

## Управление по результатам в государственном секторе: возможности для Сирии

**Наим Давид Хурмуз**, специальный представитель по взаимодействию с Сирийской Арабской Республикой Совета по развитию внешней торговли и международных экономических отношений, г. Москва  
E-mail: [naamwel@yahoo.com](mailto:naamwel@yahoo.com), [naeim.hurmuz@mail.ru](mailto:naeim.hurmuz@mail.ru)

### Аннотация

В условиях проведения государственно-правовой реформы в Сирии особую актуальность приобретает проблема повышения эффективности государственного управления и отдельных его элементов. Сложившаяся на данный момент система социальных стандартов и гарантий оказалась непригодной для условий рыночной экономики. Нарастающие проблемы в экономике: падение ВВП, сокращение доходов бюджета и рост его дефицита — усугубляют проблемы в социальной сфере и снижают доступ к государственным услугам. В связи с этим ограниченность бюджетных средств существенно уменьшила общественные фонды потребления, в результате определенные услуги стали почти недоступными в условиях низкой покупательной способности населения.

В статье обоснована необходимость модернизации системы управления в соответствии с требованиями демократического государства с социально ориентированной экономикой. Модернизация должна быть направлена прежде всего на внедрение бюджетирования и систем, способствующих повышению качества услуг, предоставляемых органами государственной власти. В ходе теоретического и методологического осмысления процессов совершенствования деятельности органов государственной власти Сирии и других государств, находящихся в аналогичных условиях, был сделан вывод об актуальности перехода от устаревших форм и методов управления к современному, где целеполагание и реализация задач по достижению целей осуществляются в каждом отдельном субъекте управления, а постановка целей ориентирована на четко определенный результат. Обосновано, что таким механизмом может быть внедрение бюджетирования и управления по результатам (*performance management*) в государственное управление.

**Ключевые слова:** управление по результатам, ориентация на результат, цели, органы государственного управления, государственная власть

**JEL:** H11, H50, P21

**Для цитирования:** Хурмуз Н. Д. Управление по результатам в государственном секторе: возможности для Сирии // Финансовый журнал. 2020. Т. 12. № 3. С. 114–135. DOI: 10.31107/2075-1990-2020-3-114-135.

### ВВЕДЕНИЕ

Сегодня наблюдается тенденция к обобщению целей органов публичного управления и, как следствие, возникает опасность отвлечения внимания на достижение промежуточных, частичных результатов, что приводит к «управлению ради управления», потере перспектив развития и затратам ресурсов. Такая ситуация проявляется в соперничестве, конфликтах между отдельными звеньями государственного управления, причем сохранение существования каждого из них выступает как самоцель, а главная цель, ради которой

была создана организация и осуществляется ее деятельность, отходит на второй план. Поэтому вопреки интересам государства возникают ситуации, при которых органы управления, созданные в соответствии с конкретной целью, начинают исходя из имеющегося состава кадров, материальных и финансовых ресурсов влиять на генеральную цель, модифицируя ее в соответствии с собственными возможностями и текущими интересами [Armstrong M., 2009]. Все эти факторы сформировали основу для переформатирования концепций государственного управления, поиска направлений положительных реформ на основе принципов управления по результатам (*performance management*) [Cohen S. et al., 2013].

Все это актуально и для Сирии, в которой сегодня реформирование публичного сектора является одной из ключевых задач, ведь от его прочности, гибкости и актуальности зависит качество функционирования демократического государства и степень удовлетворения интересов гражданского общества, а также конструктивность диалога между этими субъектами. Классическая бюрократическая модель государственного управления, сложившаяся в Сирии, не отвечает требованиям времени, ее структура и механизмы нуждаются в модернизации и трансформации. От выбора модели дальнейшего развития государственного управления будет зависеть логика проводимых реформ, поскольку современная наука государственного управления предлагает ряд методологически различающихся концепций, теорий и доктрин управления публичным сектором. Поэтому целью данного исследования является теоретическое обоснование возможностей повышения эффективности государственного управления за счет использования управления по результатам и выявление преимуществ его использования в Сирии.

## **ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМЫ И ОБЗОР ЛИТЕРАТУРЫ**

Современная наука государственного управления предлагает широкий вариативный ряд концепций управления публичным сектором. Парадигма нового публичного менеджмента, которая зародилась в 80-х гг. XX в., а наиболее востребованной стала в конце XX — начале XXI в., является одной из самых популярных в теории и распространенных на практике моделей отказа от бюрократизма. Новый публичный менеджмент (*new public management*) возник на основе критики принципов и средств бюрократического подхода к государственному управлению. Последний долгое время считался классической системой организации публичного сектора с конца XIX в. до 70-х гг. XX в. Новое публичное управление имеет целью полную замену старой (бюрократической) модели государственного управления на новую, при этом разрабатывает собственный теоретический каркас, методологию и механизмы [Armstrong M., 2009].

