

БЕЛАРУСКІЯ ЧЫНОЎНІКІ: РЭГУЛЯТАР СУПРАЦЬ РЭГУЛЯВАННЯ

Уводзіны

Поспех распрацоўкі і ўкаранення любых рэформаў шмат у чым залежыць ад узроўню экспертызы, матывацыі і зацікаўленасці супрацоўнікаў дзяржаўных органаў. Інакш кажучы, **пры правядзенні рэформаў мае значэнне не толькі палітычная воля і выбраная стратэгія, але і базавыя ўстаноўкі саміх выканаўцаў-чыноўнікаў**. У рамках праекта РЕФОРУМ BISS правёў даследаванне меркаванняў дзяржаўных службоўцаў¹, прадметам якога стала стаўленне службоўцаў да правядзення рэформаў у нашай краіне.

Галоўныя высновы даследавання:

- Большасць беларускіх чыноўнікаў **падтрымлівае неабходнасць правядзення рэформаў**. Матывацыя і становае стаўленне да рэформаў дзяржаўных службоўцаў могуць зменшыць выдаткі ўкаранення рэформаў.
- Неабходнасць правядзення рэформаў у краіне адчуваецца чыноўнікамі мацней, чым насельніцтвам у цэлым². Акрамя таго, у адрозненне ад насельніцтва, чыноўнікі падтрымліваюць неабходнасць лібералізацыі: большасць рэспандэнтаў лічыць, што **рэформы павінны быць накіраваны на зніжэнне ўплыву дзяржавы і ступені дзяржаўнага кантролю**.
- Паводле меркавання чыноўнікаў, асноўным прыярытэтам з'яўляецца **рэфармаванне эканомікі**, у гэтым яны салідарныя з бізнэсам і насельніцтвам. На другім месцы – **рэформа сістэмы дзяржаўнага кіравання**. Але чыноўнікі слаба адчуваюць неабходнасць рэфармавання **сістэмы аховы здароўя і сацыяльнага забеспячэння**, якія маюць патрэбу ў рэформах з пункту гледжання насельніцтва. Найменш актуальна для службоўцаў правядзенне рэформаў сістэмы **аховы навакольнага асяроддзя, судовай і палітычнай сістэм**, пры гэтым менавіта палітычная сістэма з'яўляецца прыярытэтнай з пункту гледжання грамадзянскай супольнасці і палітычнай апазіцыі. Такое рознае бачанне прыярытэтаў рэформаў рознымі зацікаўленымі бакамі адлюстроўвае як розніцу ў каштоўнасных установах розных груп, так і недастатковае развіццё грамадскага дыялогу.
- Са знешніх актараў, якія маглі б дапамагчы Беларусі ў правядзенні структурных рэформаў, чыноўнікі найперш вылучаюць міжнародныя фінансавыя арганізацыі. Насельніцтва ж разлічвае на дапамогу Расіі (54% адказаў). Шматлікія дзяржаўныя

¹ Даследаванне праводзілася Цэнтрам сацыялагічных і палітычных даследаванняў БДУ. У апытанні ўзялі ўдзел 50 супрацоўнікаў дзяржаўных органаў. Групы прадстаўнікоў органаў улады фармаваліся па трохузроўневай сістэме: рэспубліканскі ўзровень; абласны, узровень горад/раён. Памер выбарчай сукупнасці дазваляе зафіксаваць ключавыя тэндэнцыі і заканамернасці ў стаўленні супрацоўнікаў дзяржаўных органаў да правядзення рэформаў. Асноўнымі задачамі даследавання былі ацэнка агульнага стаўлення чыноўнікаў да рэформаў і актуальнасці іх правядзення; вызначэнне прыярытэтаў і зместу меркаванняў рэформаў; ацэнка эфектыўнасці ўзаемадзеяння зацікаўленых бакоў.

² Нацыянальнае апытанне BISS «Адносіны грамадства да правядзення рэформаў», 1350 рэспандэнтаў, сакавік 2014 г. <http://belinstitute.eu/ru/node/2058>.

службоўцы ўжо маюць непасрэдны досвед узаемадзеяння з міжнароднымі арганізацыямі, пазітыўна яго ацэньваюць і гатовыя працягваць супрацоўніцтва. Насельніцтва ж, у адрозненне ад чыноўнікаў, менш валодае інфармацыяй пра выкарыстанне знешняй дапамогі пры правядзенні рэформаў.

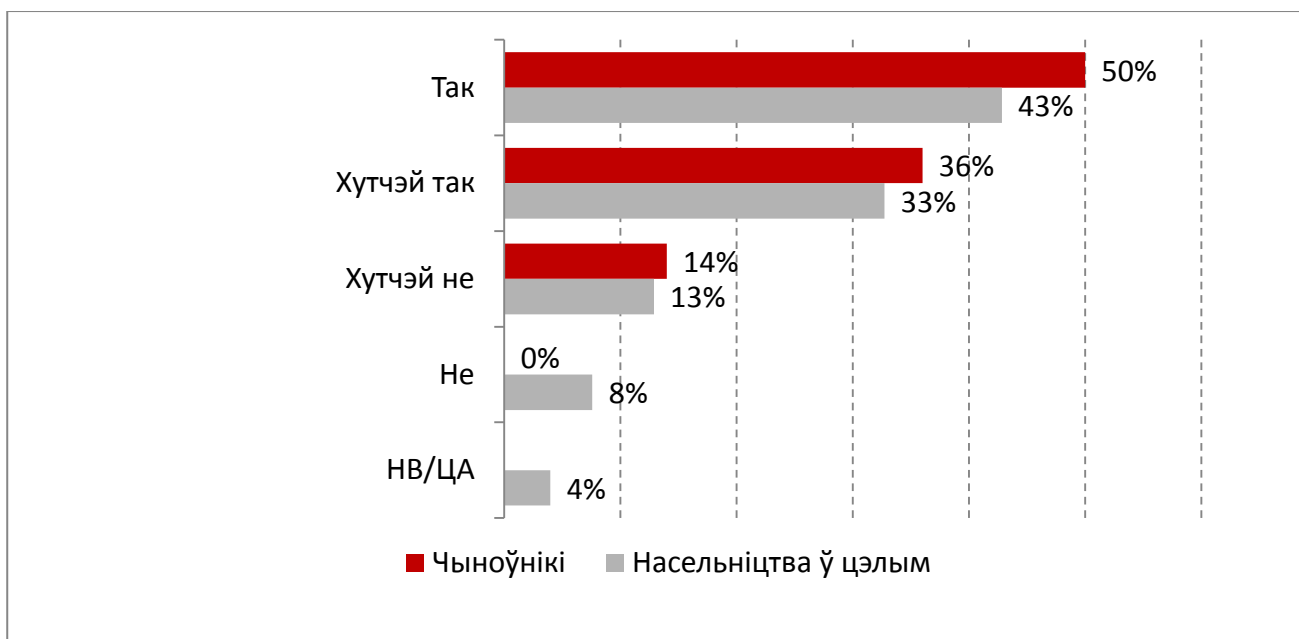
- Пры распрацоўцы рэформаў чыноўнікі бачаць удзельнікамі гэтага працэсу не толькі ўрадавыя органы, але і незалежных экспертаў і даследчыя цэнтры. Аднак у пытанні **ўдзелу бізнэсу і грамадзянскай супольнасці ў распрацоўцы і правядзенні рэформаў чыноўнікі ацэньваюць іх патэнцыял і гатоўнасць удзельнічаць ніжэй, чым самі прадстаўнікі гэтых груп**. Пры гэтым дзяржаўныя службоўцы вышэй, чым прадстаўнікі бізнэсу і грамадзянскай супольнасці, ацэньваюць эфектыўнасць узаемадзеяння гэтых груп з органамі ўлады. Гэта асіметрыя часткова можа тлумачыцца крытычнай устаноўкай прадстаўнікоў бізнэсу і трэцяга сектара ў адносінах да ўзаемадзеяння з дзяржаўнымі органамі, а часткова – неэфектыўнай камунікацыяй паміж рознымі групамі беларускага грамадства.

