Организация Объединенных Наций E/C.16/2002/2

Экономический и Социальный Совет

Distr.: General
10 May 2002
Russian
Original: English

Комитет экспертов по государственному управлению
Первая сессия
Нью-Йорк, 22–26 июля 2002 года
Пункт 4 предварительной повестки дня*
Базовые данные о государственном секторе

Базовые данные о государственном секторе

Доклад Секретариата

Резюме

Во исполнение рекомендаций бывшей Специальной группы экспертов по Программе Организации Объединенных Наций в области государственного управления и финансов, принятых на ее пятнадцатом совещании, Отдел государственной экономики и государственного управления Секретариата Организации Объединенных Наций разработал комплекс показателей государственного сектора, которые были распространены в электронной (www.unpan.org) и в печатной (“World Public Sector Report: Globalization and the State” («Доклад о положении в государственном секторе в мире: глобализация и государство»)) формах. Эти электронная и печатная публикации являются единственным имеющимся в открытом доступе источником показателей, отражающих размеры и основные функции государственного сектора в мире. Ввиду возросшего интереса к вопросам государственной деятельности и подотчетности органов государственного управления необходимо усовершенствовать и расширить нынешний комплекс показателей посредством, по крайней мере, представления данных, дающих более полную картину государственных доходов и расходов, включая налоговые расходы. Имеются также основания для изменения характера нынешней деятельности в направлении разработки концепции более широкого подхода к сбору данных об органах государственного управления и последствиях их нормативных решений и принимаемых ими мер и представления таких данных на периодической основе в качестве средства контроля за положением в государственном секторе в мире. В основу концепции такого расширения предлагается положить анализ качественных аспектов принимаемых орга-

* E/C.16/2002/1.

02-38943 (R) 050702 050702
0238943

нами государственного управления мер для решения трудной задачи перехода к обществу, основанному на знаниях. Предлагается набор дополнительных показателей в пяти областях: обеспечение нормального состояния сферы публичных отношений; приобретение знаний; интернет-платформа для работы и жизни; развитие предпринимательской деятельности; а также связи между местным и глобальным уровнями. В настоящем докладе рекомендуется принять такой расширенный комплекс показателей в качестве основы для преобразования нынешних базовых данных по государственному сектору в средство контроля за положением в государственном секторе в мире.

Содержание

		Пункты	Стр.
I.	Введение	1–4	4
II.	Базовые данные Организации Объединенных Наций по государственному сектору и другие международные источники данных по государственному сектору	5–13	4
III.	Возможность расширения базы данных Организации Объединенных Наций по государственному сектору	14–34	6
	A. Основа нынешней концепции	14–21	6
	B. Анализ последствий нормативных решений и действий органов государственного управления	22–34	8
	1. Обеспечение нормального состояния сферы публичных отношений	30	10
	2. Приобретение знаний	31	11
	3. Интернет-платформа для работы и жизни	32	11
	4. Развитие предпринимательской деятельности	33	12
	5. Связи между местным и глобальным уровнями	34	12
IV.	Рекомендации	35	13

I. Введение

1. Настоящий доклад подготовлен в развитие обсуждения вопросов сбора и представления «международно сопоставимых данных» по государственному сектору, совместно проводимого Отделом государственной экономики и государственного управления Секретариата Организации Объединенных Наций и бывшей Группой экспертов по Программе Организации Объединенных Наций в области государственного управления и финансов, начало которому было положено в ходе четырнадцатого совещания бывшей Группы экспертов в 1998 году. Во исполнение рекомендаций, принятых на этой сессии, Отдел разработал и представил бывшей Группе экспертов на ее пятнадцатом совещании концептуальную основу для сбора таких данных (см. ST/SG/AC.6/2000/L.2). В этой концептуальной основе описывались функции государства как регулятора, сборщика налогов, производителя, потребителя и источника денежных трансфертов и субсидий, а также как работодателя. Была высказана мысль о том, что, с учетом имеющихся данных, достаточно точное представление о государственном секторе в той или иной стране может дать использование трех групп показателей: показателей, отражающих расходы органов государственного управления всех уровней; показателей занятости в государственном секторе; а также показателей стоимостного объема налоговых расходов, т.е. сборов, недополученных в результате предоставления всевозможных налоговых льгот.

2. В то же время, хотя в концептуальной основе признавалась важная роль государства как регулятора, в ней отмечалось, что чрезвычайно трудно дать количественную оценку масштабам воздействия регулирования на экономическую деятельность, и был сделан вывод о том, что даже несмотря на то, что регулирование является важной функцией государства, оно практически не поддается сколь-нибудь значимой оценке и больше в этом докладе рассматриваться не будет (см. ST/SG/AC.6/2000/L.2, пункт 6).

3. Впоследствии с учетом результатов обсуждения в ходе пятнадцатого совещания бывшей Группы экспертов и дальнейшей доработки базового набора показателей для оценки государственного сектора в комплекс показателей, опубликованных в электронной форме на веб-сайте www.unpan.org, были включены следующие пять показателей:

- Число занятых в органах государственного управления и государственном секторе в процентах от численности населения.
- Потребление органов государственного управления в процентах от валового внутреннего продукта (ВВП).
- Расходы центральных органов государственного управления в процентах от ВВП.
- Расходы центральных органов государственного управления с разбивкой по видам и функциям в процентах от совокупных расходов центральных органов государственного управления.
- Налоговые поступления центральных органов государственного управления в процентах от ВВП.

