

А.А.Воронков

Методы анализа и оценки государственных программ в США



АКАДЕМИЯ НАУК СССР
ИНСТИТУТ США И КАНАДЫ

А.А.Воронков

Методы анализа и оценки государственных программ в США

Ответственный редактор
доктор экономических наук
Л. И. ЕВЕНКО



МОСКВА
«НАУКА»
1986

Книга посвящена исследованию вопросов, связанных с применением современных методов обоснования и принятия решений в управлении правительственными программами Соединенных Штатов Америки в невоенных областях. Основное внимание при этом уделено рассмотрению новейших тенденций в области теоретических разработок и практики использования аналитических методов в государственном аппарате США, вскрытию причин провалов и неудач в этой сфере. Дается обобщенная оценка «аналитического потенциала» федерального правительства.

Рецензенты:

Ю. М. САМОХИН, Ю. А. УШАНОВ

Предисловие

Современный этап развития науки и практики управления в условиях научно-технической революции характеризуется разработкой и внедрением целого ряда новшеств, призванных существенно повысить качество управления. Одним из таких новшеств, развивающихся в последние два десятилетия, является программно-целевой подход.

В нашей стране внимание к программно-целевому подходу как эффективному средству устранения межведомственных барьеров, согласования ресурсов и потребностей, обеспечения комплексности и взаимной увязки народнохозяйственных планов в последние годы особенно велико. Программный подход все чаще применяется в планировании наряду с подходами отраслевым и территориальным. Поставлена задача: «Шире использовать целевые комплексные программы как органические составные части государственных перспективных планов экономического и социального развития, повысить их обоснованность, направленность на конечные результаты и решение конкретных научно-технических, экономических и социальных проблем. Создавать и применять эффективные системы управления программами»¹.

В настоящее время проблемы межотраслевого и межрегионального характера, имеющие долгосрочную целевую направленность, выступают на передний край. Они особенно актуальны в условиях необходимости ускорения перевода народного хозяйства на рельсы интенсивного развития, достижения передовых научно-технических позиций, выхода на высший уровень производительности общественного труда. Как подчеркнул в своей речи на апрельском (1985 г.) Пленуме ЦК КПСС Генеральный секретарь ЦК КПСС М. С. Горбачев: «Какой бы вопрос мы ни рассматривали, с какой бы стороны ни подходили к экономике, в конечном счете все упирается в необходимость серьезного улучшения управления, хозяйственного механизма в целом»².

Советской наукой и практикой накоплен значительный опыт составления и реализации крупномасштабных программ, начиная с плана ГОЭЛРО, мероприятий по индустриализации, освоению крупнейших месторождений энергетических и минерально-сырьевых ресурсов, исследованию космоса, развитию атомной энергетики и др. На современном этапе в качестве объектов приложения программно-целевого подхода можно назвать сооружение Байкало-Амурской магистрали, развитие сельского хозяйства Нечерноземной зоны РСФСР, создание крупных территориально-производственных комплексов. Народнохозяйственный характер имеют Продовольственная и Энергетическая программы, Долговременная программа мелиорации, Комплексная программа развития производства товаров народного потребления и сферы услуг.

В условиях, когда программно-целевой подход становится реальным рычагом социалистического планирования и управления, действенной формой сосредоточения усилий и средств на важнейших направлениях социально-экономического развития СССР, особое значение имеет решение конкретных задач формирования, анализа, проработки, а также управления целевыми программами³. Здесь немало достаточно сложных вопросов, вытекающих из долгосрочного, межотраслевого, межведомственного характера крупномасштабных программ, их тесной связи с наиболее серьезными, важными проблемами строительства развитого социализма. Научно обоснованное решение этих проблем требует весьма вдумчивого, глубокого подхода, сочетающего в себе теоретические исследования, прикладные разработки, а также практические действия.

Определенную роль в решении такого рода задач может сыграть критическое изучение и осмысление зарубежного опыта управления государственными программами. В этом отношении Соединенные Штаты Америки представляют определенный интерес.

