

ПЕТЕРБУРГСКИЙ МЕЖДУНАРОДНЫЙ ЭКОНОМИЧЕСКИЙ ФОРУМ
18–20 июня 2015

**АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ АНТИКРИЗИСНОЙ ПОЛИТИКИ: РЕФОРМА
ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ**
Пленарная сессия Сбербанка России

18 июня 2015 — 15:00–16:30, Павильон 8А, Зал Конгрессов

Санкт-Петербург, Россия

2015

Модератор:

Герман Греф, Президент, Председатель Правления, Сбербанк России

Выступающие:

Михаил Абызов, Министр Российской Федерации

Доминик Бартон, Управляющий директор, McKinsey & Company

Энтони Блэр, Бывший Премьер-министр Великобритании (1997 - 2007 гг.)

Лим Сион Гуан, Президент группы, GIC

Алексей Кудрин, Декан, факультет свободных искусств и наук, Санкт-Петербургский государственный университет

Г. Греф:

Добрый день, дорогие гости Петербургского форума. Прежде всего я хочу пригласить подняться на подиум наших уважаемых панелистов, которые сегодня приехали специально для участия в Петербургском форуме. Please dear speakers, can we invite you to the stage. Сегодня у нас великолепный состав докладчиков.

Господина Энтони Блэра представлять не надо, он очень известный человек, десять лет возглавлявший правительство Великобритании, и мы пригласили его неслучайно. Господин Блэр — не только автор большого количества реформ в Великобритании, он также сделал огромный подарок правительствам других стран: придумал методологию проведения реформы государственного аппарата. Им был создан так называемый Prime Minister's Delivery Unit — специальное подразделение при премьер-министре Великобритании, которое занималось планированием, контролем и во многом имплементацией реформ. Этот опыт сегодня используется в целом ряде стран. Поэтому мы очень благодарны господину Блэру за то, что он прилетел, и очень ценим его участие в этой панели. Спасибо большое.

Доминик Бартон тоже очень известен в России: это глава глобальной компании McKinsey, которая имеет дело с огромным количеством государств, накопила огромный опыт по реформированию государственных аппаратов во многих странах мира. Доминик, спасибо большое за то, что вы сегодня с нами.

Разрешите мне представить господина Лим Сион Гуана. Это один из ближайших соратников Ли Куан Ю, великого лидера Сингапура, один из тех, кто превращал эту страну в образец эффективности построения государства. Долгое время он возглавлял министерство, которое занималось реформой государственной службы. Я думаю, что опыт Сингапура будет для нас очень интересен. Сейчас господин Лим возглавляет суверенный фонд Сингапура — GIC, это одна из крупнейших в

мире структур такого типа. Я очень благодарен ему, за то что он приехал сюда.

Алексея Леонидовича Кудрина тоже представлять не нужно. В период работы на различных должностях в Правительстве он был очень серьезным драйвером реформ государственного аппарата. Министерство финансов под его руководством внедрило многие механизмы performance management, то есть управления по результатам, а также федеральные целевые программы, целевое финансирование результатов деятельности из бюджета. Алексей Леонидович имеет огромный опыт в понимании и построении подобного рода систем. Поприветствуем Алексея Леонидовича. Михаил Анатольевич Абызов — руководитель Открытого правительства, министр, который отвечает за создание российского образца открытости и транспарентности. Надо сказать, что многие механизмы, созданные под его давлением, под его энергией начинают продвигаться в российскую практику. Так случилось, что на нашей панели ему придется отвечать за все Правительство, потому что господин Силуанов в последний момент уехал на совещание к Президенту. Спасибо, Михаил Анатольевич, что вы с нами. Итак, уважаемые коллеги, начнем. Сегодня мы трижды проведем голосование. Кроме того, я надеюсь, что нам удастся задать хотя бы несколько вопросов столь интересным спикерам, поэтому подготовьте наиболее злободневные темы для обсуждения. Перед тем как начать дискуссию, я попрошу показать ролик, который мы создали вместе с нашим многолетним партнером, компанией CNBC, которой я хочу сказать огромное спасибо.

Видеоролик:

Диктор:

Что определяет экономические успехи стран?

Почему некоторые страны более богаты, чем другие? Почему одни процветают, а другие живут в бедности? Дело не в культуре, не в

географии — дело в институтах, созданных людьми. Основа — это изменение политических институтов.

Существуют различные виды институтов. Что их объединяет? Все они критически зависят от качества государственного управления. Однако по этому показателю Россия сильно отстает от развитых и даже от развивающихся стран.

Мы видим, что граждане все больше не доверяют своему правительству. В российском госсекторе работает более трети занятых, а интенсивность их работы выше среднего уровня по стране. Несмотря на это более половины россиян считает, что Правительство не выполняет социальных обязательств перед населением. Недовольство качеством общественных услуг растет. Масштаб накопленных проблем превысил критический уровень. Необходимость реформы является более острой, чем когда-либо. Государственные функции не оптимальны. Процессы неэффективны. Госслужащим не хватает навыков.

В. Путин:

Нам безусловно нужно значительным образом улучшить систему управления в стране в целом, в Правительстве и в отдельных отраслях.

Диктор:

Без слаженно и эффективно работающего государства невозможно успешное реформирование экономики и социальной сферы. С проблемами государственного управления сталкиваются все страны, и многие успешно их решают. Реформы госуправления проводились во многих странах мира. Залогом успешной реформы являются выстраивание прозрачной системы управления и мониторинг показателей эффективности, четкое определение целей и постоянный контроль их исполнения.

Мы в Малайзии убедились, что наши цели реализуются. С помощью предельно конкретных программ мы сделали так, что исполнители

точно знают порядок своих действий, и таким образом мы легко можем реализовывать эти проекты.

Построение системы мотивации труда и профессиональной подготовки сотрудников — это еще один важный шаг на пути к реформированию государственного управления. Ключевой инновацией, введенной в Великобритании в конце 2000-х годов, является создание проектных офисов реализации ключевых государственных программ.

Э. Блэр:

Мы создали совершенно новый способ работы в основе Правительства, сделав следующее. Во-первых, мы безжалостно расставили приоритеты: мы знали, что не сможем сделать все, но знали, какие ключевые вещи сделать надо. Во-вторых, мы разработали план их исполнения. В-третьих, мы нашли людей, которые поняли задачу и были способны ее выполнить. И в-четвертых, мы отслеживали и контролировали результаты проделанной работы. Я был вовлечен в процесс лично. Это привело к огромным изменениям в основе Правительства.