Эта концепция и показатели были также представлены в части второй доклада “World Public Sector Report: Globalization and the State” («Доклад о положении в государственном секторе в мире: глобализация и государство»).

4. До сих пор не решены два непростых вопроса, которые поднимались с самого начала обсуждения сферы охвата показателей для оценки государственного сектора. Хотя в рамках этих пяти категорий данные по отдельным аспектам могут собираться и представляться на международно сопоставимой основе, отсутствие данных в одних случаях или отсутствие рядов данных в других случаях делает эту задачу трудновыполнимой. Кроме того, отсутствие в открытом доступе данных на субнациональном уровне не дает возможности получить полное представление об общем положении дел.

II. Базовые данные Организации Объединенных Наций по государственному сектору и другие международные источники данных по государственному сектору

5. Как отмечалось выше, базовые данные Организации Объединенных Наций по государственному

сектору имеются на веб-сайте Отдела государственной экономики и государственного управления (www.unpan.org), а также в докладе “World Public Sector Report: Globalization and the State” («Доклад о положении в государственном секторе в мире: глобализация и государство»). Наряду с данными в указанных публикациях содержится анализ изменений и тенденций. Эти публикации являются единственным источником базовых данных по государственному сектору, подготовленным на основе целостной концепции государственного сектора и его статистической оценки. В качестве отправной точки использовалась группа показателей, позволяющих получить «практическую» оценку государственного сектора, т.е. в областях и с использованием методологий, применимых в силу наличия международно сопоставимых статистических данных. Начата работа по обновлению этих статистических данных. Кроме того, электронная версия позволит готовить доклады по отдельным странам и регионам и конкретным темам.

6. Статистический отдел Организации Объединенных Наций обеспечивает доступ в онлайновом режиме к базам статистических данных, некоторые из которых доступны только для подписчиков. По своему характеру они являются межсекторальными и всеобъемлющими и обеспечивают эффективное представление длинных рядов данных. Однако специальных разделов, посвященных государственному сектору как таковому, не имеется. При наличии четко определенной концепции государственного сектора из этих баз данных можно извлечь много полезной информации. Такую информацию можно найти, например, под кодами 14 (Национальные счета) и 15 (Финансовая статистика).

7. Программа развития Организации Объединенных Наций ведет базу данных по благому управлению. На ее веб-сайте имеется раздел «Stories From The Field” («Истории с мест»), на котором ведется полезная подборка фактических данных, иллюстрирующих местные инициативы, направленные на внедрение методов благого управления. Никаких статистических данных не имеется. На веб-сайте, посвященном «Докладу о развитии человека», приводятся статистические данные с упором на контроль за развитием человеческого потенциала, сгруппированные по ключевым характеристикам человеческого потенциала: например, способности прожить долгую и здоровую жизнь; способности приобретать знания; наличию доступа к ресурсам, необходимым для обеспечения приемлемого уровня жизни. Хотя ни одна из этих баз данных не посвящена государственному сектору как таковому, при наличии целостной концепции государственного сектора из этих различных баз данных можно извлечь существенный объем требуемой информации.

8. У Международной организации труда имеется веб-сайт, на котором приводятся данные по 20 ключевым показателям, касающимся рынка труда. Данные о занятости в государственном секторе можно найти в разделе 4 (Занятость по секторам).

9. У Всемирного банка имеется весьма информативный веб-сайт Группы по государственному сектору, который посвящен вопросам государственного управления и реформы государственного сектора (сеть ГУРГС). С точки зрения формы представления показателей по государственному сектору наиболее ценной является веб-страница, посвященная реформе административной и гражданской службы. В ней, в частности, содержатся данные о занятости и заработной плате в органах государственного управления во многих странах. В то же время на этой странице отмечается, что систематизированная и всеобъемлющая информация о занятости и оплате труда в государственном секторе редка и, как правило, противоречива.

10. База общих статистических данных Всемирного банка не содержит разделов, конкретно связанных с государственным сектором. В ней, в частности, имеется статистическая информация о внутренних финансах (например, о потреблении, расходах, поступлениях); о государственном управлении (с перекрестными ссылками на базу данных сети ГУРГС по занятости и заработной плате и с перекрестными ссылками на вышеупомянутую базу данных по внутренним финансам); а также о военных расходах. Анализ сведений, содержащихся в этой базе статистических данных, с использованием целостной концепции государственного сектора также позволяет получить значительный объем информации.

11. Международный валютный фонд (МВФ) ведет базу данных «Перспективы мировой экономики». Один из ее разделов посвящен состоянию бюджетов органов государственного управления и содержит данные, подготовленные на основе счетов национального дохода. Никаких групп данных, конкретно

касающихся оценки государственного сектора, не имеется.

12. Наконец, у Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) имеется программа по вопросам государственного управления и регулирования, основное внимание в рамках которой уделяется государственному строительству и оказанию органам государственного управления помощи в создании и укреплении эффективных, действенных и транспарентных административных структур. Она охватывает 30 членов ОЭСР. Имеющиеся на веб-сайте Программы статистические данные по государственному сектору касаются в первую очередь оплаты труда и занятости в этом секторе. Другие данные, касающиеся государственного сектора, особенно его расходов, можно найти в изданиях ОЭСР (часть которых имеется в электронной форме), посвященных национальным счетам, статистике рабочей силы и экономике в целом.