Новый публичный менеджмент основывается на двух ключевых элементах — менеджизации и маркетингизации. В свою очередь эти элементы детализируются рядом механизмов, таких как изменение поведения и культуры государственного служащего (превращение его в государственного менеджера), структуры государственного аппарата и перераспределение обязанностей и ответственности в его пределах; введение конкурентных основ деятельности; направленность на эффективность и прибыльность; привлечение частных организаций к процессу предоставления государственных услуг; отношение к гражданину как к потребителю и пр. Данная парадигма государственного управления предусматривает введение рыночных механизмов в практику публичного сектора с целью повышения его эффективности, производительности и экономичности с помощью таких механизмов, как децентрализация, менеджмент и аудит исполнения, приватизация и аутсорсинг [Osborne S. P., 2010].

Целесообразным является разграничение последствий применения нового публичного управления в развитых странах и развивающихся через различные исходные условия. Развитые страны встретились со следующими проблемами: парадокс централизации

через децентрализацию, неуместность применения всего комплекса управленческих технологий в публичном секторе, этические вопросы (коррупция и отсутствие прозрачности). В развивающихся странах свой перечень проблем: нехватка ресурсов и управленческих мощностей, централизованное принятие решений, неосведомленность в рыночных операциях, невозможность контрактных соглашений из-за слабости нормативно-правовой базы, неготовность гражданского общества к инновационным переменам в организации государственного управления [Lin J.-S., Lee P.-Y., 2011]. Полагаем, что для государств с тяжелой социально-экономической ситуацией необходимо дополнить принципы нового публичного управления необходимостью децентрализации властных полномочий и прямой передачей бюджетных средств на локальный уровень для проведения точечных преобразований с целью решения конкретных проблем местных сообществ.

Можно согласиться с С. Заффроном и Д. Логаном в том, что преобразование государственного управленца в профессионального менеджера, установление горизонтальных коммуникационных связей и децентрализация, а также внедрение рыночных механизмов функционирования публичного сектора становятся залогом производительности государственного управления. Новый публичный менеджмент имеет как ряд сторонников, так и ряд оппонентов [Zaffron S., Logan D., 2011]. Тем не менее практика многих стран показывает положительные результаты реализации его принципов.

Согласно М. Рутгерсу новое публичное управление, которое предусматривает комплексную переоценку сути управленческого процесса (целей, задач, механизмов реализации) и представляет собой уникальную теоретическую модель постановки и решения проблем, полностью отрицает бюрократический подход к публичному сектору, сегодня находится в состоянии завершения этапа становления, что подтверждается появлением новых моделей [Rutgers M., 2010]. Новое публичное управление возникает в результате применения экономического подхода к анализу деятельности системы государственного управления. Введение рыночных механизмов организации системы государственного управления и менеджерской культуры обеспечивает его реализацию на практике.

М. Арнабольди и другие считают, что управление эффективностью — сложная задача, стоящая перед менеджерами государственных служб, решение которой ограничено неблагоприятными последствиями, связанными с некорректным использованием систем управления эффективностью в государственных органах, особенно с негативным влиянием на моральный дух персонала. Отсутствие готовых ответов на вопросы управления эффективностью делает эту задачу труднореализуемой, что предопределяет необходимость понимания критических аспектов внедрения систем управления эффективностью [Arnaboldi M. et al., 2015].

Аналогичного мнения придерживаются К. Фрайер, Дж. Энтони и С. Огден, которые считают, что во всем мире существуют общие проблемы, возникающие в системах управления эффективностью из-за конфликтов между различными группами интересов — между политиками и профессионалами, между фракциями и коалициями; из-за давления со стороны групп с особыми интересами, конфликта между центральными органами власти, которые хотят контроля, и департаментами / местными органами, которым нужна автономия. В своем исследовании авторы выделили три группы проблем при внедрении управления эффективностью в государственном секторе — технические, системные и организационные, обусловленные участием сотрудников в данном процессе. Технические проблемы касаются показателей и данных, их сбора, интерпретации и анализа. Это преимущественно «сложные» проблемы по обеспечению качества данных, выбора индикаторов, их корректного использования и анализа полученных результатов. Системные проблемы относятся к «общему процессу», то есть к интеграции систем управления эффективностью с существующими системами, а также к отсутствию стратегической направленности управления эффективностью. Третий класс проблем охватывает преимущественно «более мягкие» проблемы, связанные с людьми и их участием в системе управления

эффективностью: недостаточное вовлечение клиентов и сотрудников организации, включая недостаточную поддержку со стороны более высоких уровней руководства или лиц, принимающих решения [Fryer K. et al., 2009].