1. Агульнае стаўленне да рэформаў

Станоўчае стаўленне чыноўнікаў да правядзення рэформаў здольна шмат у чым вызначыць поспех рэфармавання. Акрамя таго, для найбольшай эфектыўнасці распрацоўкі і ўкаранення новаўвядзенняў неабходна працаваць над павышэннем зацікаўленасці, уцягнутасці супрацоўнікаў дзяржаўных органаў у працэс рэфармавання.

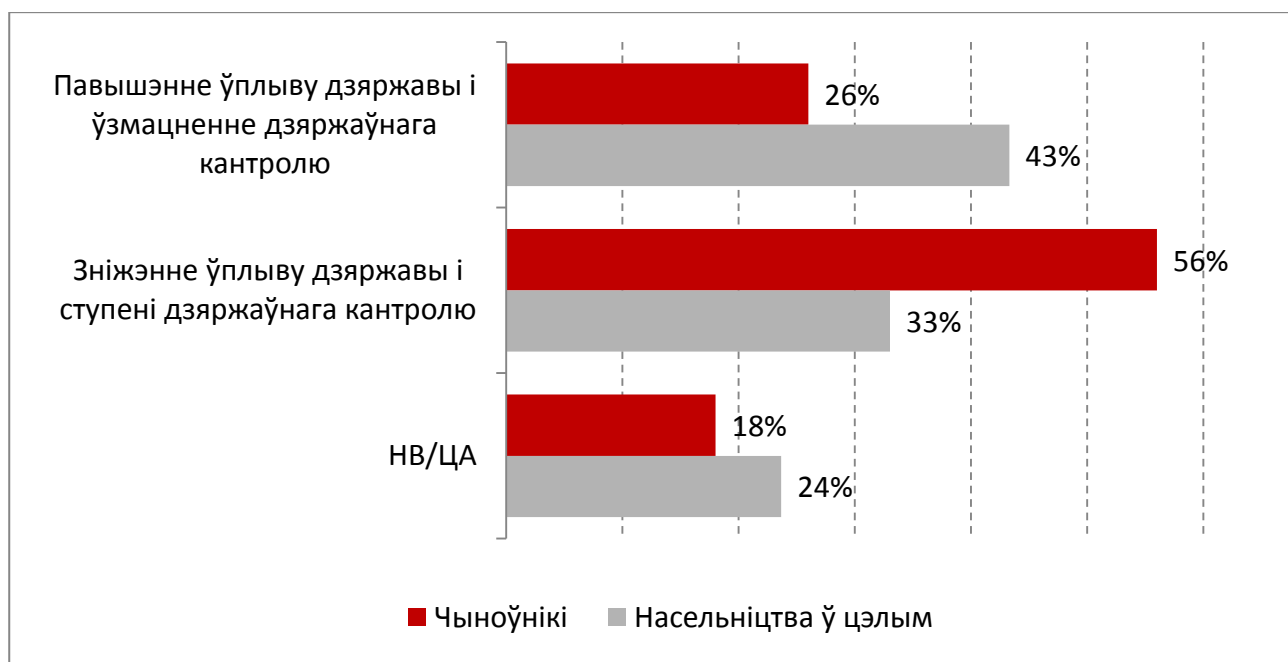
Галоўнай высновай па выніках даследавання стаўлення чыноўнікаў да рэформаў у Беларусі можна лічыць тое, што, паводле меркавання чыноўнікаў, рэформы ў Беларусі неабходныя. Гэта неабходнасць адчуваецца чыноўнікамі нават вастрэй, чым насельніцтвам. «Так» ці «хутчэй так» на пытанне пра неабходнасць рэформаў адказваюць 86% чыноўнікаў, тады як сярод насельніцтва такіх толькі 76%. Упэўнена «так» на пытанне пра неабходнасць рэформаў гавораць 50% чыноўнікаў, тады як сярод насельніцтва – толькі 43%.

Дыяграма 1. Размеркаванне адказаў на пытанне «На Ваш погляд, ці патрэбныя ў Беларусі рэформы?»



Пры гэтым чыноўнікі больш ліберальныя ў адносінах да меркаваных мер, чым насельніцтва. Большасць дзяржаўных службоўцаў лічыць, што рэфармаванне павінна быць накіравана на зніжэнне ўплыву дзяржавы і ступені дзяржаўнага кантролю. Гэты варыянт развіцця падзей падтрымліваюць 56% дзяржаўных служачых супраць 26%, якія выступаюць за павышэнне ўплыву дзяржавы. Сярод насельніцтва пераважае група тых, хто лічыць, што рэформы павінны весці да павышэння дзяржаўнага ўплыву (43% супраць 33% тых, хто выступае за зніжэнне дзяржаўнага ўплыву).

Дыяграма 2. Размеркаванне адказаў на пытанне «Рэформы ў розных сферах жыцця краіны, на Ваш погляд, павінны быць пераважна накіраваны на...»