13. Приведенный выше общий обзор подтверждает, что за исключением базы данных Организации Объединенных Наций по государственному сектору, никаких других специализированных источников информации и данных, призванных отражать общую картину положения дел в государственном секторе в мире в результате оценки его размеров и основных функций, не имеется. На сегодняшний день база данных Организации Объединенных Наций не содержит самостоятельно подготовленных ею данных, а включает данные, которые собираются из имеющихся источников. Ценность этой базы данных заключается в том, что в ней сводится воедино и систематизируется на основе принятой концепции вся соответствующая информация. В нынешних условиях база данных Организации Объединенных Наций — практически единственный инструмент, позволяющий получить ответ на вопрос о том, каково положение дел в государственном секторе в мире, каковы его размеры и влияние. Это отличает ее от других баз данных и требует постоянных аналитических и других усилий для обеспечения как можно более высокого уровня качества ее данных.

III. Возможность расширения базы данных Организации Объединенных Наций по государственному сектору

A. Основа нынешней концепции

14. Концепция, положенная в основу базы данных Организации Объединенных Наций по государственному сектору, отличается реализмом. Наряду с признанием того, что теоретически существует множество интересных и полезных подходов к рассмотрению, описанию и анализу государственного сектора, в рамках этой концепции особо отмечается, что лишь некоторые из них практически применимы, поскольку общедоступных, достоверных и сопоставимых на международной основе данных, которые могли бы облегчить применение более широкого подхода, не существует. Согласно докладу Секретариата о показателях государственного сектора (ST/SG/AC.6/2000/L.2), в этом заключается разница между «теоретической» и «практической» оценкой государственного сектора.

15. В настоящее время этот подход требует дальнейшей проверки. Если задуматься об оценке государственного сектора, то на ум приходят три вопроса: a) Каковы его размеры? b) Каковы сопряженные с ним расходы? c) Что мы получаем от него? В условиях повышения общей заинтересованности в изменении роли государства и обеспечении его подотчетности перед населением эти вопросы звучат все более громко. Кроме того, как представляется, на них требуется давать все более точные ответы. Пять первоначальных показателей сыграли большую роль в получении ответов на эти вопросы. Данные о занятости в органах государственного управления и государственном потреблении дают ответ на первый вопрос. Данные о налоговых поступлениях дают ответ на второй вопрос. Ответ же на третий вопрос дают данные о государственных расходах. Вместе с тем представляется возможным дать более полные ответы, даже если не выходить за рамки возможного, т.е. оценивать государственный сектор «практически».

16. Растущая заинтересованность в изменении роли государства и в обеспечении доступности данных о его функционировании представляет собой тенденцию, в основе которой лежат усиление инте-

грации мировой экономики и информационная революция. Речь идет не только о контроле за перестройкой местных структур и учреждений в целях содействия расширению потоков капитала и торговых потоков. В неменьшей степени речь идет о повышении степени легкости, с которой может осуществляться обмен информацией и с которой «демонстрационный» эффект может распространяться по всему миру. Поэтому нельзя рассматривать концепцию государственного сектора как ограниченную рамками той или иной конкретной группы стран, которые уже прошли начальные этапы становления системы государственного управления, т.е. создания самих механизмов государственного управления и обеспечения повышения эффективности и действенности этих механизмов. Складывается все большее впечатление, что странам с недостаточно развитыми механизмами государственного управления, возможно, придется искать пути одновременного осуществления деятельности, относящейся ко всем трем этапам становления этих механизмов. Возможно, им придется наладить процессы создания механизмов государственного управления, их совершенствования для повышения эффективности и действенности, а также обеспечивать повышение степени подотчетности органов государственного управления путем наделения граждан надлежащими правами и возможностями в контексте их взаимоотношений с этими органами.

17. Что касается возможных путей проведения более всеобъемлющей оценки органов государственного управления для оправдания ожиданий проявляющего все большую активность населения, то в этой связи могут собираться и представляться новые категории данных. Это относится прежде всего ко второму из трех вышеупомянутых вопросов, т.е. к вопросу об издержках.

18. Первая область интереса связана с общей картиной государственных поступлений. Хотя главной статьей государственных поступлений являются налоги, это далеко не единственный источник государственного дохода. Некоторые из этих источников, такие, как приносящие доход государственные монополии, носят квазипостоянный характер. Другие, как продажа государственного имущества, например вследствие проведения программ приватизации, носят разовый характер. Пока существуют государственные активы, которые можно продать, поступления от их продажи способны оказывать значительное влияние на общую картину операций органов государственного управления, поскольку они могут выступать в качестве буфера, смягчающего последствия безответственной бюджетно-финансовой политики. Поэтому представляется оправданным расширить базу данных Организации Объединенных Наций по государственному сектору, добавив следующий показатель:

- Объем совокупных государственных поступлений в процентах от ВВП.