Осознавая несомненную важность надлежащего финансирования для обеспечения потребностей общества и территории, следует иметь в виду, что значение бюджета как инструмента управления государственным сектором в конечном счете зависит от того, каким образом осуществляется управление бюджетными средствами. То есть вопрос заключается в сочетании, во-первых, планирования и распределения бюджета, и во-вторых, эффективной и действенной реализации бюджетной программы. К сожалению, органами государственной и местной власти этот второй аспект управления в отношении эффективной реализации планов и программ часто игнорируется, что и приводит к ожидаемым последствиям — неэффективности, некомпетентности, расточительности и коррупции.

Для решения данных проблем необходимо обеспечение баланса между качественными и количественными показателями эффективности, долгосрочными и краткосрочными целями, контролем и свободой для инноваций. Каждая страна должна оценить свою собственную систему управления эффективностью, определить проблемные области и выбрать наиболее подходящее решение. К сожалению, многие государства и организации не имеют времени для объективного анализа ситуации или же вынуждены обходиться стандартными действиями, которые не решают их индивидуальных проблем. Одним из наиболее перспективных инструментов повышения эффективности государственного управления является бюджетирование. Бюджетирование предусматривает осуществление контроля за выполнением утвержденных бюджетов на предмет целевого, своевременного использования средств, а также за эффективностью проводимых мероприятий. Это в свою очередь приводит к повышению ответственности за результаты деятельности.

С этим согласны и Ж.-С. Лин, П.-Ю. Ли, считающие, что процесс управления эффективностью в государственном управлении сталкивается с рядом структурных проблем, поэтому современные организации государственного сектора должны обеспечивать динамическое управление эффективностью с характеристиками взаимной адаптации и самоорганизации [Lin J.-S., Lee P.-Y., 2011].

Несмотря на наличие проблем, возникающих в процессе внедрения управления по результатам в государственное управление, многие исследователи придерживаются мнения, что данный процесс способен существенно повысить эффективность государственного сектора. Так, А. Рис считает, что управление по результатам позволяет сравнивать эффективность работы государственных организаций во времени, между органами власти и аналогичными организациями в других местах, но необходимо шире использовать такие подходы, как эталонная конкуренция, альтернативные способы продвижения инноваций, направленных на сокращение расходов, поощрение лидерского потенциала и организационной культуры [Rhys A., 2014]. Я. Чжэн и другие предложили систему измерения эффективности и управления ею на основе методологии «3 E», ориентированной на определение групп соответствующих заинтересованных сторон, обеспечение сбалансированности их конкретных интересов, которые могут быть независимыми, взаимодополняющими или противоречивыми [Zheng Y. et al., 2018]. При этом главными принципами управления с ориентацией на результаты должны быть:

- 1) фокусировка на результатах — она должна «пронизывать» все стратегии, процессы, организационную культуру и решения государственного управления;
- 2) соответствие информации, мероприятий, целей, приоритетов и деятельности государственного управления приоритетам и целям государства, интересам обеспечения благосостояния общества;
- 3) прозрачность и доступность для использования и понимания информации о деятельности, решениях, правилах и процессах;

4) согласованность целей, программ, деятельности и ресурсов с приоритетами государственной политики и ожидаемыми результатами;

5) поддержание практики управления с ориентацией на результаты, в том числе во время организационных изменений;

6) управление с ориентацией на результаты трансформирует саму систему государственного управления и процесс выработки политики;

7) использование бюджетирования в ходе бюджетного процесса.

Методология «управление по результатам» развила положение о том, что определение результатов приводит к знанию задач каждым исполнителем, а это в свою очередь повышает мотивационный потенциал работников и в итоге позволяет обеспечить достижение результатов всей организацией. Важным является также определение ключевых заинтересованных сторон и их интересов на каждом уровне в четырех аспектах: цель, операция, заинтересованная сторона, возможности [Zheng Y. et al., 2018]. Для раскрытия цели настоящего исследования целесообразно рассмотреть возможности использования управления по результатам в Сирии с учетом особенностей ее системы управления.