Как известно, В. И. Ленин в своих работах неоднократно указывал на важность анализа и использования в нашей практике достижений капитализма в области управления. При этом он напоминал о той социальной функции, которую выполняют «ученые приказчики класса капиталистов». «Задача марксистов и тут и там суметь усвоить себе и переработать те завоевания, которые делаются этими «приказчиками»

(вы не сделаете, например, ни шагу в области изучения новых экономических явлений, не пользуясь трудами этих приказчиков), — и *уметь* отсечь их реакционную тенденцию...» — подчеркивал В. И. Ленин⁴.

Американский опыт управления программами, их анализа и оценки обладает двумя характерными чертами. Во-первых, хотя в США отсутствуют какие-либо формы общенационального индикативного планирования, до сих пор идет борьба в высших эшелонах власти вокруг самой идеи формирования «индустриальной политики». Однако на отдельных направлениях государственного программирования, например, в области энергетики, освоения космоса, охраны окружающей среды, развития хозяйственной инфраструктуры и т. п., не говоря уже о создании систем вооружений, сосредоточены большие средства и ресурсы, так же как и коллективы специалистов, ученых, управляющих. Опыт реализации целевых государственных мероприятий в этих областях служит предметом рассмотрения на самых высоких уровнях политического и экономического руководства. Во-вторых, американская практика формирования и осуществления федеральных программ пережила в своем развитии несколько этапов. Интерес представляет не только анализ достижений в области использования программно-целевого подхода в США, но и извлечение уроков из тех ошибок, неудач, нерешенных проблем, которые в изобилии присутствуют в американском государственном управлении последних двух десятилетий.

Предлагаемая вниманию читателей книга является первой в советской научной литературе комплексной работой, специально посвященной применению методов анализа и оценки программ, получивших широкое распространение в ведомствах федерального правительства США для обоснования и принятия управленческих решений⁵. Данная проблематика рассматривается в книге с разных сторон. Автор исследует методические, процедурные, организационно-кадровые, а также внедренческие аспекты анализа и оценки. Показывается, как от первых попыток внедрения программно-целевой методологии, связанных с системой «планирование—программирование—разработка бюджета» (ППБ) и так и не приведших к успеху в гражданских ведомствах, американская практика перешла к новым системам, таким, как «управление по целям», «разра-

ботка бюджета на нулевой основе» и некоторые другие. Основная проблема на всех этапах состояла в необходимости увязать аналитическую сторону этого вопроса с его организационной стороной, а точнее, определенным образом примирить политические и социальные аспекты принятия крупных решений с попытками внесения рациональности в эти процессы, чему должно было способствовать использование более объективных критериев и методов анализа.

Сами методы претерпели за годы эволюции программно-целевого подхода значительные изменения. Первоначальная ставка на количественную методологию прикладного «системного анализа» и экономикоматематического моделирования, хотя и была связана с весьма важным периодом проникновения научного инструментария в процессы принятия решений, в целом пришла в противоречие с реальностями управления, испытывающего в условиях современной Америки сильное влияние обостряющихся экономических и политических противоречий. Термин «системный анализ», столь популярный в 60-е годы, постепенно исчез из правительственных документов. Однако из этого факта не должно создаваться впечатления об уменьшении роли аналитических методов в формировании и осуществлении программ.

В американской практике 70-х годов уже на более прагматическом, внутриведомственном уровне велись поиск, углубление и уточнение форм и процедур обоснования решений, приспособление их к реальным задачам. Применение программно-целевого подхода продолжалось в сфере государственного управления США на основе новых методов «программного анализа», «программной оценки», а затем «анализа политики» — несмотря на все те препятствия, которые возникали на его пути из-за социально-экономических, политических и других трудностей. Это важный момент, убеждающий нас, что в долгосрочном аспекте анализ и оценка программ будут получать дальнейшее распространение.

Американский опыт свидетельствует, что очень большое значение имеют организационные факторы использования аналитических методов в государственном аппарате. Сколько-нибудь существенные результаты здесь достигались только при осуществлении целенаправленных организационных перестроек, создании соответствующих аналитических подразделе-

ний, их комплектования квалифицированными специалистами, необходимой подготовке кадров, обеспечении материальных условий, включая внедрение новейших средств информационно-вычислительной техники.