19. Органы государственного управления прибегают к заимствованию средств, причем все чаще не только на центральном, но и на местном уровнях, особенно муниципальном уровне. Само по себе это не является негативным явлением, если портфель долговых обязательств регулируется таким образом, чтобы не допускать возникновения неприемлемых последствий. Кроме того, выходя на национальные и, все чаще, международные рынки кредита, органы государственного управления подвергаются тщательной оценке со стороны участников рынка, которые определяют рейтинг их кредитоспособности, отражающий более широкую картину положения дел в тех или иных органах государственного управления, будь то центрального или местного уровня. Поэтому представляется оправданным расширить базу данных Организации Объединенных Наций по государственному сектору, добавив следующие показатели:

- Государственный долг (совокупный и подушевой).
- Отношение объема выплат в счет обслуживания долга к объему регулярных поступлений.
- Международный рейтинг государственного долга.
- Внутренний рейтинг местного долга (коэффициент БМР).

20. Наконец, для получения более полного ответа на вопрос об отдаче от государственного сектора необходимо учитывать некоторые важные аспекты государственных расходов. Одним из таких аспектов являются трансферты между органами государственного управления и приобретающая все большее значение практика расходования на местах централизованно собираемых поступлений. Другим аспектом являются налоговые расходы, т.е. сборы, недополученные в результате предоставления налого-

вых льгот. Два года назад данные, иллюстрирующие это явление, практически отсутствовали. Сегодня благодаря новаторским усилия МВФ несколько десятков стран делают данные о налоговых расходах достоянием общественности. Поэтому имеется возможность особо отметить эти усилия правительств по обеспечению бюджетно-финансовой транспарентности. Представляется оправданным расширить базу данных Организации Объединенных Наций по государственному сектору, добавив следующие показатели:

- Процентная доля совокупных поступлений центральных органов государственного управления, расходуемых на местном уровне.
- Объем налоговых расходов в процентах от совокупного объема налоговых поступлений.

21. Анализ государственного сектора можно завершить попыткой сбора данных о его бюджетно-финансовом поведении и последствиях этого поведения. Такой анализ фиксирует положение дел в сфере более широких договорных отношений между населением в целом и органами государственного управления. В рамках этого анализа органы государственного управления рассматриваются в качестве агентов, действующих от имени общества. Анализ показывает, насколько эффективно используются общественные средства и доверие населения для обеспечения удовлетворения текущих потребностей общества, и позволяет оценить перспективы его будущего роста и развития. Если принимаемые органами государственного управления решения верны, если не возникает серьезных проблем с выполнением функций такого агента, если удается избежать засилья бюрократии, то все это находит отражение в балансовой ведомости расходов на обеспечение функционирования механизмов государственного управления и в результатах их функционирования. Это также находит отражение в структуре и в объеме потребления и расходах органов государственного управления в той мере, в какой они связаны с человеческим потенциалом.

B. Анализ последствий нормативных решений и действий органов государственного управления

22. Как совершенно справедливо указывалось в докладе Секретариата о показателях государственного сектора (ST/SG/AC.6/2000/L.2), государство имеет монополию на законную власть, которая ограничивается, возможно, демократическими традициями, писаной конституцией и биллем о правах. Кроме того, в самой концепции государства кроется внутреннее противоречие, поскольку оно является автором проводимой политики и в то же время оценивает качество ее проведения. Благодаря своим размерам, политическому и нередко экономическому влиянию органы государственного управления оказывают решающее воздействие на выбор типа управления, существующего во всех странах мира. Благое управление[1] отсутствует в странах, где органы государственного управления не обеспечивают его активную поддержку и практическое применение его методов, где они подавляют независимость судебной системы и подрывают господство права. Кроме того, благодаря регулированию и осуществлению стратегических инвестиций органы государственного управления имеют возможность обеспечивать развитие экономики своих стран в определенном направлении. Столь же бесспорно и утверждение, имеющее непосредственное отношение к обсуждению вопроса о нормативных решениях, что органы государственного управления лучше, чем предпринимательский сектор, разрабатывают политику, но хуже ее осуществляют. Наглядным свидетельством этого является повышение интереса к установлению партнерских отношений между государственным и частным секторами. Вместе с тем регламентационная деятельность государства не должна быть необоснованно интенсивной, так как это оборачивается для предпринимательского сектора огромными расходами и сравнимо с налогообложением. Таким образом, вряд ли можно найти ответ на поставленные выше вопросы, касающиеся оценки органов государственного управления, и особенно на третий вопрос об отдаче от государственного сектора, не попытавшись дать хоть какую-то количественную оценку влиянию нормативных решений и действий органов государственного управления.

23. Такое расширение масштабов и характера оценки органов государственного управления позволит превратить имеющиеся в распоряжении Организации Объединенных Наций базовые данные по государственному сектору в средство контроля за положением в государственном секторе в мире. В основе такого средства контроля должна лежать приемлемая концепция. В свою очередь, эта кон-

цепция должна подкрепляться набором тщательно отобранных показателей, даже если это косвенные показатели. Убедительным традиционным аргументом является роль, которую играют органы государственного управления в разработке и осуществлении обществом высококачественных мер по решению задачи построения общества, основанного на знаниях.