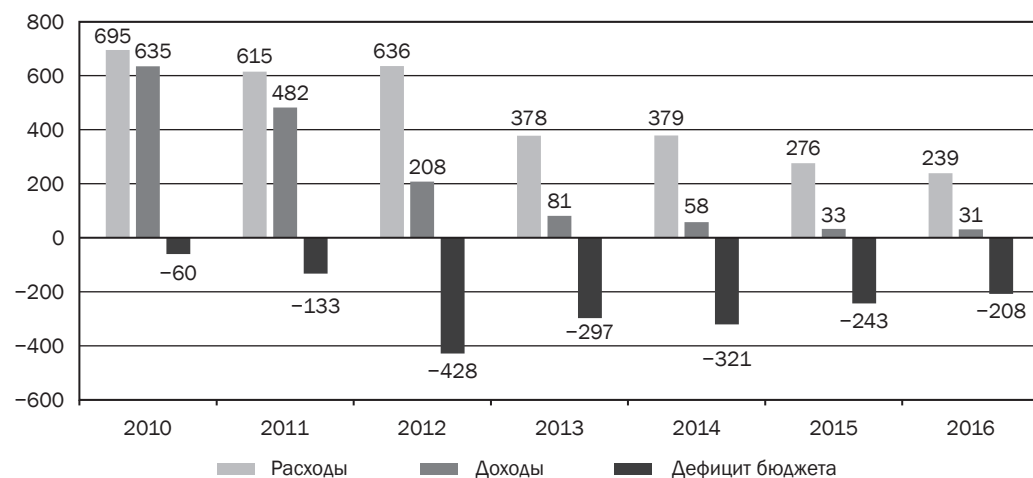
### ВОЗМОЖНОСТИ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ УПРАВЛЕНИЯ ПО РЕЗУЛЬТАТАМ В СИРИИ

Экономическая рецессия, военный конфликт, политическая нестабильность, социальное недовольство, латентные и явные проблемы в международных отношениях заставляют правительство Сирии переосмыслить политику управления во многих векторах. Острейшими проблемами в экономике на данный момент являются: рост уровня безработицы, снижение ВВП, энергетический кризис, рост цен, сокращение производства, инфляция.

Ситуацию в социальной сфере Сирийской Республики можно охарактеризовать как крайне негативную и подверженную повышению рисков социально-экономических волнений и радикализации. На этом фоне экономические проблемы усугубляют существующие проблемы: падение ВВП наполовину (рис. 1) привело к тому, что доступ к государственным услугам для населения осложняется. Еще одним негативным моментом можно назвать сокращение государственного бюджета, рост его дефицита (рис. 2).

Рисунок 1

Расходы, доходы и дефицит государственного бюджета Сирии, млрд сирийских фунтов



Источники: составлено автором по данным World Bank. Data and Development indicators (<http://data.worldbank.org/indicator>); Центральное бюро статистики Сирии (<http://www.cbssyr.sy/Introduction.htm>).



Источники: составлено автором по данным World Bank. Data and Development indicators (<http://data.worldbank.org/indicator>); Центральное бюро статистики Сирии (<http://www.cbssyr.sy/Introduction.htm>).

Как видно из рис. 1, расходы бюджета в 2015 г. составили 39,7 % от аналогичного показателя 2010 г., доходы же снизились еще больше и составили в 2015 г. всего 5,2 % от значения 2010 г. Таким образом, сегодня доходная часть бюджета Сирийской Республики составляет одну треть размера довоенных расходов и почти полностью финансируется за счет иностранной помощи.

В связи с этим значительно уменьшились текущие и капитальные расходы бюджета. Текущие расходы уменьшились в 2015 г. на 188 млрд сирийских фунтов, что составляет всего 41,6 % от значения 2010 г., а капитальные расходы сократились на 95 % за анализируемый период (рис. 3). Также можно отметить рост государственного долга Сирии (рис. 4).