Диктор:

Для повышения эффективности государство использует различные механизмы, в том числе заимствованные у бизнеса. Примером успешного внедрения бизнес-практики в государстве является бережливое производство.

Всегда верьте, что существует более эффективный способ. В бережливом производстве мы используем минимальные ресурсы для максимальной производительности.

Какие меры по улучшению качества госуправления должны стать первоочередными? Как ускорить реформу и получить ощутимые преимущества в ближайшее время? Как добиться последовательного увеличения эффективности работы государственного аппарата?

Г. Греф:

Итак, эффективная работа государственного аппарата. Я хочу начать с короткого заявления — может быть кому-то оно покажется провокационным: единственное, чем отличаются успешные государства от неуспешных, — это качество государственного аппарата и качество управления. Тем же самым отличаются успешные компании от неуспешных. Мы знаем много примеров, когда государство обладает всеми видами ресурсов и на протяжении веков остается бедным. Мы знаем примеры, когда государства не обладают никакими ресурсами и в течение исторически короткого промежутка времени за счет очень качественного управления достигают передовых позиций в части доходов, ВВП на душу населения и в части богатства населения. Специально к этой сессии мы перевели на русский язык очень интересную работу под названием «Why Nations Fail?» — «Почему одни нации богатые, а другие — бедные?», вы можете получить экземпляры этой книги на нашем стенде. Два американских ученых, Дарон Аджемоглу и Джеймс Робинсон, провели большое исследование на тему причин успехов и провалов в политике различных государств. Они пришли к выводу, что самым главным является качество государственных институтов. Страны, в которых веками создавали эффективные институты (авторы назвали их инклюзивными), работающие на повышение эффективности работы всей экономики, всей политической и социальной системы, на благо всего населения в целом, добиваются успеха. А страны, где созданы так называемые экстрактивные институты, обслуживающие узкую прослойку правящей элиты, что ведет не к дистрибуции богатств, а к их накоплению элитой, проигрывают. Очень хорошая работа, но эта оппозиция, на мой взгляд, все же вторична, потому что институты создаются людьми, системой органов власти. Если качество менеджмента высокое, то, как правило, в стране создаются качественные институты. Сегодня это одна из наиболее существенных проблем для России, поэтому именно ее мы сделали ключевой темой повестки дня.

Я хотел бы попросить вас высказать свою точку зрения на эту проблему. Поставьте, пожалуйста, первое голосование. У всех вас есть пульты. Вопрос сформулирован следующим образом: является ли проблема эффективности госуправления в настоящее время в условиях Российской Федерации главной? Есть три варианта ответа на этот вопрос: нажав на кнопку «1», вы скажете «да»; нажав на кнопку «2», вы скажете, что эта реформа важна, но несколько не важнее, чем все остальные; кнопка «3» означает, что сегодня есть более важные задачи. Включите режим голосования, пожалуйста.

Результаты позволяют нам начать дискуссию. Скажу честно, у нас был запасной сценарий: если бы первый вариант получил 5% голосов, мы бы объявили о конце сессии.

Пора обратиться к нашим спикерам. Начнем с Доминика: считаете ли вы, что сегодня это проблема номер один, и почему вы так считаете?

D. Barton:

I absolutely do think it is the number one issue: the issue, nothing else, because I think if you cannot get anything done, you can have all the dreams and plans you want to, but if you cannot implement it and drive it, it does not matter. You may think education is important, health care infrastructure, I will believe in that, but if you do not have a delivery system, like Tony Blair established, if you do not have that, you cannot get things done. So I think it is absolutely critical. And too many governments around the world fail at getting things done. We have wonderful plans, beautiful ambition, but it does not get done.

A. Blair:

Absolutely. I completely agree with that. I think if you look around the world today, the difference in the state of countries can often be seen in the quality of their governance, and the challenge for government is how do you get things done. And in a world that is constantly changing, that means government itself

has to change and reform. And so, this issue of governance is vital, but it requires new ways of working; it requires either new personnel or changes in the mentality of existing personnel; and it requires an absolutely relentless focus on what is important and how you get it achieved. We have now vast experience, too, of how governments work. You have it, we have it. It is everywhere. So, in any other walk of life, we would be learning the lessons, creating best practice and applying it. That is what we should do with government.

Г. Греф:

Алексей Леонидович, пожалуйста.

А. Кудрин:

Я присоединюсь к коллегам и напомню, что, когда была инициирована первая программа «Стратегия-2010», называемая еще программой Грефа, мы все засучили рукава и стали ее выполнять. Сегодня можно сказать, что она была реализована примерно на 50%. По некоторым показателям на 80%, по некоторым — на 15—30%. Такова степень эффективности работы управленческого механизма у нас в стране и верность заявленным целям. До 2020 года должна быть реализована Концепция долгосрочного развития (КДР), принятая в 2008 году. За половину срока она выполнена по многим показателям на 15—20%. Вот цена декларациям и обещаниям наших политиков. Значит, надо менять механизм принятия решений, менять систему управления.

Г. Греф:

Большое спасибо. Господин Лим, ваша точка зрения.

Lim Siong Guan:

I think the job of government is to do whatever they can to give their people hope for the future. So, peace and security for the present and hope for the future.

Some of these functions, government itself will do, some of these functions, the government allows or facilitates or helps the private sector to do, and some of these functions, they help the people to help themselves in their various communities. Where the government itself is delivering the services, then of course we are looking for efficiency and effectiveness in the best way possible for the government. Where the government is delivering the services through the private sector, or through the community and the people sector, then the government has enormous powers in deciding the extent to which they will allow the private sector to operate, and also in measuring how well the private sector delivers the goods. So I would say the reform of government definitely is the most critical in two aspects. One is where the government itself is delivering, and you look for efficiency and effectiveness, and second, where the government is not directly delivering, in which case the government must enable or allow good things to happen and stop bad things from happening.

Г. Греф:

Большое спасибо. Алексей Леонидович объявил о том, что каждое следующее поколение должно быть лучше. Михаил Анатольевич, вы пришли на наше место. Как-то Алексей Леонидович сказал, что у вас с исполнительностью еще хуже, чем было у нас.