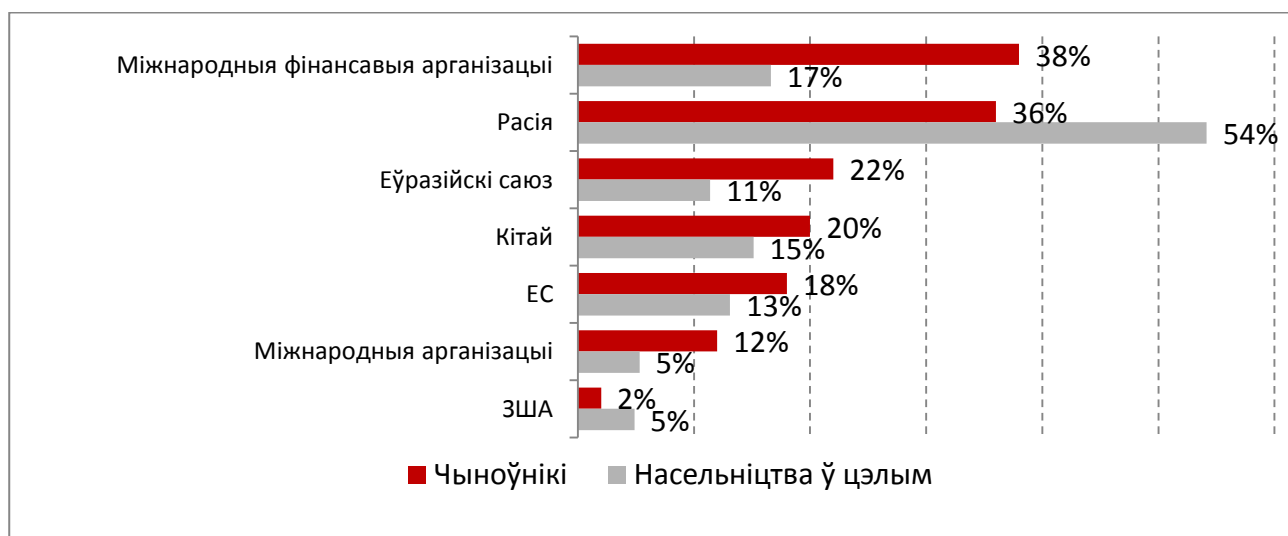


2. Практычны бок: хто павінен распрацоўваць і праводзіць рэформы

Хто ж, паводле меркавання чыноўнікаў, можа дапамагчы ў правядзенні рэформаў і хто павінен распрацоўваць рэформы ў розных сферах? Адказ на гэтыя пытанні дазволіць зразумець, якія шляхі рэфармавання і механізмы ўзаемадзеяння зацікаўленых бакоў будуць найбольш эфектыўнымі і прымальнымі для дзяржаўных службоўцаў.

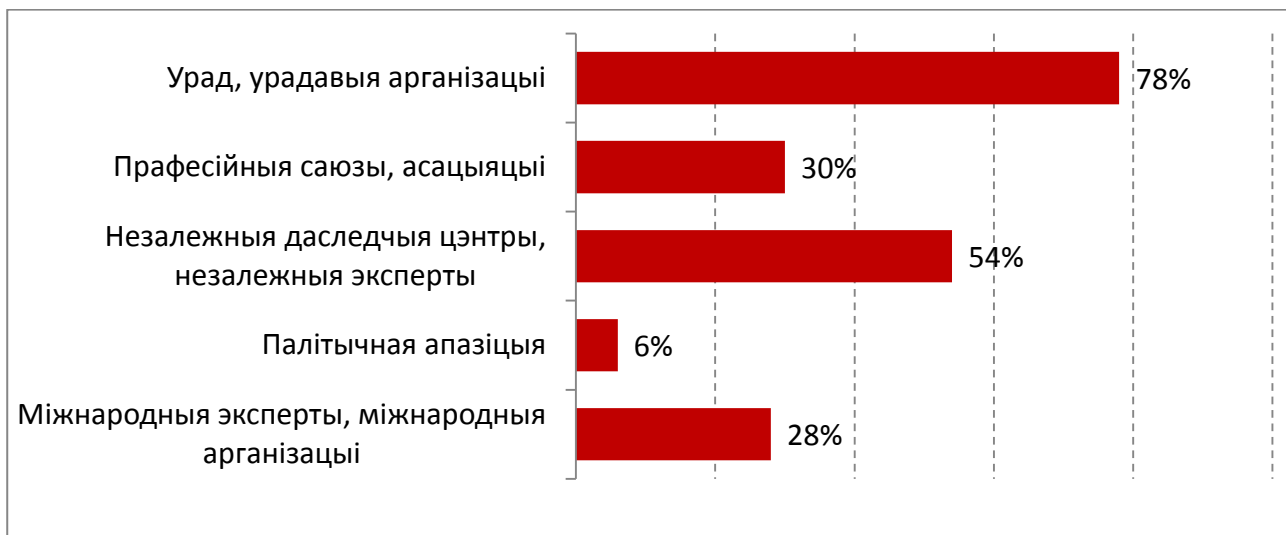
Паводле меркавання чыноўнікаў, асноўную дапамогу звонку ў правядзенні рэформаў варта чакаць ад міжнародных фінансавых арганізацый – за гэта выказаліся 38%. 36% лічаць, што дапамогі варта чакаць ад Расіі. Меркаванне чыноўнікаў істотна адрозніваецца ад меркавання насельніцтва, дзе большасць (54%) чакае дапамогі менавіта ад Расіі, астатнія варыянты адказаў значна адстаюць па папулярнасці.

Дыяграма 3. Размеркаванне адказаў на пытанне «На Ваш погляд, хто можа дапамагчы Беларусі ў правядзенні структурных эканамічных рэформаў?»



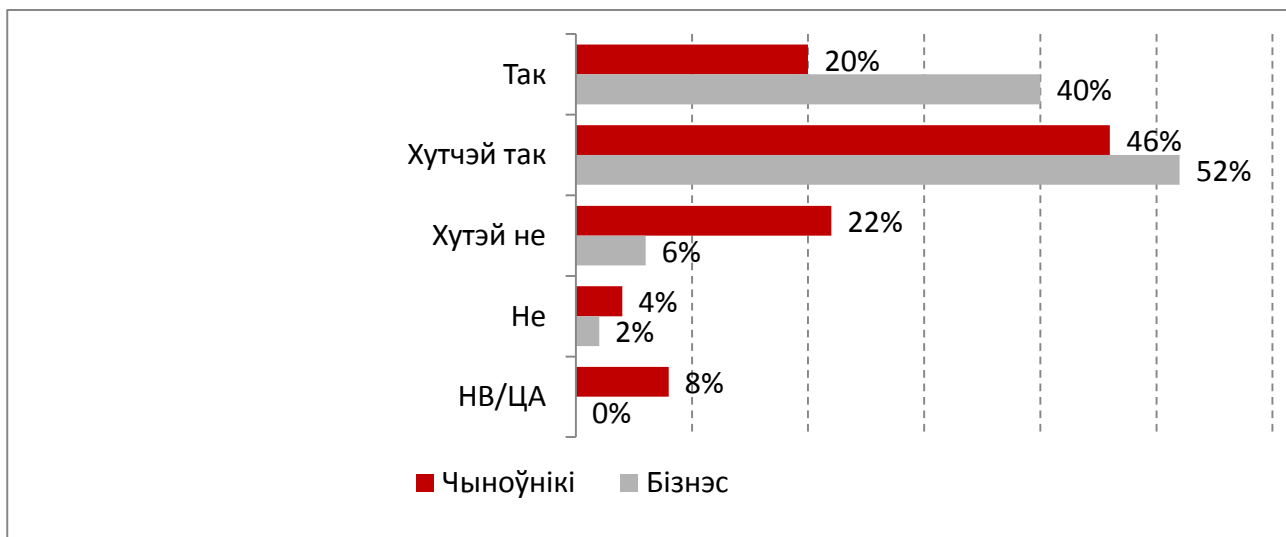
Калі гаварыць пра тое, хто павінен распрацоўваць рэформы, варта адзначыць высокую гатоўнасць чыноўнікаў спадзявацца на меркаванні незалежных экспертаў. 78% лічаць, што ў гэтым працэсе павінны ўдзельнічаць урадавыя арганізацыі, але пры гэтым 54% кажуць пра неабходнасць удзелу нароўні з урадавымі арганізацыямі незалежных экспертаў і даследчых цэнтраў.

Дыяграма 4. Размеркаванне адказаў на пытанне «На Ваш погляд, хто павінен распрацоўваць рэформы ў Беларусі?»