В то же время в работе убедительно показано, что социально-политическая подоплека государственного управления при капитализме, его классовый характер, подчиненность политике правящих кругов и крупных монополий создают очень большие, в ряде случаев непреодолимые препятствия на пути внесения рациональности в процесс выработки и обоснования решений по ключевым вопросам, которые возникают в связи с реализацией государственных программ. Эта двойственность капиталистического управления, проявляющаяся на разных его уровнях в специфических для современной Америки формах, хорошо показана в книге, написанной на обширном фактическом материале.

Доктор экономических
наук, профессор
Л. И. ЕВЕНКО

¹ Материалы XXVI съезда КПСС. М.: Политиздат, 1981, с. 198.

² Материалы Пленума Центрального Комитета КПСС, 23 апреля 1985 г. М.: Политиздат, 1985, с. 11.

³ Советская экономическая наука внесла значительный вклад в разработку проблематики программно-целевого подхода. См., в частности: *Моисеев Н. Н.* Программный метод планирования и управления. М.: Знание, 1970; *Лемешев М. Я., Панченко А. И.* Комплексные программы в планировании народного хозяйства. М.: Экономика, 1973; *Комплексное народнохозяйственное планирование.* М.: Экономика, 1974; *Новиков Е. Д., Самохин Ю. М.* Комплексные народнохозяйственные программы. М.: Наука, 1976; *Поспелов Г. С., Ириков В. А.* Программно-целевое планирование и управление. М.: Сов. радио, 1976; *Мильнер Б. З.* Организация программно-целевого управления. М.: Наука, 1980; *Программно-целевое управление социалистическим производством.* М.: Экономика, 1980; *Комков Н. И.* Модели программно-целевого управления. М.: Наука, 1981; *Мильнер Б. З.* Проблемы межотраслевого управления. М.: Экономика, 1982; *Белявская В. С.* Программно-целевые методы в развитии промышленности. М.: Экономика, 1983; *Мильнер Б. З., Евенко Л. И., Рапопорт В. С.* Системный подход к организации управления. М.: Экономика, 1983; и др.

⁴ *Ленин В. И.* Полн. собр. соч., т. 18, с. 364.

⁵ Некоторые аспекты управления государственными программами в Соединенных Штатах отражены в работах: США: современные методы управления. М.: Наука, 1971; Американский капитализм и управленческие решения. М.: Наука, 1977; США: организация государственных программ. М.: Наука, 1980; Управление региональными программами в США и Канаде. М.: Наука, 1983; и др.

Введение

Период 70-х — начала 80-х годов связан для Соединенных Штатов с серьезными экономическими потрясениями, вызванными дальнейшим обострением объективных противоречий капитализма. Пытаясь ослабить их разрушительные последствия, правящие круги США ведут интенсивный поиск путей рационализации рычагов, входящих в арсенал средств государственно-монополистического регулирования, которое само в последние годы переживает глубокий кризис. Существенным элементом американского ГМК является программирование — результат развития экономических функций буржуазного государства.

Характер государственного управления в рассматриваемый период претерпевает целый ряд изменений:

происходит усложнение и усиление взаимозависимости проблем, расширяется круг факторов, которые необходимо принимать во внимание при выработке решений;

увеличиваются размеры федерального бюджета, масштабы и комплексность реализуемых в его рамках программ, что повышает значимость каждого государственного решения и, соответственно, «цену» возможных ошибок;

изменяется характер управленческого процесса, возрастают размеры, сложность и стоимость самого государственного аппарата;

ограниченность ресурсов, имеющих в распоряжении у федеральных органов власти, предъявляет особые требования к вопросам эффективности их использования.

Отмеченные обстоятельства делают настоятельно необходимым повышение степени обоснованности и рациональности решений, вырабатываемых американскими государственными ведомствами. Попытки использования с этой целью современных аналитических инструментов рассматриваются в США как одно из средств преодоления субъективизма, столь характерно-

го для процесса «сделок и уступок», состоящего в подмене объективных критериев поисками компромиссов между интересами влиятельных политических группировок в федеральном правительстве и стоящих за ними сил.

