы пра Беларусь разам з рэпрадукцыямі твораў сучаснага беларускага мастацтва ўпрыгожваюць кнігу, робяць яе яркай і займальнай.
- ▣ Гатовы да выкарыстання падручнік для курса дзяржаўнага кіравання або чытанне на нач для тых, хто хоча лепш зразумець, як аказваюць дзяржаўныя паслугі па ўсім свеце.



UNIVERSITY
OF WARSAW

FACULTY OF
ECONOMIC SCIENCES



FLORIDA
ATLANTIC
UNIVERSITY