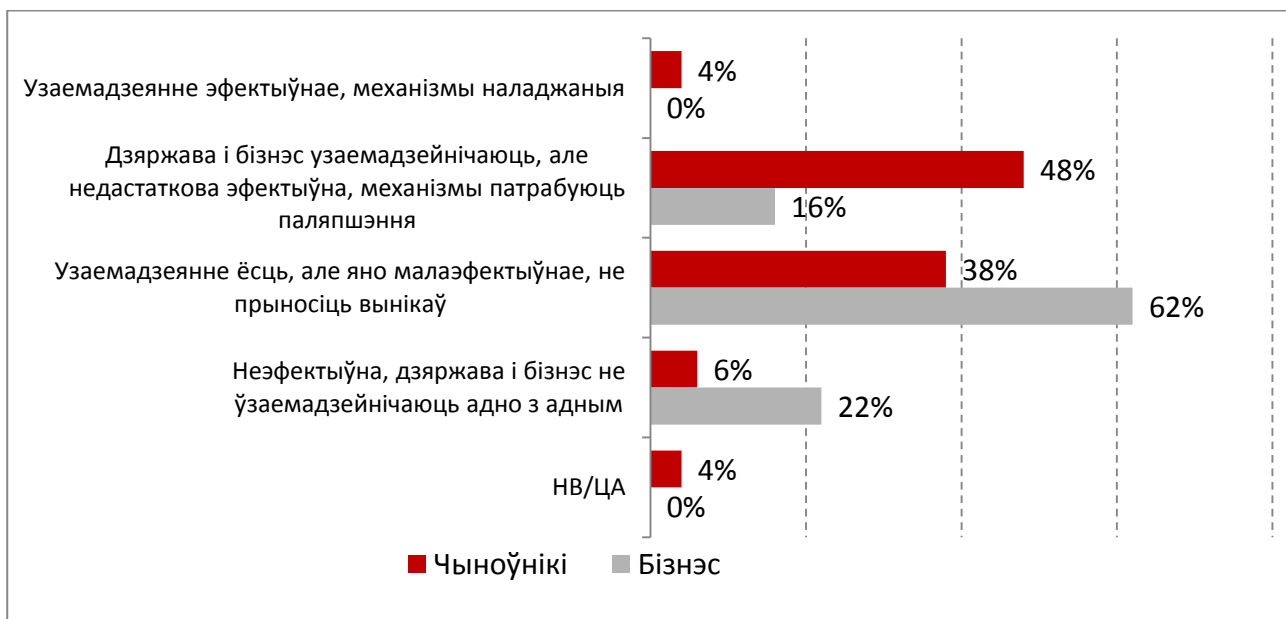
Калі гаварыць пра ўзаемадзеянне дзяржаўных органаў з іншымі суб'ектамі, то патэнцыял гэтага ўзаемадзеяння рознымі групамі суб'ектаў ацэньваецца па-рознаму. Чыноўнікі ацэньваюць гатоўнасць прыватнага бізнэсу браць удзел у распрацоўцы рэформаў менш пазітыўна, чым самі бізнэсмэны (66% адказваюць на пытанне пра гатоўнасць «так» ці «хутчэй так», тады як сярод бізнэсу такіх адказаў у суме 92%).

Дыяграма 5. Размеркаванне адказаў на пытанне «Паводле Вашага меркавання, ці гатовыя прадстаўнікі прыватнага бізнэсу, бізнэс-асацыяцыі ўзяць удзел на роўных з дзяржаўнымі структурамі ў працэсе рэфармавання краіны?»



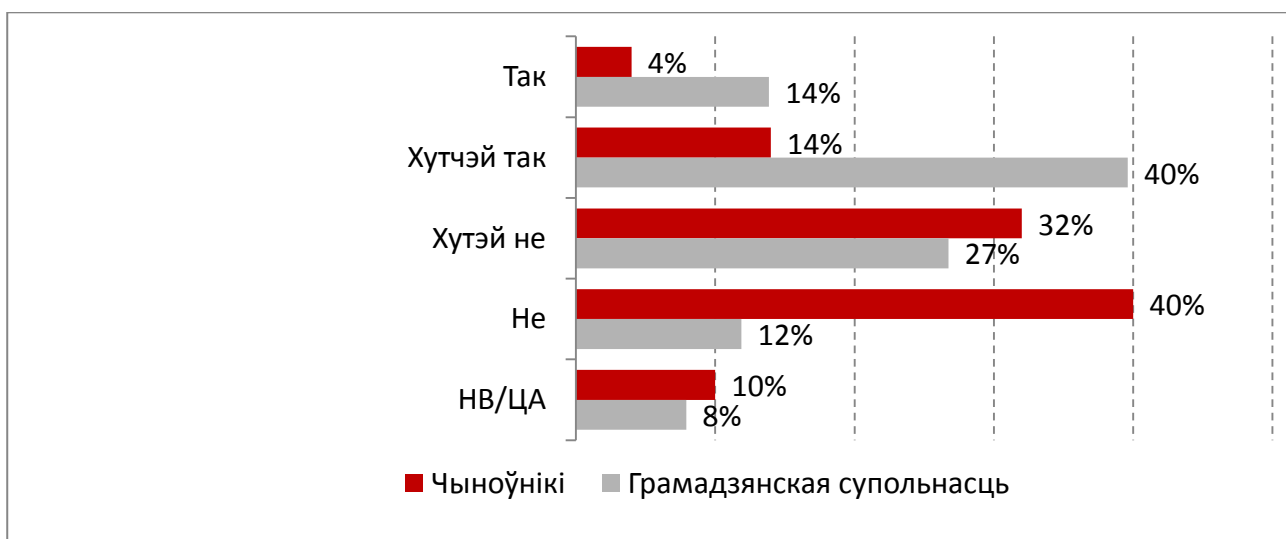
У той жа час эфектыўнасць узаемадзеяння бізнэсу і дзяржаўных органаў чыноўнікамі ацэньваецца больш аптымістычна. Калі 62% бізнэсмэнаў прытрымваюцца меркавання, што ўзаемадзеянне бізнэс-асяроддзя і дзяржаўных органаў не прыносіць вынікаў, то сярод чыноўнікаў большасць прытрымваецца меркавання, што ўзаемадзеянне наладжана, але яно недастаткова эфектыўнае (48%).

Дыяграма 6. Размеркаванне адказаў на пытанне «Наколькі эфектыўна, паводле Вашага меркавання, узаемадзеянне дзяржавы і прыватнага бізнэсу, бізнэс-асацыяцый у наш час?»