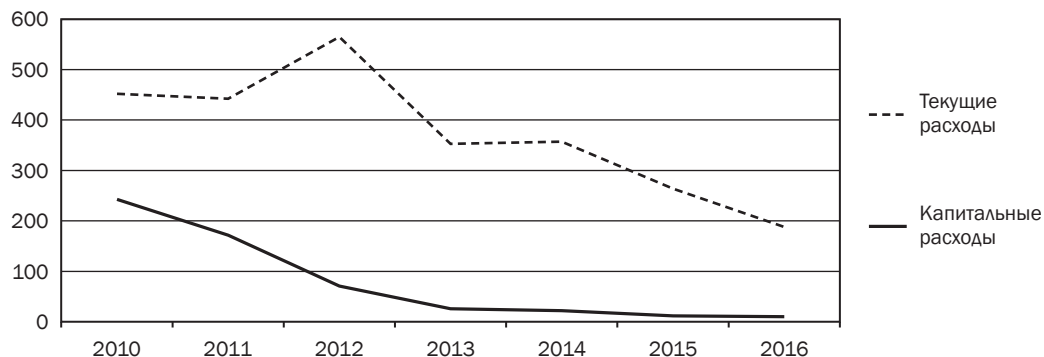
За последние десятилетия XX в. Сирия достигла значительных успехов в социально-экономической жизни — в новом тысячелетии Сирия приступила к реформе административного управления, касающейся всех правительственных учреждений и органов. Все министерства провели тщательную и всестороннюю оценку своих внутренних процессов, процедур обслуживания, услуг и выработали направления необходимых изменений. Все предлагаемые изменения были изучены для обеспечения согласованности на внутренних, межминистерских уровнях, а также на уровне министров. Были сформулированы новые технологические требования электронного управления и электронного правительства. Новые структуры были утверждены в начале 2003 г. и какое-то время реализовывались на различных уровнях. Но данные начинания были приостановлены в связи с началом военного конфликта.

Все упомянутые направления достаточно перспективны и могут расцениваться как передовые решения в практике публичного управления. В то же время существующие проблемы и ограничения не позволяют обеспечить успешную реализацию всех мероприятий. Иерархическая структура правительственной бюрократии не дает ей возможности адаптироваться к философии общего управления изменениями на основе участия органов власти всех уровней посредством горизонтального принятия решений и управленческой коммуникации. Необходимо иметь четкие и конкретные цели, поддерживаемые надежными и обоснованными критериями для измерения производительности, которых нет в организациях государственного управления Сирии.



Рисунок 3

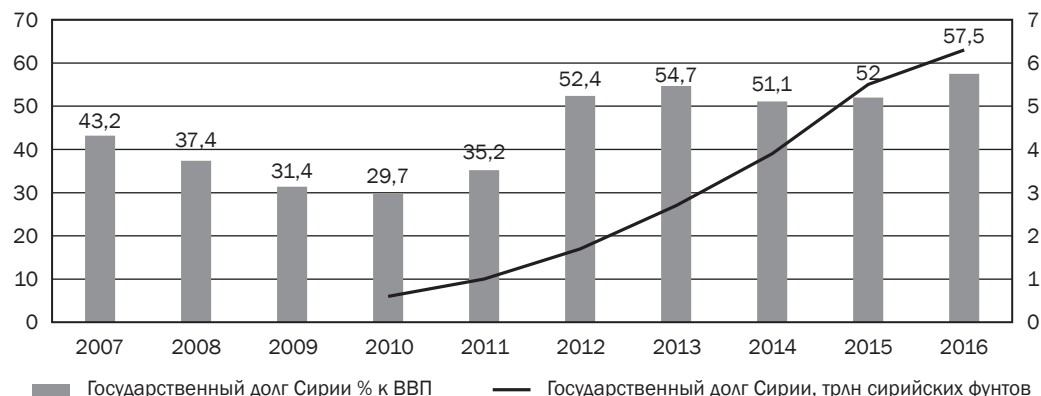
**Динамика текущих и капитальных расходов государственного бюджета Сирии, млрд сирийских фунтов**



Источники: составлено автором по данным World Bank. Data and Development indicators <http://data.worldbank.org/indicator>; Центральное бюро статистики Сирии (<http://www.cbssyr.sy/Introduction.htm>).

Рисунок 4

**Динамика государственного долга Сирийской Республики**



Источники: составлено автором по данным World Bank. Data and Development indicators <http://data.worldbank.org/indicator>; Центральное бюро статистики Сирии (<http://www.cbssyr.sy/Introduction.htm>).

Ситуация усугубляется барьерами во внешних отношениях: проблемы с США и санкции. Таким образом, в системе государственного управления Сирии можно выделить следующие обстоятельства: политическая ангажированность государственной службы, большой численный состав государственного аппарата, большие бюджетные расходы на содержание публичного сектора [Brownlee B. J., 2015; Arab Reform Initiative, 2016].

Отсутствие четких стратегических приоритетов социально-экономической политики приводит к распылению средств и тотальному недофинансированию социальных учреждений. Поэтому приемы, способы, методы решения указанных проблем должны соответствовать сложности современной жизни, быть ориентированными на использование и функционирование в условиях неопределенности и большой динамичности современной ситуации. Решение этих задач невозможно без научного подхода к планированию и реализации деятельности органов государственного управления, ориентированной на результат. Не вызывает сомнений, что указанная проблема связана с организацией внутренней структуры органов управления, с рабочими процессами при оказании услуг населению на местном уровне.