Под аналитическими методами в американском управлении понимается совокупность методов и процедур подготовки и выработки управленческих решений, которые могут основываться на применении математического моделирования, имитации на ЭВМ, написания сценариев, количественного аппарата статистики и социологии, экспертных суждений, эвристических и других подходов; общим для всех этих методов является повышение обоснованности принимаемых решений на базе детального, рационального анализа возникающих проблем с привлечением достижений НТР и современной науки управления. Близким по смыслу служит широко употребляемое в США понятие «аналитические исследования», подразумевающее изучение и нахождение решения практических задач государственного управления при помощи аналитических методов.

Как представляется, можно выделить две укрупненные группы аналитических методов, соответствующие двум основным стадиям управления программой — стадии разработки и стадии осуществления. Из первой группы наибольшее распространение в федеральных ведомствах США получили методы «программного анализа», охватывающие всестороннее изучение альтернатив предлагаемых мероприятий, из второй — методы «программной оценки», ориентированные на определение фактических результатов уже реализованных программ.

В американской литературе последних лет, посвященной вопросам государственного управления, все чаще пишут об «анализе политики» — подходе к исследованию широкого круга обстоятельств и факторов количественного и качественного характера — экономических, политических, социальных, организационных, информационных, внедренческих и других, связанных с реализацией предлагаемых курсов действий. Этот термин иногда используется как обобщающий для характеристики всей совокупности современных методов обоснования государственных решений. «Программный анализ», осуществляемый в самых разнообразных фор-

мах и на основе различного методического инструментария и дополняемый в последнее время «программной оценкой», «анализом политики» и некоторыми другими новыми методами, остается одним из центральных элементов программно-целевого (или, по американской терминологии, программного) подхода (наряду с построением программных структур и использованием программно-целевых систем управления).

Процесс «внесения элементов рациональности» в процедуры принятия решений, обусловленный приспособлением капитализма США к меняющимся условиям, достаточно противоречив и связан с накоплением опыта как позитивного, так и негативного характера. Отдельные успехи, достигнутые в рассматриваемой области, чередовались с крупными неудачами и провалами. Вместе с тем изучение американской практики свидетельствует о том, что государственные учреждения уделяют все большее внимание вопросам перевода анализа и оценки программ на регулярную основу, разработки и применения в этой сфере современных методов обоснования решений, информационной и вычислительной техники. По некоторым данным, суммарные затраты федерального правительства на аналитические исследования различного рода, составлявшие в конце 30-х годов 40—50 млн. долл. в год, возросли к началу 80-х годов в несколько десятков раз, достигнув почти 2 млрд. долл.¹

В данной книге поставлена задача: проанализировать те явления, процессы и проблемы государственного управления в США, динамика и характер которых делают необходимым использование современных методов обоснования решений; определить роль, которую аналитические исследования играют в конкретных формах реализации программного подхода в гражданских ведомствах федерального правительства; выявить основные тенденции в области теоретических разработок и практики использования анализа и оценки программ в государственном аппарате США; проследить, как методически, процедурно и организационно аналитические методы обоснования решений «встраиваются» в процессы управления.

Временные рамки работы охватывают в основном 70-е — начало 80-х годов, когда в американском госу-

дарственном аппарате происходило завершение формирования важнейших принципов программного подхода к составлению федерального бюджета и управлению программами, создавшего основу для широкого внедрения современных методов обоснования решений. Именно для этого периода характерно появление целого ряда важных тенденций, среди которых: совершенствование методического арсенала анализа программ за счет применения подходов и процедур, специально разработанных для нужд государственного аппарата; более полное выявление всего спектра влияний реализуемых программ на различные стороны жизни общества; превращение программной оценки в действенный инструмент государственного управления; осуществление целого комплекса мер, способствующих институционализации аналитических исследований.

В то же время рассмотрение некоторых вопросов, связанных с динамикой развития методов обоснования решений, выходит за рамки выделенного периода, поскольку без оценки процессов зарождения и начала практического использования тех или иных методов и организационных форм их реализации общая картина была бы неполной.

Изучение показывает, что современное состояние и тенденции развития анализа и оценки программ во многом отражают динамику тех проблем, которые встают перед правительственным аппаратом Соединенных Штатов. Аналитические методы меняются вместе с вопросами, которые они призваны исследовать. Усложнение, обострение, переплетение социально-экономических и иных проблем Америки вызывают (с известным запаздыванием) разработку более утонченных инструментов и расширение временного горизонта исследований, включение в рассмотрение все большего круга обстоятельств, что продвигает вперед науку обоснования решений. Вместе с тем конечная отдача такого рода методов определяется реальным учетом в государственном управлении полученных с их помощью результатов и выводов, внедрение которых во многих случаях представляет собой трудноразрешимую задачу.