М. Абызов:

Начну с ответа на вопрос: проблема повышения эффективности всегда будет ключевой. Единожды сформированные системы не могут оставаться эффективными, если они не развиваются. Это относится и к управлению государством, и к управлению бизнесом. Можно спросить любого из присутствующих здесь предпринимателей: «Считаете ли вы, что повышение эффективности вашего предприятия и системы управления предприятием является для вас ключевой задачей?» Ответ всегда будет положительным. А судя по той диаграмме, которую вы представили, по

некоторым составляющим эффективности Россия отстает от передовых стран. Для федерального Правительства, для губернаторов, для власти в целом это серьезный вызов. Мы не выдержим глобальной конкуренции, основанной на знаниях, на человеческом капитале, если наше государство не будет эффективным. Наши конкуренты совершенствуют системы управления, поэтому, конечно же, и для нас это сегодня ключевой приоритет.

Г. Греф:

Большое спасибо. Будем считать, что первую задачу нашей дискуссии мы исполнили. Мы пришли к согласию в вопросе приоритета: что необходимо для решения текущих проблем в российской экономике и в России в целом. После ответа на вопрос «что?», то есть постановки цели, нужно ответить на вопрос «как?». Мало признать, что реформа государственной службы и системы управления нужна. Михаил Анатольевич очень правильно сказал, она не просто нужна, она нужна постоянно. Здесь мы сталкиваемся с парадоксом: Правительство должно само себя реформировать. Это всегда очень тяжело и вызывает большие вопросы и недоверие и у бизнеса, и у населения. Я хотел бы адресовать вопрос Доминику: выработано ли сейчас какое-то более или менее универсальное средство или, может быть, две-три модели, которые используются для эффективной реформы государственного управления в других странах.

D. Barton:

Yes, I do. I think there is a common set of principles, and I think it is common whether you are in Latin America, or whatever your background is. We have found that these principles work. I would just outline a number of them. One in particular is what Tony Blair mentioned as focus. You cannot do 50 things. And so, typically, what we have seen is that it is five to seven. The Malaysian example, PEMANDO, the performance and management delivery system, had

seven priorities: very specific priorities on crime, on getting more people to use urban transit. They were very tangible, practical: the seven that were important for them. Obviously that varies by country, but I think somewhere in the order of five to seven. The Colombian government: President Santos has had eight, they are different. So, focus on the set of priorities. The second is that they are measurable, they are very measurable, and there are milestones. You do not wait five years to see what actually happens; they are measurable. Again, in the case of Malaysia, at the very beginning of the programme, the Prime Minister reviewed the results on those seven every Monday, and you did not want to have a red score two weeks in a row in terms of where it was. So the performance management of those priorities is key.

Г. Греф:

Каждый понедельник премьер-министр лично собирал всех министров и спрашивал, насколько они за неделю продвинулись по этим семи направлениям?

D. Barton:

Yes, in this case, there was a Minister Idris Jala, who brought it forward, and it was literally a sheet, green, yellow and red. It was not a long meeting. He basically focused on the red. And then there was the question, “Can you explain to me why it is red in this particular area?” Someone would explain it, and then basically you do not want to come back next Monday and have a red, it is just not a good thing to do. Because the other element I would just say is that you have the focus, you have the performance management view, you also have transparency, because no one can hide from it. It is visible. And again, governments use different ways of getting that transparency. In the case of Columbia, the case of Malaysia and it is being used now in South Africa, the media actually was – not every Monday, the media was not sitting in with the Prime Minister, but the media was present every six months, when they actually

put out their report for people to see. So that transparency was a vital part of doing it. The final part I would just say is around leadership. You need to have someone who is completely focused on driving this. It takes, I think, quite a brave, courageous individual, because you are going to be calling colleagues out on it. And so watch the type of leader that you have in place to be able to drive it and move it forward. Again, I would say, at least from our own experience, we have seen that this, again, works in all different cultures and all different backgrounds. I do not think this is an Anglo-Saxon model, or whatever model you want to call it. It can be used all over the world.

Г. Греф:

Доминик, правильно ли я все услышал? Во-первых, важна личная вовлеченность первого лица — премьер-министра. Во-вторых, нужна концентрация: должно быть ограниченное количество реформ, а не все одновременно. Должны быть сформулированы семь—десять направлений, которые будут находиться под постоянным контролем. В-третьих, должен быть создан специальный офис, который это контролирует, а также должна проводиться регулярная еженедельная сессия по отклонениям от заданных параметров.

D. Barton:

I would agree: I think ten is too many, personally, I think it is seven, but maybe we should be ambitious.

Г. Греф:

Большое спасибо.

Тони, можно ли задать Вам тот же вопрос: «Как?» Состоять он будет из двух частей. Как Вы это делали? Если первые пять лет Вашей деятельности Вы не создавали специальное подразделение, то почему-то во второй срок Вы создали специальное подразделение в правительстве

Великобритании. Что привело к такой необходимости и насколько, на Ваш взгляд, это помогло в реформе правительства?

A. Blair:

So, this came about because I came into power after 18 years of opposition. Being Prime Minister was the first job – the only job – I ever had in government. I sat in Downing Street, I was the Prime Minister, we won a landslide victory – I thought that if I said something should happen, then it happened. This turned out to be a big mistake! I thought that basically the system would respond to my direction. And then I realized in the course of my first term that bureaucracies do not respond like this, unfortunately. So, in my second term, I set up these series of new mechanisms that were designed exactly as Dominic was just saying, to do the following: to prioritise, in other words, to focus, what is essential, what are the things we really want to get judged by; to get the right policy in place to meet those priorities, because policy matters, right – getting the right policy not the wrong policy is important; and thirdly, performance management, so that you were tracking the implementation. Those mechanisms allowed us to take a set of priorities, and deliver them in a way that I, again, was personally involved in, and by the way, this only works if the top guy is actually involved, personally. I would just add a couple of things, though, that I have learned since being in office that I also think are very important. The first is that in policy today, one of the great problems in government is that governments are good at managing systems; they are not very good at changing them. So, governments are not good at innovation or creativity. But if you just take one example, technology. Technology should be transforming the way government works, and the way public services are delivered, and yet we do not often use technology in the way that, if you were in the private sector, it would be simply a matter of course for you. So that is one thing, I think the policy mix has to be better done. The second thing that I feel even more strongly now than I did when I was in government is that I think the role of government today is far more to do with setting a strategic direction. But

delivering things is where government is weak, and I favour today much more public-private partnerships; I think we can use voluntary organizations, community organizations much more, and government should be smaller and smarter and more strategic. I think the one final thing I would say about this as well, and this is very important for anyone involved in government: the methodology of reform matters. In other words, I often see political leaders around the world with great reform programmes, but they are completely politically unrealistic for them. So the methodology of reform is also important, and you have to have a means of implementing the reform that allows you to communicate with your people what you are doing, and allows you to take your country with you.