## ВЫВОДЫ И ДИСКУССИЯ О РЕЗУЛЬТАТАХ

В основе хронической неэффективности и неудовлетворительного уровня реализации тактических и стратегических планов, типичных для стран, аналогичных Сирии, лежит неэффективная организация управления деятельностью властных институтов. Действенным средством борьбы с этими проблемами, а также жизненно важным элементом организации деятельности в системе государственных институтов является концепция управления по результатам (*performance management*).

Концептуальной основой нового публичного управления являются положения теории агентских отношений и трансакционных издержек, теория общественного выбора в контексте экономической политики и пр. Кроме того, эти теории дают научный фундамент для становления нового публичного менеджмента на основе следующих ключевых положений: практика управления как способ организации управленческого процесса может быть задействована в любой управленческой сфере; поведение менеджера легко моделируется с помощью системы стимулов; менеджер действует более эффективно, если имеет возможность организовывать собственное рабочее пространство и процесс. Из теории агентских отношений в новом публичном менеджменте заимствованы принцип отношений «клиент-исполнитель» и идея аутсорсинга. Гражданин воспринимается равноценным субъектом. Он выступает заказчиком, может выбирать организации государственного сектора, которые предлагают выполнение государственно-управленческих функций, с учетом лучшего соответствия его индивидуальным требованиям и результатов предыдущего сотрудничества.

Точечные преобразования в публичном управлении на местном уровне способствуют повышению качества государственных услуг, ведь конкуренция формирует конкурентную среду, в которой за право обслуживать клиента надо бороться. Это ведет к минимизации и оптимизации бюджетных расходов на содержание государственного аппарата. Теория трансакционных издержек, направленная на уменьшение хозяйственных расходов, предлагает математические механизмы их сокращения, создает основы для усиления спецификации и мониторинга контрактов, заодно помогает установить границы контрактации, закрепив за публичными агентствами свойственные исключительно им функции. Теория общественных отношений дает новому публичному управлению основы для проведения «корпоратизации» и «приватизации» государственных предприятий, установления границ между политическими и управленческими функциями, а также между формированием стратегии развития и ее выполнением.

Управление по результатам сначала формирует информационные потребности, а затем устанавливает внутренние механизмы и стимулы для использования полученной информации в процессе принятия решений. Органы государственного управления должны предусматривать обеспечение социально гарантированных условий для нормального существования и развития человека, то есть определенного жизненного уровня. На них возложена ответственность за выполнение делегированных государством полномочий по созданию условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека как члена территориальной общины. Таким образом, организация жизнедеятельности территориальной общины является одной из основных функций органов государственной власти. Местные органы публичного управления должны стать действенным компонентом современных демократических преобразований в обществе.

При этом чем сложнее система управления, тем больше существует промежуточных целей, и достижение каждой из них — это шаг к главной цели. Для повышения эффективности деятельности органов публичного управления в процессе достижения поставленной цели необходимо использовать методологию ориентации на результат (*performance management*). Поскольку цель — это критерий оценки результатов, то в зависимости от типа цели, которой пытается достичь либо организация в целом, либо отдельное подразделение



или исполнитель, для оценки результативности применяются отдельные показатели или система показателей.

Эта концепция отличается от нашего понимания государственного управления, где уделяется больше внимания выполнению запланированных мероприятий, а не их результатам и их влиянию на достижение главной цели [Thomas K., 2007]. Преимущества этого подхода в том, что он сфокусирован на результатах, а не на мероприятиях. Процесс государственного управления становится более открытым, обеспечивается подотчетность, оцениваются достижения и действия, сосредотачивается внимание на стратегических целях, более эффективно используются средства, формируются лучшие стимулы для мотивации персонала и поощрения достижений [Pollitt C., Bouckaert G., 2011].

По нашему мнению, для Сирии внедрение управления по результатам вызвано:

- стремлением усовершенствовать качество услуг, которые должны отвечать потребностям общества и приоритетам граждан;
- желанием улучшить имидж правительства;
- повышением потребностей и ожиданий заинтересованных сторон;
- реакцией на финансовый, политический и социальный кризис в стране;
- необходимостью составления отчетности о результатах;
- попытками внедрить на государственном уровне общие индикаторы результатов деятельности;
- необходимостью внедрения соглашений о результатах деятельности (*performance agreements*).