24. Если попытаться сегодня заглянуть в будущее, то мы убедимся, что мир будет состоять, в частности, из стран, которые уже сегодня формируют — путем изменения политики и институтов — условия для превращения знаний в ведущий фактор, определяющий образ жизни и работы людей. Эти страны постепенно переходят к обществу, основанному на знаниях. В основе такого общества лежит 3-управление[2], т.е. идеалы, институты, стратегии и инвестиции (в развитие и профессиональную подготовку людских ресурсов; в концепции, содержание и идеи; в коммуникацию и развитие сетей), которое обеспечивает оптимальные условия для того, чтобы знания играли роль ключевого фактора в экономическом росте и развитии человеческого потенциала. Такие страны активно используют беспроводную связь и высокообразованных работников, подобно тому, как добившиеся в свое время успеха индустриальные страны активно использовали раньше паровые двигатели, электричество, конвейер, биржу, ученых, инженеров и инвестиционных банкиров.

25. Во главе этого перехода стоят люди, наделенные новыми возможностями и функциями. Их интеллект, подкрепляемый ИКТ, становится главным источником роста, развития и образования богатства, в результате чего они становятся ведущим фактором производства. В отличие от физического или финансового капитала этот новый ведущий фактор производства будет способен перемещаться, руководствуясь своими собственными расчетами и соображениями. По мере обострения конкурентной борьбы за наиболее образованных и квалифицированных работников страны и компании, вероятно, будут все внимательнее прислушиваться к их требованиям. Они будут стремиться создать условия, отвечающие критериям тех лиц, труд которых пользуется наибольшим спросом[3].

26. Общество, основанное на знаниях, которое руководствуется надлежащим набором ценностей, и особенно идеалом общечеловеческой солидарности, как представляется, обещает в перспективе привести к новому этапу раскрепощения человека, открыв новые возможности для развития возможностей человека таким образом, который обеспечивает более быстрый, широкий и устойчивый прогресс в развитии человеческого потенциала. Это убеждение легло в основу принятого Организацией Объединенных Наций решения создать Целевую группу Организации Объединенных Наций по информационно-коммуникационным технологиям, а также лежит в основе содержащегося в Декларации тысячелетия Организации Объединенных Наций призыва к обеспечению основанного на ценностях развития, которое строилось бы на благом управлении, правах и свободах человека и демократии на основе широкого участия.

27. Ожидается, что успех стран, общество которых основывается на знаниях, будет иметь в будущем для всего мира не менее сильный демонстрационный эффект, чем тот, который сегодня оказывают добившиеся успеха индустриальные страны. Многие из них возникнут на базе реорганизованных индустриальных стран. Однако гарантий этого нет. Во всех случаях, когда общество той или иной страны или ее органы государственного управления достигают уровня принятия высококачественных мер по решению этой новой задачи в области развития, неизбежно формируются новые центры богатства и силы, что в потенциале может изменить нынешнюю карту распределения богатств и нищеты, экономического и политического влияния и уязвимости в мире. Однако этнические, культурные, религиозные и национальные группы неизбежно будут вырабатывать и уже вырабатывают свой собственный взгляд на эту новую проблему и собственные пути ее решения. Лобби по интересам также оказывают влияние на этот процесс. Сопротивление этим изменениям или их поддержка могут исходить из разных источников в результате формирования коалиций разнородных, нередко конфликтующих друг с другом, интересов. Решения, которые потребуется принять, будут иметь долгосрочные позитивные или негативные последствия.

28. Большое значение имеет уровень — с точки зрения наличия финансовых ресурсов, квалифицированных кадров и необходимых структур и организаций, — с которого начинается этот переход. Не меньшее значение имеют и благоприятные международные условия и уровень сотрудничества. К то-

му же не все аспекты этого перехода будут определяться действиями органов государственного управления. Деловые круги и гражданское общество призваны сыграть в этом отношении важную роль. Однако этот процесс изменений ничем не отличается от любого другого процесса изменений. Одним из его необходимых компонентов является руководство. При этом даже неважно, что в этом динамично изменяющемся — и по самому своему определению хаотичном — мире централизованные структуры административно-командного управления сверху донизу, вероятно, уступят место (временным) широким коалициям, построенным на общности интересов и объединяющим государственные учреждения, деловые круги и граждан. В формирующемся мире, для которого будут характерны множественность игроков, разноплановость интересов и раздробленность возможностей (включая возможности финансирования), кто-то должен играть роль катализатора, организатора или «дирижера». Органы государственного управления — как на центральном, так и на местном уровнях — прекрасно подходят для того, чтобы взять на себя и играть эту роль. В равной степени они могут играть пассивную или негативную роль, в зависимости от коалиции интересов и сил, которые они будут представлять. Соответственно, их поведение имеет большое значение. Поэтому объективно полезно оценивать это поведение и его влияние и обеспечивать публичное распространение результатов этой оценки.

29. Наряду со многими другими возможными подходами в рамках систем контроля за государственным сектором в мире особое внимание в будущем предлагается уделять пяти дополнительным областям сбора и представления данных: a) состоянию сферы публичных отношений; b) приобретению знаний; c) интернет-платформе для работы и жизни; d) развитию предпринимательской деятельности; e) связям между местным и глобальным уровнями. Как и при первоначальной попытке представить базовые данные по государственному сектору, описать эти области «теоретически» гораздо легче, чем «практически». Во многих случаях данные просто отсутствуют. Во многих случаях необходимо будет использовать косвенные показатели, а в других давать описание существующего положения. Однако хотя со временем набор показателей, возможно, удастся доработать, указанные пять областей, как представляется, являются исключительно важным компонентом, дополняющим базовый набор данных по государственному сектору. Они дополняют картину того, как правительство обеспечивает руководство развитием общества, которым оно управляет.