Г. Греф:

Господин Блэр, как вы пришли к созданию Prime Minister's Delivery Unit? Дэвид Милибэнд и сэр Майкл Барбер, которые руководили всем этим, рассказывали мне такую историю. В Великобритании резко возросло число домашних краж. По вашей просьбе министр внутренних дел представил вам программу борьбы с этим, настолько дорогостоящую, что у вас просто не было на нее денег. Тогда вы попросили оценить, насколько эта программа будет эффективна. Результаты вас разочаровали, потому что инвестирование денег совсем не гарантировало спада преступности. Тогда вы попросили своих сотрудников сделать альтернативный проект, который они и подготовили совместно с экспертами, и он оказался значительно дешевле, а главное, за год чуть ли не в половину уменьшилось количество краж. Это послужило для вас стимулом к созданию специального подразделения. Такая легенда ходит вокруг вашей деятельности. Или это действительно было так? Почему вы создали специальное подразделение, а не просто отдали поручение одному из министров?

A. Blair:

Well, it is a legend, but it is also true. Yes, that is more or less what happened, and then we took that and started to apply it to things like waiting times for hospital treatment, school results, and then very specific reforms in the system that we were making around things like immigration, criminal justice and so on. I think it only works, by the way, if the objective is very specific and measurable. But the other thing is, you need to get people with creative ideas. I mean, very often what I find about government – but I think this is also true of the private sector, and it is also true of running virtually any organization – is that sometimes you need to step back and, instead of trying to find a better way of making the same system work harder, you analyse whether or not you have to change the system, which is a different way of doing it. Do you see what I mean? That is why I say one of the things that is really interesting about government today is that virtually any problem that any government has, someone else is also trying to deal with somewhere in the world. What I think should happen today is that governments learn from that best practice, and learn from what goes right and what goes wrong, and get some sense of creativity into government, because, as I say, that is what government is bad at. The other thing that I think is really important, although some people frown on this, is to have people from the public sector spend time in the private sector, and have private sector people come into the public sector. I think they can learn a lot from each other, and, as I say, the key thing to get to is a situation where you bring into government the ability to change and to innovate. If you do not have that, in a fast-changing world, government just becomes a weight on the economy and not a help to it.

Г. Греф:

Спасибо большое, господин Блэр.

Должен сказать, я не перестаю удивляться господину Блэру. Сегодня он спросил меня: «Как у тебя в Сбербанке обстоит дело с внедрением big data?» Я сначала потерял дар речи: даже не все коммерсанты, которые

стоят на переднем краю информационных технологий, понимают, что такое big data. Это потрясающе, что вы настолько вникаете во все технологические тонкости. Спасибо вам большое.

Алексей Леонидович, у вас есть колоссальный опыт госслужбы, в том числе и на региональном уровне. На ваш взгляд, как нам сейчас надо действовать, чтобы серьезно повысить эффективность госслужбы, эффективность исполнения наших же планов, задач, поставленных Президентом, Премьер-министром, Государственной думой?

А. Кудрин:

В свое время, когда в Правительстве России начинали административную реформу, то ставили все те же вопросы. Кстати, изучали опыт Великобритании периода Тэтчер, разделение на исполнительные органы, отделяли правовое установление от правоприменения. Напомню еще один формат. Присутствующие здесь российские министры и губернаторы формировали так называемые ДРОНДы — доклады о результатах и основных направлениях деятельности субъекта бюджетного планирования. Все дружно пытались отчитываться о целях, индикаторах, но потихонечку эта инициатива заглохла, и даже не обсуждалось, почему программа не заработала.

Я напомним 2006 год, когда Президент объявил программу национальных проектов. Он сосредоточил все задачи в четырех главных областях: образование, здравоохранение, жилищное строительство и сельское хозяйство. Вся деятельность была расписана, в ней участвовали и федеральный центр, и регионы. При избрании президентом Д. А. Медведева был апдейт этой программы, о нем много говорили. Но я не помню, чтобы по завершении президентского срока Медведева мы обсуждали результаты выполненной программы. Я даже не помню, отменены эти национальные проекты или сами как-то тихо ушли в небытие.

Дальше были приняты указы президента 2011 года. Должен напомнить, что, когда я уходил из Правительства, мы с Минэкономразвития разработали полный переход бюджетной системы на целевые программы. Все говорили, что это бюджетная реформа, хотя это была реформа управления. Чтобы попросить денег, ты должен обосновать, чего и как достигнешь с их помощью. То есть это не просто заявка на деньги. Была соответствующая дорожная карта.

Сейчас вся бюджетная система перестроена под исполнение государственных программ, однако цели и индикаторы превратились в формальный инструмент, по разным причинам работающий неэффективно. Почему так происходит? Не было того, о чем говорили здесь мои коллеги господин Бартон и господин Блэр. Я не помню, чтобы кто-то нес ответственность за выполнение или невыполнение этих целей и индикаторов. Никто не просил отчета, ни еженедельно, ни ежемесячно. Я периодически писал доклады о том, что что сделал и не сделал, даже с таблицами. Доклады выслушивали, но решений никаких не принимали. А ведь очень важно, чтобы сам руководитель, будь то Правительство или лидер государства, требовал отчета. Но он не должен позволять самому себе отклоняться от этих вещей, навешивать сверх этих программ другие решения, которые отвлекают ресурсы, размывают цели — сегодня мы называем это ручным управлением экономикой. Необходимо перейти на программно-целевое управление, поэтому очень многое зависит от первых лиц.

Г. Греф:

Алексей Леонидович, первое лицо не может тратить часы на то, чтобы разбираться в индикаторах и прочем.

А. Кудрин:

Безусловно, нужны вспомогательные органы.