Управление по результатам должно сопровождаться другими реформами и нововведениями, в частности это: применение принципа внешней и внутренней подотчетности; использование информации для целей управления и совершенствования деятельности; децентрализация — делегирование полномочий ниже уровня управления, который отвечает за результаты, и предоставление ему полномочий гибко перераспределять ресурсы для лучших результатов; внимание к нуждам потребителей услуг; участие и партнерство; реформирование политики и процедур; поддерживающий механизм путем проведения тренингов, технической помощи, создания баз данных информации, методических пособий, сборников лучшей практики; изменения в организационной культуре — ценностях, установках и поведении персонала. Управление с ориентацией на результаты имеет следующие составляющие, которые представлены в табл. 1.

Таблица 1

**Составляющие управления по результатам  
для Сирийской Республики**

Блоки	Характеристика
1. Стратегическое планирование	<ul style="list-style-type: none"> <li>– планирование процесса, которое определяет миссию каждого органа публичного управления и устанавливает приоритеты, на которые будет направлена его деятельность</li> <li>– определение четких и измеримых задач (результатов) с помощью логико-структурных матриц</li> <li>– определение индикаторов для оценки прогресса в выполнении задач</li> <li>– установление количественных показателей (<i>targets</i>) для каждого индикатора (<i>indicator</i>) для измерения деятельности</li> <li>– привлечение общественности и определение потребностей общества</li> <li>– бюджетный процесс, предусматривающий выделение ресурсов на приоритеты. Бюджетный процесс тоже должен быть ориентирован на результаты. Финансирование должно базироваться не на объемах расходов за прошлый год, а на информации об эффективности и результативности мероприятий. Следует фокусироваться на конечных результатах, а не на потраченных ресурсах. В центре внимания должны быть общественные потребности. Бюджетный процесс должен быть связан с планированием</li> </ul>

Блоки	Характеристика
2. Мониторинг и оценка ( <i>measurement</i> )	<ul style="list-style-type: none"> <li>— создание систем мониторинга деятельности для сбора информации о реальных результатах, включающих механизм сбора, проверки, организации и хранения данных</li> <li>— просмотр, анализ и отчет о результатах по достижению поставленных количественных индикаторов</li> <li>— оценка (измерение) (<i>measurement process</i>), которая поддерживает систему управления с ориентацией на результаты</li> <li>— механизм подотчетности</li> </ul>
3. Использование мониторинговой информации для целей управления и совершенствования деятельности	<ul style="list-style-type: none"> <li>— проведение оценки (<i>evaluation</i>) для получения дополнительной информации, которой нет в системе мониторинга деятельности</li> <li>— использование информации для целей внутренней подотчетности, обучения и процесса принятия решений, а также для отчетности перед другими заинтересованными сторонами и партнерами</li> <li>— использование информации для совершенствования деятельности</li> </ul>

Источник: составлено автором.

Как видно из табл. 1, первый блок касается стратегического планирования, первый и второй блоки вместе составляют оценку деятельности (*performance measurement*). Оценка деятельности — это объективное определение уровня достижения каждым органом публичного управления установленных целей и показателей путем определения задач, индикаторов, мониторинга деятельности, анализа и отчетности. Она включает регулярные оценки результатов (конечных результатов — *outcomes*) и эффективности услуг и программ.

Немаловажным мероприятием внедрения управления по результатам является использование бюджетирования. Модель бюджетирования финансовой деятельности органов государственного управления предлагаем свести к следующему.

1. Составление бюджетов с учетом определенных факторов (экономического развития, социальных потребностей общества, национальных интересов и т. д.).
2. Аккумуляция финансовых ресурсов в бюджеты соответствующих уровней.
3. Исполнение бюджетов включает: осуществление капитальных инвестиций государства; осуществление государственных закупок; управление денежными средствами, находящимися в распоряжении государства; осуществление государственных заимствований, управление государственным долгом; предоставление государственных гарантий и кредитов; риск-менеджмент и финансовый менеджмент государственных проектов и программ.
4. Отображение всех операций, проводимых с бюджетными средствами и другими финансовыми ресурсами государства.
5. Проведение внутреннего аудита и контроля в течение времени выполнения бюджетов.
6. Получение результатов исполнения бюджета — социальные услуги, общественные блага, эффекты от реализации государственных программ, все, что в конечном счете будет способствовать социально-экономическому развитию.
7. Осуществление государственного контроля (имеется в виду независимый внешний государственный финансовый контроль), одной из целей которого является оценка эффекта, который был достигнут по результатам выполнения бюджета.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Обобщая вышеизложенное, можно сделать вывод о том, что главными предпосылками внедрения управления по результатам в Сирии являются: поддержка со стороны руководства, определение миссии правительства и базовая способность государственного управления к обработке информации. Для внедрения управления по результатам необходимо создать организационные стимулы и вписать этот подход в организационную культуру. Основным направлением внедрения является бюджетирование, ориентированное на определение потребностей общества, которые государство может удовлетворить, формулировку