Необходимо подчеркнуть, что, как свидетельствуют многочисленные примеры из практики американских федеральных ведомств, несмотря на накопленный

в них значительный аналитический потенциал, принятие решений в государственном аппарате далеко не всегда представляет собой сознательный и обдуманый акт, основанный на «анализе проблем и систематическом исследовании крупных альтернатив со всеми их последствиями»². Аналитический подход при этом нередко подменяется субъективными суждениями, компромиссами, «подгонкой» решений под интересы политической среды, носящие ярко выраженную классовую направленность.

¹ *Lynn L. Designing Public Policy*. Santa Monica (Calif.), 1980, p. 1; *Policy Studies Journal*, 1980, Summer, p. 980; *Public Administration Review*, 1982, May—June, p. 264.

² *Четвериков С. Б.* Кто и как делает политику США. М., 1974, с. 172—173.

Управление государственными программами на современном этапе развития американского капитализма

1. Проблемы государственного управления в США на рубеже 70—80-х годов

Соединенные Штаты Америки представляют особый интерес для изучения, заметно выделяясь среди капиталистических стран как по степени воплощения важнейших черт буржуазного государства, вскрытых основоположниками марксизма-ленинизма, так и по масштабам проявлений антагонистических противоречий, внутренне присущих капиталистическому способу ведения хозяйства.

Как известно, период, охватывающий последние 25 лет, характеризовался крайней неравномерностью в экономическом развитии Соединенных Штатов. Если 60-е годы были связаны с относительно благополучным ростом, то следующее десятилетие оказалось переломным. Циклические кризисы 1969—1970, 1973—1975 и 1979—1982 гг. сопровождались не только обострением сырьевых, энергетических, экологических и иных проблем, но и углублением кризиса самого государственно-монополистического регулирования, продемонстрировавшего свою неспособность эффективно решать задачи, выдвигаемые правящими кругами США.

Тяжким бременем для страны стала экономическая программа Р. Рейгана, предусматривающая перераспределение средств в пользу богатейших слоев населения и предоставление всевозможных льгот большому бизнесу¹. Колоссальные ассигнования на военные цели, составившие за 1981—1984 гг. 1 трлн. долл., дефицит федерального бюджета, превысивший в 1985 фин. году 200 млрд. долл., более 8,5 млн. безработных лишь по правительственным данным, 35 млн. американцев, живущих ниже официально установленной «черты бедности», — таковы основные результаты, с которыми администрация Р. Рейгана подошла к началу своего второго срока.

В попытках найти выход из сложившегося положения и располагая наибольшим в капиталистическом мире экономическим и научно-техническим потенциалом, правящие круги США уделяют самое пристальное внимание поискам как новых механизмов и средств государственного воздействия, так и новых подходов к использованию «традиционного» набора рычагов — бюджетных, налоговых, кредитно-денежных и др. Именно по такому пути и идет республиканская администрация, политика которой по своей сути «есть не что иное, как изменение **форм и методов** государственно-монополистического регулирования, а не его ослабление или отмена»². Мероприятия Р. Рейгана по сокращению «большого правительства» и снижению роста федеральных расходов³ отнюдь не означают утраты своего значения капиталистическим государством, роль которого в условиях империализма в долгосрочной перспективе возрастает. Характеризуя этот этап развития, В. И. Ленин констатировал: «Империализм... эпоха гигантских капиталистических монополий, эпоха перерастания монополистического капитализма в государственно-монополистический капитализм, показывает необыкновенное усиление „государственной машины“, неслыханный рост ее чиновничьего и военного аппарата»⁴.