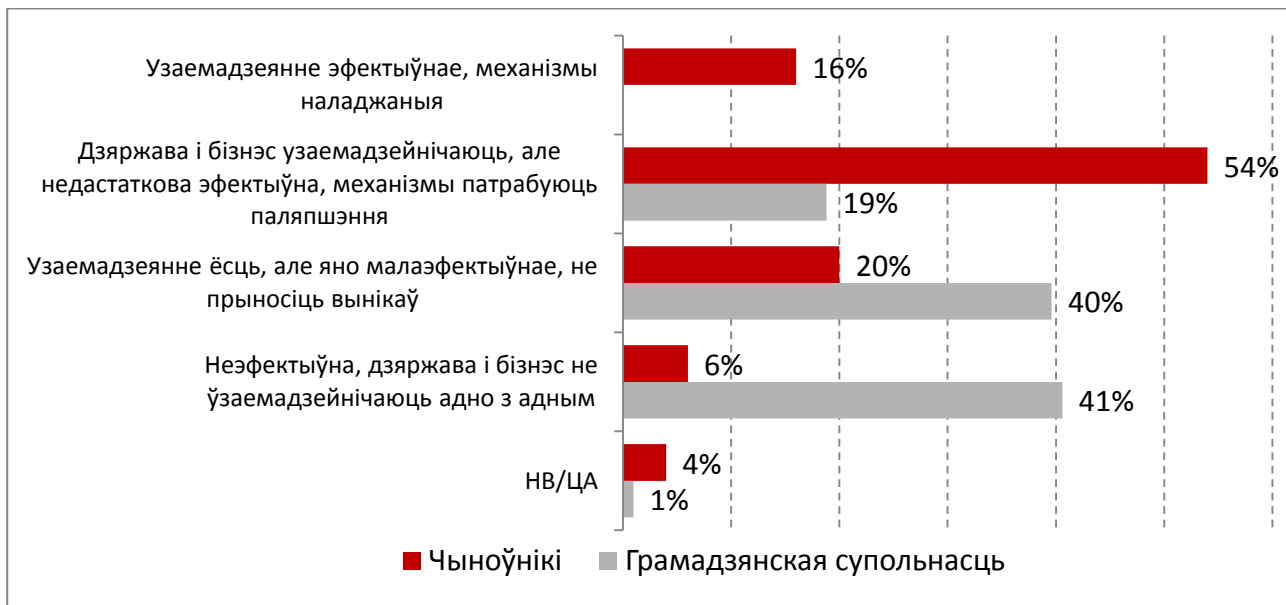


Яшчэ большую асіметрыю мы назіраем у ацэнках патэнцыялу ўдзелу грамадзянскай супольнасці і палітычнай апазіцыі ў распрацоўцы рэформаў. Чыноўнікі гэты патэнцыял ацэньваюць вельмі нізка, хоць самі прадстаўнікі грамадзянскай супольнасці бачаць сітуацыю ў зусім іншым святле. На пытанне пра тое, ці гатовыя грамадзянская супольнасць і палітычная апазіцыя ўзяць удзел у рэфармаванні, 72% чыноўнікаў адказваюць «не» ці «хутчэй не». Гэта ацэнка не адпавядае меркаванню грамадзянскай супольнасці, сярод якога 52% адказваюць на гэта пытанне «так» ці «хутчэй так». Як і ў выпадку з прадстаўнікамі бізнэс-супольнасці, эфектыўнасць узаемадзеяння дзяржаўных органаў з грамадзянскай супольнасцю чыноўнікамі ацэньваецца больш пазітыўна, чым самой грамадзянскай супольнасцю, а розніца ў ацэнках яшчэ больш прыкметная.

Дыяграма 7. Размеркаванне адказаў на пытанне «Паводле Вашага меркавання, ці гатовыя няўрадавыя арганізацыі і палітычная апазіцыя ўзяць удзел на роўных з дзяржаўнымі структурамі ў працэсе рэфармавання краіны?»



Дыяграма 8. Размеркаванне адказаў на пытанне «Наколькі эфектыўна, паводле Вашага меркавання, узаемадзеянне дзяржавы і грамадзянскай супольнасці ў наш час?»



Такім чынам, чыноўнікі досыць пазітыўна ўспрымаюць магчымасць удзелу недзяржаўных аналітычных цэнтраў і незалежных экспертаў у распрацоўцы рэформаў, што сведчыць пра патэнцыяльную гатоўнасць чыноўнікаў да ўзаемадзеяння з іншымі зацікаўленымі бакамі падчас распрацоўкі рэформаў. Нароўні з гэтым чыноўнікі недаацэньваюць гатоўнасць бізнэсу і грамадзянскай супольнасці ўзяць на сябе адказнасць і ўдзельнічаць у распрацоўцы рэформаў і не заўсёды надаюць увагу відавочным для прадстаўнікоў гэтых груп праблемам ва ўзаемадзеянні. З другога боку, гэта асіметрыя можа часткова тлумачыцца крытычнай устаноўкай прадстаўнікоў бізнэсу і трэцяга сектара ў адносінах да ўзаемадзеяння з дзяржаўнымі органамі. Для павышэння эфектыўнасці ўзаемадзеяння неабходна паляпшаць камунікацыі з абодвух бакоў, інфармаваць дзяржаўныя органы пра праблемы ва ўзаемадзеянні з іншымі зацікаўленымі бакамі, а таксама павялічваць празрыстасць іх працы.

3. Асноўныя прыярытэты ў правядзенні рэформаў і іх змест

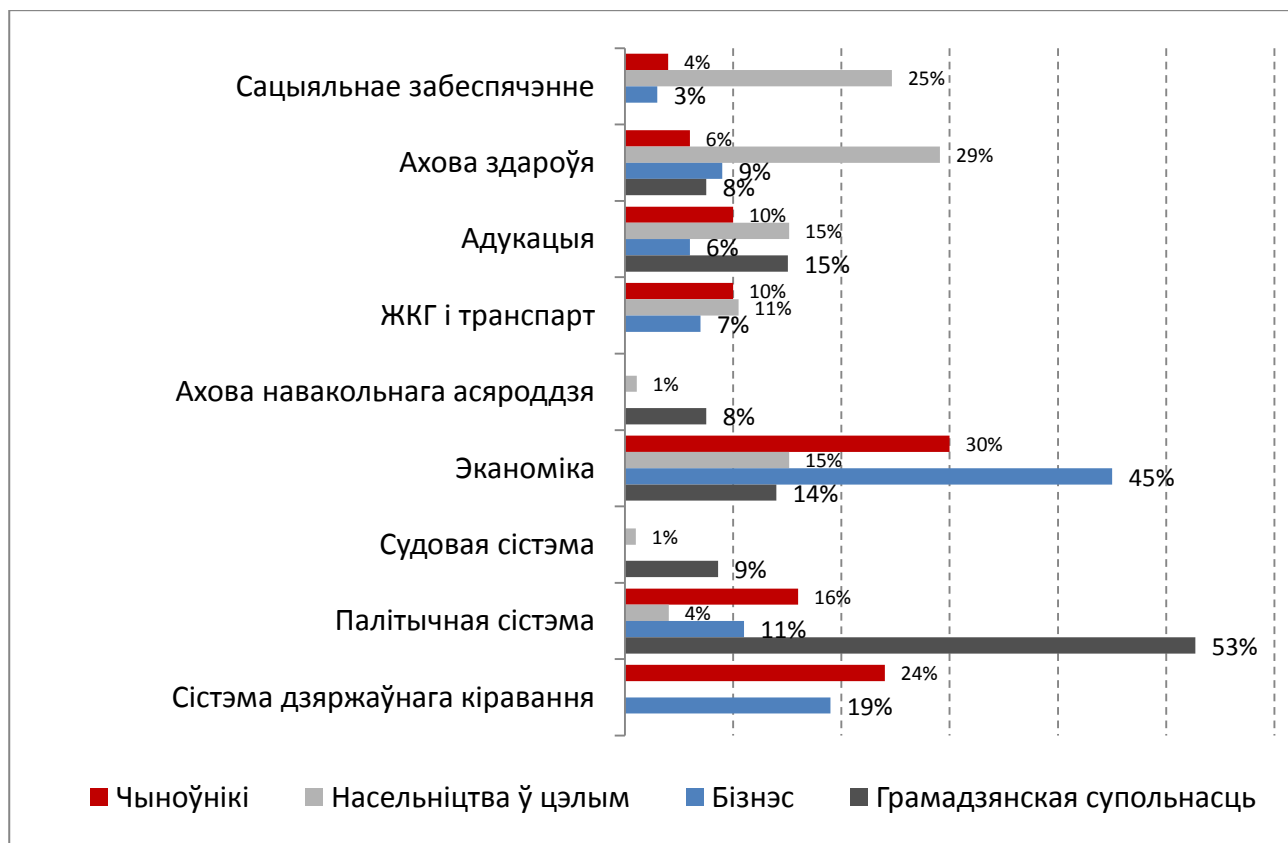
Вызначэнне прыярытэтаў для рэфармавання ў вачах прадстаўнікоў дзяржаўных органаў важна па двух прычынах. Па-першае, яны бачаць многія праблемы знутры, з пазіцыяў органаў улады, і пры выбары прыярытэтаў неабходна давяраць іх меркаванню. Па-другое, калі меркаваныя меры пры рэфармаванні не будуць адпавядаць прыярытэтам з пункту гледжання чыноўнікаў, правядзенне рэформаў запатрабуе дадатковых высілкаў для павышэння матывацыі і зацікаўленасці ў распрацоўцы і ўкараненні рэформаў.