Г. Греф:

У премьер-министра Блэра был Майкл Барбер с командой. У премьер-министра Малайзии есть господин Джала с командой. Может быть, вопрос как раз в том, что мы не создали инфраструктуру, отсюда и отсутствие результатов.

А. Кудрин:

Это может быть орган в структуре аппарата премьер-министра. А может быть некое агентство, которое связано с президентом, не важно.

Г. Греф:

А все-таки, на ваш взгляд, где оно должно быть? В структуре аппарата премьер-министра или президента?

А. Кудрин:

Это зависит от структуры власти и разграничения полномочий в соответствующей стране.

Г. Греф:

В России.

А. Кудрин:

В России, по Конституции, системы стратегических документов утверждает Президент, и он же задает основные направления деятельности и цели Правительства, каждый год формулируя главные задачи в послании Федеральному собранию. Поэтому у нас такое агентство должно существовать при Президенте. Но и Правительству, безусловно, нужен свой контрольный орган, который следит за деятельностью самого

Правительства. Как светофор, где загорается красный, желтый и зеленый свет. Мы все должны себя проверять. Такой орган есть, был и у меня в Министерстве, но он не выполняет всех функций, о которых вы говорите.

Г. Греф:

Большое спасибо, Алексей Леонидович. Мистер Лим, вопрос к вам. Вы тоже сталкивались с проблемой эффективности правительства. Какой ответ дал великий лидер Ли Куан Ю на вопрос «как?» — как резко повысить исполняемость задач, стоящих перед нацией и перед страной?

Lim Siong Guan:

First, I want to say that, unlike what has been described by Mr. Barton and Mr. Blair, Singapore has tended to keep away from central delivery units. Instead, what we tried to address was exactly something Mr. Blair mentioned just now about how do you have innovation, how do you have creativity from the people. So what we tried to do in Singapore is to draw out the innovation and creativity at every level in the civil service. And therefore what is done there is to look for clarity on the part of every government agency, every government ministry and ask, what are the most critical things that you should be accomplishing? The minister, as well as his staff, have to lay out exactly what the critical issues that they are trying to resolve during the year are, and this is then kept track of by the Ministry of Finance, with Key Performance Indicators, and each year you look at it and say are they getting better? Are they getting worse? Are they questioning what they are doing? The indicators tend not to be in terms of efficiency measurements, they tend to be in terms of effectiveness measurements: what are you supposed to accomplish, as opposed to simply saying what are the figures that you have? So, that is the general approach that we have in Singapore: we do not have central delivery in it. But I have no doubt that one of the important reasons why we are able to do that is because of our smallness. I

think you need to appreciate, the population of Singapore is about the same as St. Petersburg, but the land mass of Singapore is about one quarter that of St. Petersburg, so that creates a different dimension about how close the government is to all of its agencies. As a result of this, if we have an agreement that this is a critical thing you want to accomplish in the country, all the ministers know that, and you can go back to your department and say, what are you going to do about it? What support are you going to provide? How can you make sure that you are doing your part to achieve this national target? Generally in Singapore, we start very much with the question as to what we want to be accomplishing as a government. You think very much about the future; you try to anticipate the change that is necessary as best as possible. One interesting part is, for example, the civil service college in Singapore does very little in terms of leadership and management instruction. Most of its time is taken up talking about the challenges for the country, what things may be like five, ten, twenty or even thirty years into the future, and what needs to be done by the civil service in response to these changes in the environment. So you create a scenario and say, what do you need to do as a government, going into the future? So you try to anticipate change. Second, there is a big emphasis on leadership and talent. Every civil servant in Singapore is assessed at the end of each year on the basis of how high we think they can get in the government administration. The reason for doing that is to make sure then that every time you look for somebody for an appointment, you look for somebody according to what you have assessed to be their potential for the job. So there is a big emphasis on trying to get...

Г. Греф:

Господин Лим, прошу прощения, я Вас перебыю. Правильно ли я услышал, что каждому сотруднику администрации Сингапура ставится цель не только в рамках службы, но и в рамках личного развития? Действительно ли каждый год подводится итог, насколько он достиг этих целей, в том числе и в части самосовершенствования?

Lim Siong Guan:

Yes. We assess that. And the way the potential is assessed is on the basis of looking at the civil servant and saying, what level in the government do you think they can get to by the time they are close to retirement age? You then sort it out according to what is the distribution of talent that you have in the department. So, this is done very systematically, and in fact, Mr. Lee Kuan Yew applied this to the way that he chose his ministers and the way that he assigned his ministers and assessed his ministers. That is the second aspect. The third aspect is that when people are doing their performance, in the case of Singapore, they measure their efficiency and effectiveness against the private sector, rather than against other public services in the world. So, they look at what are the best companies with the best practices in these various areas, and they look for benchmarks in these companies and assess themselves against these benchmarks. The whole idea is that everybody knows that you are constantly trying to be the best that you can be, and you try to run a system that is therefore not based on central control, not based on central oversight of what the agencies do; instead, you base it on the basis of what you think the people in the ministries and agencies are able to do and measure that against what they actually do. This idea of red, yellow and green which Idris Jala mentioned that he uses in Malaysia is actually a system used in Singapore, and it is exactly as he says – no minister likes to see a red report where he fails to meet the targets. The difference we have in Singapore is that the targets are not set by the top – the targets are set by the operators from the bottom. So we are asking them, “What do you think you can achieve?” and then we ask them, “When you set this target, who are you comparing yourself with, and is this target as high or as challenging as it ought to be?” That is the question they have to answer, so at the operating level, we want them to be fully aware of what they are doing and fully aware of what “best” actually means for them. And they have to answer the question as to how they came to the decision that this is a good KPI for them.

Г. Греф:

Большое спасибо, господин Лим.

Прежде чем предоставить слово Михаилу Анатольевичу Абызову, я прошу вас, уважаемые коллеги, проголосовать, чтобы усложнить ему задачу. Вопрос второго голосования звучит следующим образом: «Как наиболее эффективно реализовать и контролировать реформу госуправления?» Три варианта ответа: поручить одному из ведомств; предоставить министерствам возможность самореформирования; создать проектный офис по разработке, управлению и контролю над ходом реформ. Пожалуйста, режим голосования, коллеги.