Именно управленческая деятельность государства, выступающего в качестве главного звена в системе политической власти монополистического капитала, создает возможность централизованной разработки и проведения действий самого различного характера, посредством которых правящие круги США пытаются ослабить разрушительное влияние кризисов, приспособиться к постоянно меняющейся социально-экономической ситуации, контролировать и регулировать в известных пределах основные стороны жизни страны. Как подчеркивается в Новой программе Коммунистической партии США, одной из характерных черт государственно-монополистического капитализма стало настолько тесное переплетение правительственных органов и монополистических корпораций, что «государственный аппарат превратился в важнейший инструмент для перекачки все большей доли производимого обществом богатства от трудящихся в руки монополий». Программа отмечает также усиление влияния «власть имущих» на современном этапе: «Представите-

ли финансового капитала занимают ключевые посты в правительстве, с тем чтобы использовать государственный аппарат в интересах своего еще большего обогащения. Власть правительства, используемая в интересах крупного капитала, все время расширяется»⁵.

Если при социализме государственный аппарат является средством выражения интересов всего народа, то в условиях капиталистического способа производства он, защищая прежде всего интересы монополистической буржуазии, служит для проведения в жизнь политики эксплуатации и угнетения трудящихся⁶. Государственное управление при капитализме (как и управление производством) имеет двойственный характер, вскрытый К. Марксом, по словам которого, деятельность классового государства «охватывает два момента: и выполнение общих дел, вытекающих из природы всякого общества, и специфические функции, вытекающие из противоположности между правительством и народными массами»⁷. Вследствие этого наличие целого комплекса острейших проблем, стоящих перед Соединенными Штатами, вынуждает государственные ведомства (наряду с выполнением регламентирующих, принудительных, репрессивных функций) заниматься в целях смягчения социальной напряженности предоставлением населению некоторых видов услуг в таких областях, как охрана окружающей среды, здравоохранение, образование, социальное обеспечение и др.⁸ В последнее время, при президентстве Р. Рейгана ассигнования по этим статьям резко сократились. Отметим, что государственные учреждения либо осуществляют основной объем деятельности в данных областях, либо выступают в роли альтернативных, дополнительных «поставщиков услуг» по отношению к предприятиям частного бизнеса.

Государственное управление как совокупность функций, реализуемых аппаратом власти, охватывает самые разнообразные виды деятельности — разработку организационных структур правительственных учреждений, составление и исполнение государственного бюджета, работу с кадрами, непосредственное руководство осуществлением программ, подготовку и принятие управленческих решений и многие другие. Как отрасль знания государственное управление носит междисциплинарный характер. В нем нашли отражение достижения и накопленный опыт внутрифирменного менедж-

мента, конкретных экономических исследований, юридических наук, социологии, психологии, политических наук, математики и кибернетики.

Обладает ли государственное управление специфической по сравнению с руководством предприятиями частного бизнеса? Ответ на этот вопрос имеет принципиальное значение, поскольку своеобразие управления на государственном уровне предопределяет необходимость разработки специальных управленческих инструментов, в том числе процедур и методов обоснования решений.

Как показывает анализ деятельности органов государственного аппарата, такая специфика, безусловно, имеет место. Несмотря на то, что перечень основных функций управления, очерченных в самом общем виде, как для правительственного учреждения, так и для капиталистической фирмы примерно совпадает (планирование, организация, координация, контроль и т. п.), далеко не одинаковы назначение, содержание и трактовка этих функций. Кроме того, как отмечает академик Д. М. Гвишиани, «рациональная организация управления производством в масштабах всего общества, аналогичная той, которая осуществляется на отдельных предприятиях, принципиально невозможна в условиях буржуазного строя именно в силу господства капиталистических производственных отношений»⁹.

Во-первых, существенные различия связаны с характерными особенностями объекта и субъекта управления в каждой из рассматриваемых сфер. В частном бизнесе объектом управления является общественное производство, ограниченное рамками монополистического объединения или отдельного предприятия, а субъектом — включенный в систему воспроизводства капитала аппарат управления, вырабатывающий и осуществляющий политику фирмы в области НИОКР, производства, маркетинга, работы с кадрами и т. п. На государственном уровне объектом воздействия служит общество в целом, а в качестве субъекта выступает входящий в политическую систему аппарат управления буржуазного государства.

Во-вторых, если частнокапиталистическая фирма, исходя из принципов и определяющей цели производства при капитализме, должна приносить прибыль, причем во все возрастающих размерах, то многие виды деятельности государственных учреждений не приносят