Для чыноўнікаў напрамкі рэформаў, прыярытэтныя з пункту гледжання іх арганізацыі і з пункту гледжання краіны ў цэлым, супадаюць. Гэта гаворыць пра тое, што яны атаясамляюць свае інтарэсы з інтарэсамі краіны. На першым месцы па важнасці правядзення рэформаў у іх стаіць эканоміка, на другім месцы – сістэма дзяржаўнага кіравання.

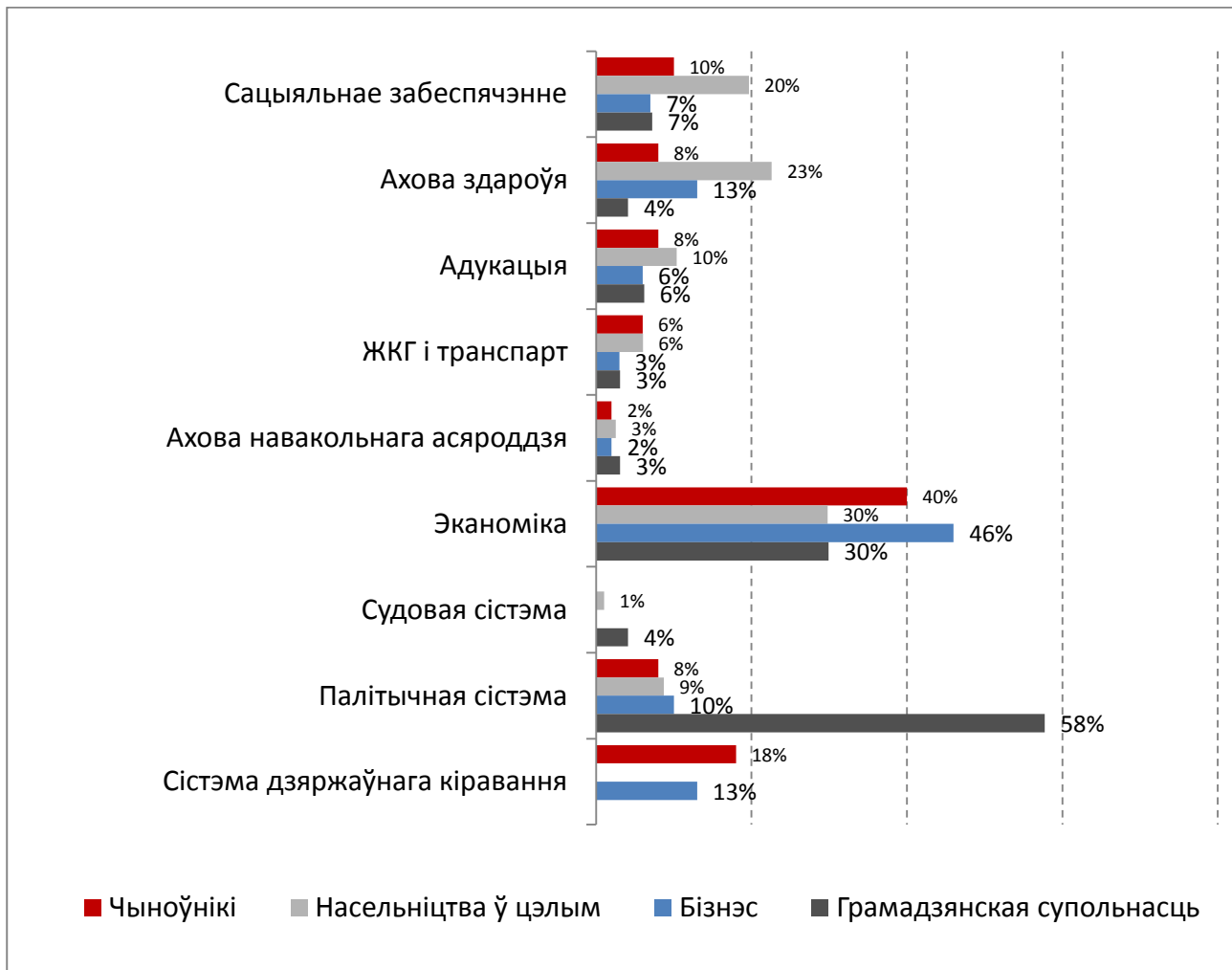
Прыярытэты рэфармавання, якія выбіраюць чыноўнікі, некалькі адрозніваюцца ад прыярытэтаў насельніцтва, бізнэсу і грамадзянскай супольнасці. Калі ў прыярытэтнасці рэфармавання эканомікі меркаванні ўсіх груп хутчэй супадаюць, то, напрыклад, у адносінах да рэформаў сістэмы аховы здароўя і сацыяльнага забеспячэння, важных для насельніцтва, чыноўнікі не выяўляюць зацікаўленасці. Гэта можа стаць трывожным сігналам таго, што дзяржаўныя службоўцы неадчувальныя да інтарэсаў насельніцтва, не ўсведамляюць, з якімі ключавымі праблемамі сутыкаюцца грамадзяне Беларусі.

Акрамя таго, той факт, што неабходнасць рэфармавання шэрагу сфер амаль не адчуваецца чыноўнікамі, можа стаць бар'ерам для распрацоўкі і правядзення рэформаў з-за больш нізкай матывацыі дзяржаўных службоўцаў; менавіта ў гэтых сферах пры рэфармаванні могуць спатрэбіцца дадатковыя высілкі для павышэння іх зацікаўленасці і ўцягнутасці.