Вот это да. Коллеги, давайте похлопаем. Есть такой психологический момент: кнопку «1» нажимают чаще. Признаюсь, мы специально отодвинули «создание проектного офиса» в третью очередь, чтобы у вас был соблазн нажать на кнопку «1» или «2», однако, как видно, аудитория у нас очень подготовленная.

Михаил Анатольевич, вопрос к вам: как мы будем жить? Что мы будем делать? И где мы будем создавать этот офис? И будем ли мы его создавать?

М. Абызов:

Как вы справедливо сказали в самом начале, мне придется отвечать за все Правительство.

Моей задачей является, с одной стороны, модерирование сложных дискуссий по приоритетным вопросам внутри Правительства, с другой — формирование с помощью экспертов, с помощью независимого взгляда бизнеса, давления на работу бюрократии и правильной обратной связи. Что нужно, чтобы механизм продолжал работать? Мы говорим о реформе, но нельзя остановить работу государства и сказать: «Давайте разберемся, как следует проводить реформы, а пока что перестанем строить дороги, детские сады, выплачивать пособия». Любые преобразования должны

базироваться на преемственности и последовательности. Даже если это революционные преобразования, государству необходимо выполнять свою задачу.

Для того чтобы продвинуться вперед, я считаю крайне важным, во-первых, сделать объективный анализ проблем, понять, что работает плохо, где у нас наиболее уязвимые места. Далее я постараюсь высказать свое экспертное мнение по поводу проблем, с которыми сталкивается сегодня Правительство: какие из дефектов общей системы не позволяют нам получить наилучшее качество.

В первую очередь, избыточность государственных функций. За последние 20 лет сформировался большой объем полномочий, которые государство взяло на себя на всех уровнях власти. Мы говорим про повышение эффективности управления системы, но если система крайне сложна, обременена большим набором обязательств, это неминуемо порождает большой набор приоритетов и разброс ресурсов. Такова проблема номер один, и мы уже готовы приступить к ее решению.

Вытекающая отсюда проблема номер два — как я уже сказал, избыточное количество целей и несопоставимость с ресурсами, которыми обладает государство на сегодняшний момент.

Третья проблема — ручное управление. Оно появилось не потому, что так удобно, наоборот: это был абсолютно обоснованный инструмент принятия быстрых решений в ситуации кризиса в 2008 году. Мы вышли из одного кризиса, и наступил второй. И опять мы применяем оперативное ручное управление. Негативный эффект состоит в том, что оно уже начинает вживляться в систему государственного управления. Система поручений размывает границы государственных приоритетов. А поручение — инструмент ручного управления. Десять лет назад Правительство Российской Федерации совместно с депутатами принимало пять тысяч нормативно-правовых и законодательных актов, которые регулировали

общественную и экономическую жизнь в стране. В прошлом году мы их приняли порядка двадцати пяти тысяч — в пять раз больше!

Г. Греф:

А сколько из них исполнили?

М. Абызов:

Это и законы, и постановления, и порядок распределения ресурсов. Я не могу сказать, сколько их исполнено в прошлом году: чтобы проконтролировать качество исполнения такого массива данных, нужна еще одна машина. И мы возвращаемся к вопросу избыточности.

Г. Греф:

Прошу прощения, но единственное, что я могу сказать: слава богу, что не все выполнено.

М. Абызов:

Вот типичная ситуация. Большой форум в Сочи, бизнес подготовил замечательный доклад, его представлял омбудсмен Титов перед Председателем Правительства: какие первоочередные действия надо предпринять. Борис Титов, наш хороший друг и соратник, показывая толстую пачку бумаг, говорит: «Дмитрий Анатольевич, мы подготовили вам отличный материал. По результатам этого материала надо дать 96 поручений». Бизнес требует, чтобы эти поручения были подписаны премьер-министром. За каждым из поручений стоит последующая работа двух тысяч сотрудников. Я говорю: «Борис, чем строчить многостраничные документы, может быть, стоит обсудить с министром, насколько эти направления соответствуют госполитикам. Может быть, стоит подправить госполитику? Не надо будет половины этих поручений, а то и двух третей». «Нет, поручение — это же бумага, мы потом можем ее предъявить и

требовать результата». Мы все привыкли к этой системе. Для того чтобы ее радикально перестроить и изменить, потребуется огромное количество усилий и никаких иллюзий. Управление согласно целям, принципам и ценностям — это очень сложная задача. Многие государства шли к ней долгие годы. Я не жду результата завтра.

Решать эту задачу путем создания специального офиса или совершенствуя нынешнюю работу аппарата Правительства, администрации Президента — это вопрос инструментов. Главное же — определиться с целеполаганием. А оно состоит в следующем: мы должны перейти на управление согласно измеримым целям, за исполнением каждой из которых стоит персональная ответственность.

Последнее, что я хочу сказать про измеримость достижения целей и результатов. В одном из указов Президента есть пункт о необходимости создания 25 миллионов высокоэффективных рабочих мест. Правительство две недели проводило мозговые штурмы, обсуждая, как управлять этим проектом: закрепить его за Министерством экономического развития, распределить задачи по отраслевым министерствам, работать с бизнесом, с регионами. Надо было декомпозировать задачу, ведь в одном месте эти 25 миллионов не возникнут. Предполагалось задействовать и государственный сектор, и частный, а это новые инвестиции, модернизация, много дополнительных задач. Быстрого ответа не нашли. Через три недели очень квалифицированный высокопоставленный сотрудник одного из ключевых ведомств заявляет: «Я знаю, как решить эту проблему. Нам надо по-другому научиться считать. Подкрутим статистику, и все будет хорошо». Я спрашиваю: «Сколько рабочих мест уже создано по вашей методике?» Он говорит: «19,5 миллионов». Все. Если вы можете манипулировать данными, если они не отражают объективную результативность работы, это ничего не стоит.

Г. Греф:

Михаил Анатольевич, я из вашего спича понял две вещи. Во-первых, что переход на работу по целям занимает долгие годы, поэтому нам надеяться пока не на что. Работать по поручениям, как это предлагал наш омбудсмен, вы уже не хотите. И Delivery Unit мы пока тоже создавать не будем. Как же нам бороться с кризисом?

М. Абызов:

Создание проектного центра, координирующего постановку задач и оценку результатов, — это вопрос для серьезного обсуждения; в частности, надо обдумать, каким образом встроить его в систему госуправления.

Г. Греф:

Будем надеяться, что мы поставили этот вопрос через окно Открытого правительства, и вы начнете обсуждать его прямо сегодня.