1. Обеспечение нормального состояния сферы публичных отношений

30. Общая ценность принципа, согласно которому легитимность правительства основывается на консенсусе хорошо информированной общественности, как представляется, наиболее ярко проявляется в эпоху перемен. Этого требует устойчивое управление процессом преобразований и его результатами. С этой точки зрения большой интерес вызывает состояние сферы публичных отношений, т.е. институциональных форумов, на которых частные лица могут обсуждать широкий круг публичных вопросов. Важную роль в этой области играет множество факторов. Является ли обсуждение проблем в сфере публичных отношений открытой и общедоступной? Как общество решает проблему уменьшения неравенства в статусе различных участников? Гарантируется ли право участвовать в таком обсуждении законодательством и независимой судебной системой? Обеспечивается ли своевременное распространение в обществе в удобном формате информации о порядке функционирования органов государственного управления? Кто владеет средствами информирования общественности и контролирует их? Не во всех странах мира положение в сфере публичных отношений можно считать нормальным. До сих пор сохраняется существенное неравенство, а по мере сокращения масштабов обеспечиваемой государством социальной защиты становится все труднее изыскивать материальные средства для уменьшения этого неравенства. Ранний энтузиазм по поводу раскрепощающего влияния ИКТ в последнее время сходит на нет под воздействием устанавливаемых государством ограничений и использования некоторыми органами власти технологий прослушивания, блокирования доступа к информации и геолокации. К тому же свобода прессы, находящейся в частной собственности, нередко ограничивается в результате сговора между деловыми кругами и правительством. Кроме того, качество сферы публичных отношений нередко определяется такими неосязаемыми факторами, как культура. В любом случае, органы государственного управления — через свои нормативные решения,

инвестиции и действия — несут значительную долю ответственности за такое положение вещей. Соответственно, показатели, которые описывают состояние сферы публичных отношений, дают представление о подлинном характере использования органами государственного управления ресурса доверия населения и общественных средств. По этим причинам предлагается использовать средство контроля за положением в государственном секторе в мире для сбора и распространения данных о:

- Собственниках (государственных, коммерческих или некоммерческих) газет, радиостанций и телевещательных компаний.
- Ратификации конвенций по правам человека.
- Описании способов публичного распространения информации о государственном бюджете.

2. Приобретение знаний

31. Существующую сегодня в мире реальную пропасть следует оценивать не столько с точки зрения доступа к доходам или доступа к ИКТ, сколько с точки зрения доступа к знаниям. Законные опасения, что глобализация (т.е. интеграция мировой экономики) не отвечает интересам всех, можно выразить как законные опасения в связи с увеличением разрыва в уровнях производительности труда. Эту же мысль можно сформулировать и как законные опасения, что те регионы мира, где применение уже существующих знаний, которые могли бы эффективно использоваться для смягчения остроты многих серьезнейших социальных проблем, дало бы наиболее сильный и наиболее нужный эффект, не имеют доступа к этим знаниям. Если не устранить пропасть в уровнях знаний, то миру никогда не удастся покончить с бесцельными дискуссиями о целесообразности увеличения международной передачи финансовых ресурсов. Разрыв в уровнях дохода, по-видимому, будет и впредь определять глобальную политику. Нам также не удастся покончить с многочисленными заблуждениями, которые коренятся в повседневных реалиях маргинализации и изоляции. Естественно, столь сложный вопрос лучше всего решать одновременно на национальном и международном уровнях. Однако при этом можно и нужно осуществлять конструктивный контроль за деятельностью местных систем и местных институтов по накоплению собственных оригинальных знаний, по освоению и модификации знаний и по подготовке будущих специалистов в области знаний и оценивать эту деятельность, В этой связи в рамках средства контроля за государственным сектором в мире предлагается собирать и распространять данные о:

- Дле охвата образованием на всех трех уровнях обучения (с разбивкой по признаку пола).
- Объеме государственных расходов на НИОКР в процентах от военных бюджетов.
- Числе зарегистрированных на международном уровне патентов.
- Объеме прямых иностранных инвестиций (ПИИ) в процентах от совокупного объема инвестиций.

3. Интернет-платформа для работы и жизни

32. Несмотря на сравнительно недолгую историю применения Интернета в коммерческой деятельности и общественной жизни, можно сделать вывод о том, что он уже оказывает и будет все больше оказывать подлинно революционное влияние на то, как люди живут и работают. Он расширяет возможности человека такими способами, которые практически не имеют прецедента в истории. Потенциально он способен превратить любого человека в хорошо информированную, знающую личность. Благодаря Интернету любой человек может стать социально и политически активной личностью, поддерживающей множество связей с другими людьми. По мере дальнейшего совершенствования беспроводной связи Интернет позволяет людям перемещаться вместе со своей личной сферой доступа к информации, знаниям и сетям, что оказывает все более глубокое воздействие на их способности и поведение на рабочем месте и во многих других общественных местах и в личной жизни. Тремя основными ингредиентами, необходимыми для полной реализации потенциала этой новой технологии, являются навыки работы с ИКТ, возможность подсоединения и прикладные программы. И хотя эти три ингредиента не определяются исключительно деятельностью правительства, они имеют столь важное значение для открытия новых возможностей в области развития человеческого потенциала, что их оценка на любом уровне общего развития дает ценное представление о способности органов государственного управления направлять и ориентировать деятельность на решение вопросов, имеющих наибольшее