Дыяграма 9. Размеркаванне адказаў на пытанне «Праранжыруйце наступныя сферы грамадскага жыцця (расстаўце па месцах ад 1 да 9) так, каб на 1-м месцы была тая, у якой для краіны ў цэлым рэформы неабходныя больш за ўсё, на 9-м — тая, якая менш за ўсё мае патрэбу ў рэфармаванні». ДЛЯ СЯБЕ/ДЗЕЙНАСЦІ АРГАНІЗАЦЫІ



Дыяграма 10. Размеркаванне адказаў на пытанне «Паранжыруйце наступныя сферы грамадскага жыцця (расстаўце па месцах ад 1 да 9) так, каб на 1-м месцы была тая, у якой для краіны ў цэлым рэформы неабходны больш за ўсё, на 9-м – тая, якая менш усяго мае патрэбу ў рэфармаванні». ДЛЯ КРАІНЫ Ў ЦЭЛЫМ



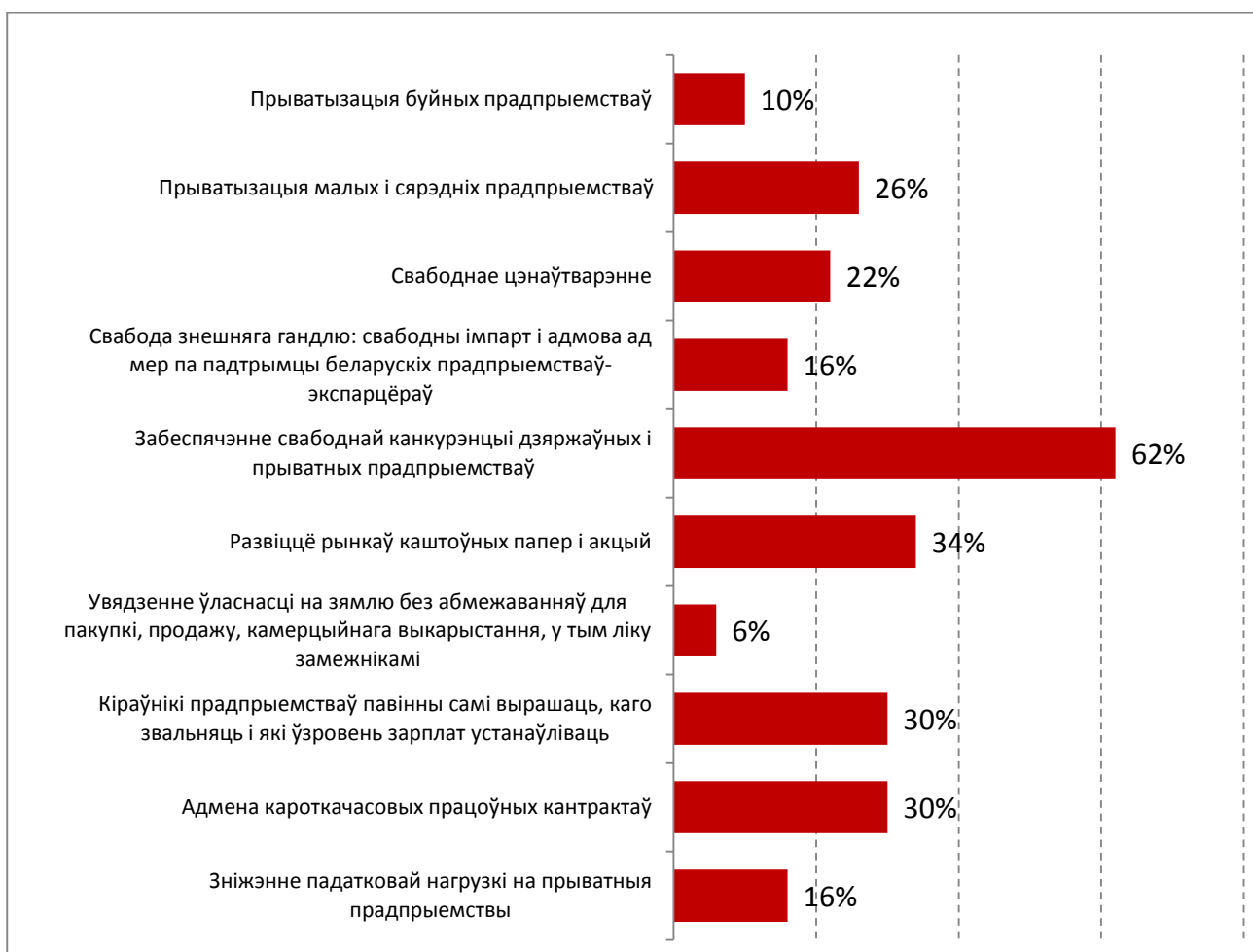
Калі гаварыць не толькі пра тыя сферы, якія чыноўнікі ставяць на першае месца, але і таксама вызначыць тыя, якія маюць патрэбу ў тэрміновых рэформах, усе сферы, паводле меркавання чыноўнікаў, падзяляюцца на тры групы. Першая – група сфер, якія патрабуюць неадкладнага рэфармавання (паводле меркавання большасці): эканоміка і ЖКГ і транспарт (больш за 70% кажуць пра неабходнасць правядзення рэформаў у найбліжэйшыя 1-2 гады). Другая група – тыя сферы, якія патрабуюць тэрміновага рэфармавання, паводле меркавання паловы чыноўнікаў (47-49%): сацыяльнае забеспячэнне, ахова здароўя, адукацыя і сістэма дзяржаўнага кіравання. Трэцяя група – сферы, якія ў найменшай ступені маюць патрэбу ў тэрміновым правядзенні рэформаў: ахова навакольнага асяроддзя, судовая сістэма і палітычная сістэма.

Дыяграма 11. Размеркаванне адказаў на пытанне «Калі казаць пра краіну ў цэлым і інтарэсах усіх грамадзян, як тэрмінова, на Ваш погляд, неабходны рэформы ў наступных сферах:... »



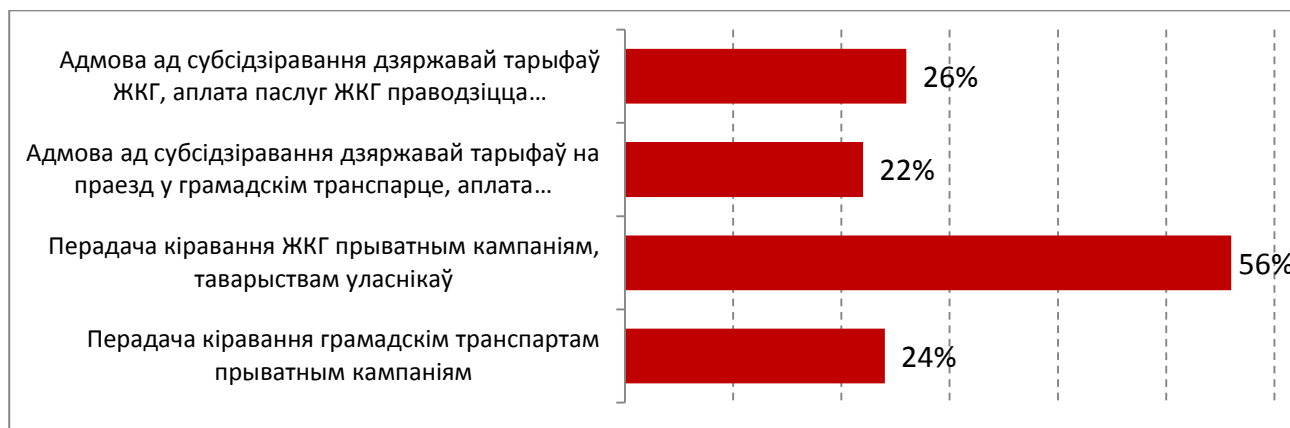
Калі гаварыць пра рэформу эканомікі, для службоўцаў меркаваныя мерыносяць умерана ліберальны характар. Большасць (62%) выказваецца за забеспячэнне вольнай канкурэнцыі дзяржаўных і прыватных прадпрыемстваў, але амаль нікім не падтрымліваецца прыватызацыя буйных прадпрыемстваў (10%), прыватная ўласнасць на зямлю без абмежаванняў (6%).