Коллеги, у нас есть несколько минут на вопросы из зала.

Л. Казинец:

Добрый день! Леонид Казинец, корпорация «Баркли». У меня два очень коротких вопроса к Михаилу Абызову и к Алексею Кудрину. Михаил Анатольевич, первый вопрос к вам. Если я не ошибаюсь, Вы с 2012 года руководите комиссией по работе с Открытым правительством. За это время органы государственной власти стали прозрачнее, не так ли? А как мы можем в этом убедиться? В чем вы измеряете степень прозрачности? Или это общие намерения, что называется, для красивой картинки, которые никак не могут быть подтверждены и оцифрованы?

Второй вопрос к вам, Алексей Леонидович. Термин «госуправление» можно понять по-разному. С вашей точки зрения, улучшение госуправления означает повышение скорости процессов ручного управления или выход из

этой системы и создание прозрачных унифицированных правил, по которым работает общество?

Г. Греф:

Спасибо. Коллеги, если можно, будьте кратки.

М. Абызов:

Последние три года комиссия по вопросам Открытого правительства активно работала вместе с бизнесом, с экспертами. Есть показательные результаты. Например, при органах власти мы создали целый ряд общественных советов, не дающих им действовать закрыто. Это общественно-экспертные площадки контроля и обеспечения прозрачности их работы. В частности, совет при Министерстве энергетики возглавляет Герман Оскарович Греф. Я считаю, это один из лучших примеров работы общественного совета: не разменивается на мелкие проблемы, сконцентрирован на приоритетных. Есть и негативные примеры, когда эти площадки не созданы вовсе или работают для проформы.

Далее, мы начали большую работу по раскрытию информации исходя из проекта Big data. Здесь мы также получили разные результаты. Пример работы на региональном уровне: Москва на сегодняшний день раскрыла информацию, которая позволила создать 40 сервисов и новых приложений, буквально изменяющих качество жизни москвичей. На федеральном уровне работу надо усилить, и резерв для этого есть.

Г. Греф:

Михаил Анатольевич, вопрос был более конкретный. Известен тезис: «Если вы не измеряете, вы не управляете». В чем вы измеряете открытость? Вы стали более открытыми или менее открытыми?

М. Абызов:

В этом году мы проводим рейтинг открытости наших министерств и ведомств, первые результаты которого опубликуем в ближайшие недели. Он строится на шести критериях, включая понятность для основных референтных групп, прозрачность принятия решений и распределения денежных средств, удовлетворенность граждан государственными сервисами.

Г. Греф:

Большое спасибо. Я думаю, ответ предельно конкретен. Алексей Леонидович, пожалуйста.

А. Кудрин:

Под госуправлением в узком смысле мы подразумеваем исполнительную власть, в основном одну ее ветвь. Госуправление в широком смысле могло бы включать и другие государственные органы, определяющие качество исполнения и правоприменения, возможно, даже судебную систему. В моем понимании, сегодня мы говорим про госуправление в узком смысле.

Конечно, я имел в виду выход из системы ручного управления. Для этого, даже если бы мы поставили четкие цели и расписали дорожную карту, нам потребовалось бы несколько этапов, и первый из них занял бы года два. Однажды я затребовал какой-то нормативный документ. Когда мне принесли постановление правительства, я едва не упал со стула: вместо фамилии Путин в документе стояла фамилия Сталин. Некоторые уже очень старые нормы работают до сих пор. Поэтому нам требуется серьезная ревизия некоторых документов.

Г. Греф:

Как я понимаю, ответ на вопрос: «Куда бежать: к первому лицу, но тогда будет очень большая очередь, или к министрам?» — состоит, видимо, в том, что нужно избавить первое лицо от очередей за поручениями.

А. Кудрин:

Мы обсуждали это много раз. Требуется переходный период, в течение которого надо выстроить правила. Без поручений не обойтись. Я проверял, сколько поручений выдается президентами разных стран, и сравнивал данные. Поручения все равно есть, но их существенно меньшее количество, и их роль определенным образом прописана.

Г. Греф:

Спасибо. Еще вопросы.

Из зала:

Мы поговорили об ответственности, все это замечательно. А какое наказание будет вменяться за неисполнение целевых индикаторов?

Г. Греф:

Это кому вопрос?

Из зала:

К нашим иностранным коллегам и к Алексею Леонидовичу.

Г. Греф:

Господин Блэр, какова была ответственность за невыполнение ключевых задач KPI?

A. Blair:

Well, for ministers, they tended not to stay, so that was it. If you were not delivering, then you went. I think there are lots of different ways that you can also incentivize people, not just punish them. But I did want to say, I think there are some very direct things that we can learn about government today that very much echo the lessons the Minister has just been going through. When governments around the world say to me, "How do we attract business?" I say it is not complicated. Doing it is complicated, but what you should do is not complicated. You should have predictable rules for doing business. You need basic rule of law, including protection of property rights; the absence of corruption; the ability to start a business easily; and government not weighing down on business, but actually helping create the right business environment. These things are not that complicated to describe, they are just difficult to do, but they are absolutely necessary. I think it is a failure, or a mistake, to think that you just beat the system harder. I am not a fan of keeping the system and beating it harder. I agree that if you beat it harder, it will do more. But when you stop beating it, it will stop doing more. Therefore, it is far more about changing the system. So, to give you another example, around the world today, all governments that I can think of anywhere in the world, here, America, Europe, Asia, even Africa, are thinking: how do you reform your education system, since human capital is the secret of success in the future; and how do you reform health care? Now, believe it or not, around the world, it is clear what works and what does not. And so, in my view, what we need to do is create systems of government that are less about bureaucracy just multiplying itself, and more about very specific objectives, and then creating the mechanisms that allow you to drive those objectives through, and putting the personnel in place who see it as their task not to protect their little part of the bureaucracy, but see it as their task to actually advance the interests of the people. Now, I know this is a bit of a revolutionary doctrine in a government, but I think it would be right to do and actually that is what governments should be trying to do today.