значение с точки зрения будущего роста и развития. Хорошим примером этого является обсуждение вопроса о необходимости сохранения государственной монополии на телекоммуникации. Хотя такое обсуждение полезно, в конечном итоге этот вопрос решается на основе весьма объективного показателя: стоимости междугородного телефонного разговора по сравнению со стоимостью связи по Интернету. В этой связи предлагается использовать средство контроля за положением в государственном секторе в мире для сбора и представления данных о:

- Инфраструктуре беспроводного, широкополосного подключения.
- Числе сотовых телефонов на 100 жителей.
- Числе интернет-хостов на 100 жителей.
- Стоимости подсоединения к Интернету.
- Прикладных программах электронного правительства (список и описание существующих программ с указанием гиперссылок на них и/или индекс электронного правительства).

4. Развитие предпринимательской деятельности

33. Развитие предпринимательской деятельности непосредственно затрагивает свободу личности, производительное использование знаний и навыков и повышение общего качества жизни благодаря предложению широким слоям населения лучшего ассортимента товаров и услуг. Оно также затрагивает вопросы устойчивости и безопасности развития. Кроме того, оно способствует укреплению демократии путем формирования и сохранения среднего класса в обществе. Общество, в котором процесс создания собственного предприятия максимально облегчен, — это общество, которое позволяет своим гражданам проводить самые разные эксперименты по удовлетворению нужд потребителей. Поскольку любое прогнозирование будущего всегда чревато возможными ошибками, экономика, построенная на базе функционирования лишь горстки предприятий, неизбежно будет отличаться меньшей гибкостью с точки зрения адаптации к возможностям и требованиям будущего. Главной целью общества, основанного на знаниях, является генерирование все большего числа идей и их активное применение на практике. Формирование условий для облегченного и недорогостоящего создания предприятий представляет собой логичное дополнение все более расширяющегося банка коммерчески реализуемых идей. Многое в этой области зависит от нормативных решений органов государственного управления, регулирующих широкий круг видов деятельности по обслуживанию предпринимательского сектора: от распоряжений, регулирующих деятельность финансовых рынков, до постановлений о порядке деятельности судов, рассматривающих дела о несостоятельности. В конечном счете общество, основанное на знаниях, проявляется в способности и готовности людей задействовать свои возможности, а нередко и собственные средства, для создания собственного предприятия. Поэтому предлагается использовать средство контроля за положением в государственном секторе в мире для сбора и представления данных о:

- числе этапов, которые необходимо пройти для регистрации собственного предприятия;
- числе вновь создаваемых предприятий в процентах от числа уже существующих.

5. Связи между местным и глобальным уровнями

34. Наконец, общество, основанное на знаниях, будет существовать в условиях интегрируемого мира, причем наиболее мощной интеграционной сетью будут, вероятно, являться экономические связи. Уровень знаний быстрее всего повышается в условиях, когда он и без того высок. Благодаря современным средствам телекоммуникации такие условия легко найти как на глобальном, так и на местном уровнях. Кроме того, на этапе превращения коммерчески реализуемой идеи в новое предприятие большое значение имеет емкость рынка. Способность существующих на местах условий привлекать и удерживать накопленные на мировом уровне сбережения также является — наряду с другими — одним из свидетельств эффективного государственного руководства. Это же справедливо и в отношении людей. Хотя сегодня тенденции к углублению интеграции в мире представляются необратимыми, наблюдение за направлением и качеством потоков между местным и глобальным уровнями и их оценка могут служить полезным показателем рациональности общей нормативной базы, созданной местными органами управления. В этой связи представляются полезными следующие показатели:

- объем внешней торговли в процентах от ВВП;
- чистая миграция рабочей силы в процентах от общей численности населения.

IV. Рекомендации

35. На основе приведенного выше анализа рекомендуется:

a) расширить круг представляемых базовых данных по государственному сектору и в дополнение к существующим пяти базовым показателям включать в него также следующие дополнительные показатели:

- **объем совокупных государственных поступлений в процентах от ВВП;**
- **государственный долг (совокупный и подушевой);**
- **отношение объема выплат в счет обслуживания долга к объему регулярных поступлений;**
- **международный рейтинг государственного долга;**
- **внутренний рейтинг местного долга (коэффициент БМР);**
- **процентная доля совокупных поступлений центральных органов государственного управления, расходуемых на местном уровне;**
- **объем налоговых расходов в процентах от совокупного объема налоговых поступлений;**

b) на основе базовых данных по государственному сектору разработать средство контроля за положением в государственном секторе в мире;

c) в основу концепции этого изменения положить сбор данных, иллюстрирующих нормативные решения и действия органов государственного управления в той мере, в какой они связаны с переходом к обществу, основанному на знаниях;

d) обеспечить, чтобы данные о нормативных решениях и действиях органов государственного управления — в той мере, в какой они связаны с переходом к обществу, основанному на знаниях, — касались следующих пяти областей: i) обеспечения нормального состояния сферы публичных отношений; ii) приобретения знаний; iii) интернет-платформы для работы и жизни; iv) развития предпринимательской деятельности; и v) связей между местным и глобальным уровнями;

e) включить следующие новые показатели:

- **собственники (государственных, коммерческих и некоммерческих) газет, радиостанций и телевещательных компаний;**
- **ратификация конвенций по правам человека;**
- **описание способов публичного распространения информации о государственном бюджете;**
- **доля охвата образованием на всех трех уровнях обучения;**
- **объем государственных расходов на НИОКР в процентах от военных бюджетов;**
- **число зарегистрированных на международном уровне патентов;**
- **объем ПИИ в процентах от совокупного объема инвестиций;**
- **инфраструктура беспроводного широкополосного подключения;**
- **число сотовых телефонов на 1000 жителей;**
- **число интернет-хостов на 1000 жителей;**
- **стоимость подсоединения к Интернету;**
- **прикладные программы электронного правительства (список и описание существующих прикладных программ с указанием гиперссылок на них);**
- **число этапов, которые необходимо пройти для регистрации собственного предприятия;**
- **число вновь создаваемых предприятий в процентах от числа уже существующих;**
- **объем внешней торговли в процентах от ВВП;**

- **чистая миграция рабочей силы в процентах от общей численности населения.**

Примечания

[1] При обсуждении вопросов управления — процесса, посредством которого общество обеспечивает руководство своим развитием, — участники второй конференции на тему «Глобальные знания» в Куала-Лумпуре (март 2000 года) договорились о следующих характеристиках «благого управления»: оно должно основываться на ценностях, правах и свободах человека и господстве права. Оно должно объединять своих сторонников привлекательностью перспектив развития, которые оно формулирует и представляет. Оно должно быть направлено на формирование консенсуса и недопущение раскола в обществе и способствовать поддержанию мирного сосуществования и развитию сотрудничества. Оно должно оперативно откликаться на нужды хорошо информированных, знающих граждан. Его действия должны быть ориентированы на достижение его цели, заключающейся в обеспечении благополучия всех заинтересованных сторон. Оно должно предусматривать широкое участие и взаимодействие, быть представительным, обеспечивать всем заинтересованным сторонам свободный доступ и возложение на них эффективной ответственности. Оно должно быть репрезентативным, т.е. предусматривать регулярное обновление руководства. Оно должно быть полезным благодаря своей эффективности, оперативности и гибкости и быть в состоянии быстро реагировать и пересматривать свои процедуры. Оно должно обеспечивать справедливое распределение бремени расходов и доступа к возможностям и ресурсам (включая информацию и знания). Оно должно быть рентабельным. Оно должно быть транспарентным и подотчетным и основываться на открытом доступе к информации о его функционировании. И, наконец, оно должно обеспечивать последовательное соблюдение всех этих характеристик на всех уровнях: местном, национальном и глобальном.

[2] Важно проводить различие и обсуждать взаимосвязи между a) благим управлением (Б-управлением, как оно определено в примечании 1); b) управлением, обеспечивающим формирование и функционирование общества, основанного на знаниях (З-управлением); c) применением информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) в многочисленных процессах осуществления властных полномочий в обществе (Э-управлением); и d) применением ИКТ в функционировании государственного механизма (Э-правительством). Хотя повышение уровня знаний и расширение возможностей применения ИКТ в ключевых областях человеческой деятельности действительно обусловливает возникновение процессов, усиливающих желательные характеристики управления, «Э-управление» и «Э-правительство» сами по себе не гарантируют достижения более высокого уровня развития человеческого потенциала. Они облегчают осуществление деятельности, направленной на реализацию политики, но именно содержание этой политики и деятельности и предполагаемый эффект от них определяют, смогут ли они в конечном счете достигнуть уровня, отвечающего критериям Б-управления, т.е. управления, которое объективно обеспечивает развитие человеческого потенциала и расширяет возможности и выбор людей. Точно так же нельзя автоматически ставить знак равенства между З-управлением и Б-управлением. З-управление просто создает возможности для того, чтобы знания стали важнейшим ресурсом в жизни общества. Само по себе оно не решает проблемы социальной изоляции, нетерпимости или отсутствия общечеловеческой солидарности. Лишь поставив цель обеспечения развития человеческого потенциала для всех, достижение которой основывалось бы лишь на надлежащих ценностях, можно приблизить З-управление к идеалу Б-управления.

[3] Сегодня трудно предсказать, какими будут эти критерии. Вместе с тем мы можем с уверенностью предположить, что в их число будут, вероятно, входить мир; права и свободы человека; недискриминация и культура терпимости; господство права и независимая судебная система; открытое и доступное участие в политическом процессе; транспарентность, чуткость, эффективность и результативность государственного управления; учреждения, гарантирующие недорогостоящий доступ к медицинскому обслуживанию, непрерывному образованию в течение всей жизни, ИКТ, местным и глобальным рынкам и системам социальной защиты, обеспечивающим возможность приобретения работниками новых навыков; и чистая природная среда. Ценность этих отдельных элементов будет определять, насколько широкое распространение получат условия, отвечающие этим критериям, в других секторах общества и в других странах и регионах мира.