Дыяграма 12. Размеркаванне адказаў на пытанне «Якія меры неабходныя пры рэформах у кожнай з пералічаных сфер грамадскага жыцця?» ЭКАНОМІКА



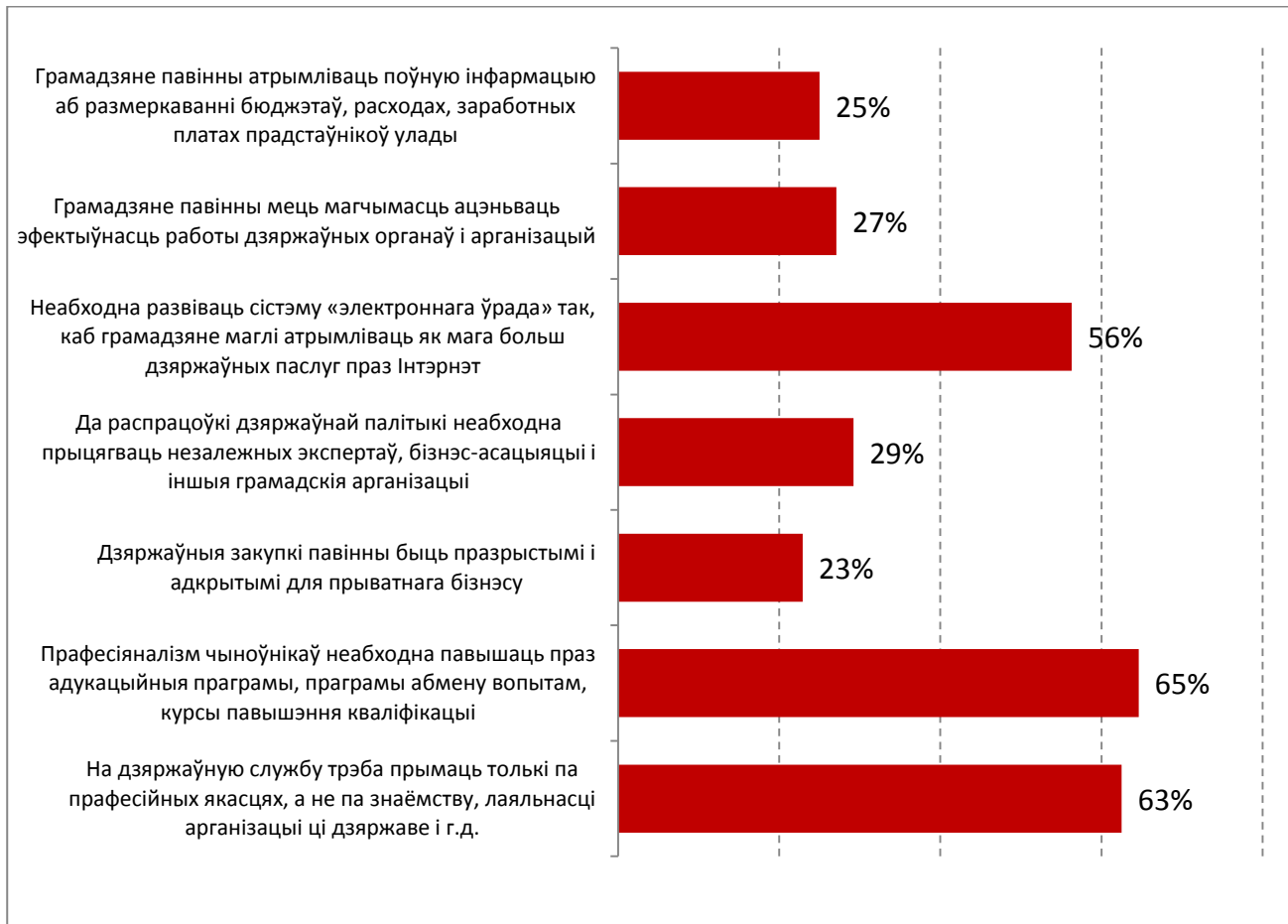
Калі гаварыць пра рэформу ЖКГ, якая, паводле меркавання большасці чыноўнікаў, таксама з'яўляецца тэрміновай, на першым месцы па папулярнасці аказваецца перадача кіравання прадпрыемствамі ЖКГ прыватным кампаніям, таварыствам уласнікаў (за гэта выказваюцца 56%).

Дыяграма 13. Размеркаванне адказаў на пытанне «Якія меры неабходныя пры рэформах у кожнай з пералічаных сфер грамадскага жыцця?» ЖКГ і ТРАНСПАРТ



З пункту гледжання чыноўнікаў, рэформа сістэмы дзяржаўнага кіравання часцей за ўсё ўключае забеспячэнне прафесіяналізму кадраў праз справядлівае найманне ў дзяржаўныя органы па прынцыпу прафесійных якасцяў і павышэнне кваліфікацыі чыноўнікаў (гэтыя меры падтрымліваюць больш за 60%). Але ў большасці выпадкаў чыноўнікі не падтрымліваюць меры, якія дазваляюць павялічваць празрыстасць і падкантрольнасць органаў дзяржаўнай улады. Гэта таксама можа стаць бар'ерам пры правядзенні рэформаў у дадзеным напрамку.

Дыяграма 14. Размеркаванне адказаў на пытанне «Якія меры неабходныя пры рэформах у кожнай з пералічаных сфер грамадскага жыцця?» СІСТЭМА ДЗЯРЖАЎНАГА КІРАВАННЯ



Аналіз прыярытэтаў у правядзенні рэформаў і ўяўлення пра неабходныя меры дазваляюць ацаніць, у чым зацікаўлены дзяржаўныя органы і якія напрамкі змен могуць быць імі патэнцыйна падтрыманыя. Гэта, у першую чаргу, адносіцца да рэфармавання эканомікі ва ўмерана ліберальным ключы і рэформе сістэмы дзяржаўнага кіравання ў сферы павышэння ўзроўню кваліфікацыі і прафесіяналізму дзяржаўных служачых.

Тыя меры, якія не падтрымліваюцца чыноўнікамі (напрыклад, прыватызацыя буйных дзяржаўных прадпрыемстваў, лібералізацыя зямельнага заканадаўства, павышэнне празрыстасці працы органаў улады) могуць сустрэць супраціў з боку дзяржаўных органаў. Таксама можна меркаваць пра наяўнасць бар'ераў пры правядзенні рэформаў у тых сферах, якія чыноўнікі не лічаць прыярытэтнымі для рэфармавання.