Г. Греф:

Большое спасибо, господин Блэр. Вы сказали очень важную вещь. Вопрос был типично российский: кого наказывать? Критически правильный ответ состоит в том, что государственный аппарат, называемый бюрократией, — это живые люди. Очень важно, чтобы они имели высокую квалификацию и высокую мотивацию. Согласно последним исследованиям, employee engagement, то есть вовлеченность, примерно в полтора раза повышает эффективность работы служащего, давая ему преимущество перед людьми, над которыми висит только угроза наказания. Последние говорят: «Да наказывайте, мне нечего терять, зарплата небольшая». Большое спасибо, что вы обратили внимание на этот аспект проблемы. Это действительно революционное изменение. Коллеги, пожалуйста, последний вопрос.

Т. Лысова:

Татьяна Лысова, главный редактор газеты «Ведомости». Как я поняла из сегодняшней дискуссии, для проведения реформ стране нужен внешний, надправительственный орган, желательно при Президенте. У меня вопрос к Герману Оскаровичу и Алексею Леонидовичу. Кто из вас готов возглавить этот орган? Кто возьмет это на себя?

Г. Греф:

Алексей Леонидович, инициатива наказуема, начнем с вас. Я модератор.

А. Кудрин:

Я не комментирую этот вопрос. У меня есть идея в продолжение предыдущего вопроса. Мы примерно понимаем, каково качество работы наших министерств, ведомств и прочих институтов. Иногда они попадают в международные рейтинги по качеству исполнения определенных функций — таможенная система регулирования, санитарная и другие, где у нас

очень много бюрократии и коррупции. Допустим, у нас есть контролирующая комиссия, которая должна сказать: «Этот министр влияет на качество системы, и он проработал на этом месте больше трех лет». Я бы сразу же уволил всех, кто занимает в международных рейтингах позицию ниже середины. Такие меры должны стимулировать. Меня поражает, что по каким-то позициям мы систематически оказываемся на сотом месте, но ничего не происходит.

Г. Греф:

Больше спасибо. Я отвечу, что не готов возглавлять такой орган, упаси бог. У меня есть маленькая организация, в которой, поверьте, более чем достаточно проблем такого же свойства. Но речь идет не о надправительственной структуре, а о специализированном органе, который помогает и Правительству, и Президенту проводить преобразования и занимается только этим, потому что остальные ведомства перегружены своей текущей работой. Последний вопрос, только очень короткий.

Вопрос из зала:

Герман Оскарович, добрый день! Я хотел бы задать вопрос от городской промышленности. Прежде всего мы хотели бы поблагодарить Вас за сегодняшнюю встречу. Мы знаем, что вы — ведущие экономисты, финансисты в стране. Почему сегодня так неэффективно работает наше Правительство? Почему нет оценки гражданского общества по работе промышленности? Почему масса различных решений по тарифам, энергетике и так далее принимается без согласования с нами? Когда кончится подобная безобразная работа нашего Правительства?

Г. Греф:

Большое спасибо. Алексей Леонидович, это вопрос ко мне, к вам или к Михаилу Анатольевичу?

М. Абызов:

Я категорически не согласен с предыдущим оратором. Тут много говорилось про результативность. Я не готов давать оценку своим коллегам, но считаю, что лично я работаю недостаточно результативно. За этот период мы могли бы достигнуть большего. Если Правительство не совсем понятно обществу — это моя недоработка, так как это моя зона ответственности. Я делаю для себя соответствующие выводы. Уверяю вас, со мной работают профессионалы, и у них тоже все в порядке с самооценкой. Три года совместной работы показали, что мы готовы и способны решать сложные задачи. Иногда нам не хватает коллективной работы, принятия коллегиальных решений, но в целом принятые обязательства выполняются. Про эффективность я уже все сказал.

Г. Греф:

Большое спасибо, Михаил Анатольевич. Спасибо, коллеги. У нас осталось мало времени. Прошу прощения за то, что не всем желающим я дал возможность задать вопросы. Хочу сделать одну ремарку. Последний вопрос был сформулирован жестко, и очень важно, что Михаил Анатольевич принял критику на свой счет и сказал: «Если такого рода вопросы есть, значит, я лично недорабатываю». Это и есть self-reflection, когда люди принимают на себя ответственность, и сразу же появляется поле для диалога, и ты понимаешь, что дальше можно взаимодействовать. Не обидеться, не отмахнуться от поставивших проблему людей — это очень зрелая реакция и путь к повышению эффективности, в том числе личной эффективности. Спасибо, Михаил Анатольевич. Я себе тоже каждый день говорю, что мог бы прожить его значительно более эффективно. Во всяком случае, важно, чтобы мы стремились к совершенству.

Коллеги, у нас на голосовании третий вопрос как саммари нашей сегодняшней дискуссии. Прошу провести последнее голосование. Верите

ли вы, что реформа управления в России может быть успешной? Четыре варианта ответов: будет успешной, если четко следовать плану; будет успешной, но займет долгие годы; нет, не будет успешной, цитата из Виктора Степановича Черномырдина: «Хотим, как лучше, получается, как всегда»; реформы не будет, не хватит политической воли ее совершить. Пожалуйста, включите режим голосования.

Да, здесь мы передвинули проблему на четвертое место...

Коллеги, я на самом деле верю в пункт первый и не считаю, что у нас есть какие-то особенности, не позволяющие нам быть успешными. Я очень сожалею, что в последний момент не смог приехать господин Джала, потому что темп экономического роста Малайзии, составляющий около 10% после реформы системы госуправления, — это лучший показатель того, как нужно выходить из кризиса и что выйти из него можно. У неуспешной Малайзии был пример — успешный Сингапур. Малайзия стала повышать эффективность работы государственного аппарата, и сегодня мы приводим в пример ее. Я думаю, и мы в состоянии повторить успех Малайзии. А начало реформ — это всегда эффективная и открытая дискуссия.

Я хотел бы поблагодарить Михаила Анатольевича Абызова и отсутствующего здесь Антона Германовича Силуанова, он пытается много делать в том же направлении и очень хотел поделиться своими мыслями. Я хотел бы поблагодарить высокоуважаемых коллег, которые сегодня вместе с нами. Господин Блэр, я вам искренне благодарен. Доминик, я очень признателен за то, что вы прилетели на такой короткий период времени, несмотря на занятость. Большое спасибо Алексею Леонидовичу. Я уверен, что мы единомышленники и хотим только одного: чтобы Россия была крайне эффективной, современной, успешной страной, для которой мы вместе готовы сделать все, что угодно. Огромное спасибо. Благодарю зал за поддержку.