конкретных целей посредством выработки бюджетной политики, выбор методов, принципов составления бюджета, непосредственное составление бюджета и организационное обеспечение бюджетного процесса. Центральные подразделения органов государственного управления, которые отвечают за внедрение данного подхода, должны быть активными и эффективными лидерами при установлении критериев оценки и осуществления мониторинга деятельности. Оценка деятельности должна быть связана с периодической оценкой программ и политик. В центре внимания управления по результатам должны быть потребности граждан, удовлетворение которых должно сопровождаться мониторингом деятельности. В процессе контроля выясняется, какие результаты реализации деятельности достигнуты по плану, а какие — случайно. Важной частью процесса контроля является принятие решений по его результатам с целью проведения соответствующих мероприятий.

Именно такой подход позволяет каждому органу государственной власти, каждому работнику определить собственный уникальный вклад в дело достижения целей учреждения, налаживание конструктивных связей между личными, локальными и общими задачами. Таким образом, ключевой целью управления по результатам является поиск таких инструментов и средств управленческого воздействия, которые позволяют обеспечить максимизацию эффективности деятельности государственного управления. Такая система управления позволит государственным, региональным и местным субъектам публичного управления локализовать системные усилия на достижении целей реформы (децентрализации), обеспечив достаточные масштабы финансового и организационного потенциала органов государственной власти.

### **Список источников**

Armstrong M. *Armstrong's Handbook of Performance Management: An Evidence-based Guide to Delivering High Performance*. UK: Kogan Page, 2009. 400 p.

Arnaboldi M., Lapsley I., Steccolini I. *Performance Management in the Public Sector: The Ultimate Challenge. Financial Accountability & Management* // 2015. Vol. 31. Iss. 1. P. 1–22 (Special Issue on Performance Management in Public Services). URL: <https://doi.org/10.1111/faam.12049>.

Brownlee B. J. *The Revolution 'from Below' and Its Misinterpretation 'from Above'. The Case of Syria's Neglected Civil Society* // *Syria Studies*. 2015. Vol. 7. No. 1. P. 31–59.

Cohen S., Eimicke W., Heikkilä T. *The Effective Public Manager: Achieving Success in Government Organizations*. 5th ed. John Wiley & Sons, 2013. 352 p.

*Decentralization and the Future of the Syrian State*. Arab Reform Initiative, 2016. 38 p.

Fryer K., Antony J., Ogden S. *Performance management in the public sector* // *International Journal of Public Sector Management*. 2009. Vol. 22. Iss. 6. P. 478–498.

Lin J.-S., Lee P.-Y. *Performance Management in Public Organizations: A Complexity Perspective* // *International Public Management Review*. 2011. Vol. 12. No. 2. P. 81–96.

Osborne S. P. (ed.). *The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*. NY: Routledge, 2010. 431 p.

Pollitt C., Bouckaert G. *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. 3rd ed. Oxford University Press, 2011. 347 p.

Rhys A. *Performance Management and Public Service Improvement. Evidence Review Prepared for the Commission on Public Service Governance and Delivery* // *Public Policy Institute for Wales*. January 2014. Report no. 3. URL: <http://ppiw.org.uk/files/2014/04/Performance-Management-and-Public-Service-Improvement.pdf>.

Rutgers M. *Theory and Scope of Public Administration: An Introduction to the Study's Epistemology*. American Society for Public Administration, 2010. 45 p.

Thomas K. *Integrated Results-based Management — the Malaysian Experience* / *The Sourcebook on Emerging Good Practice in Managing for Development Results*. 2nd ed. Washington, DC: Sage, 2007.

Zaffron S., Logan D. *The Three Laws of Performance: Rewriting the Future of Your Organization and Your Life*. Wiley, 2011. 256 p.

Zheng Y., Wang W., Liu W. et al. *A performance management framework for the public sector: The balanced stakeholder model* // *Journal of the Operational Research Society*. 2018. URL: <https://doi.org/10.1080/01605682.2018.1448247>.

*Поступила в редакцию 28 февраля 2020 г.*

*Принята к публикации 17 июня 2020 г.*

# Performance Management in the Public Sector: Opportunities for Syria

*Naeim David Hurmuz, Special Representative of the Russian Trade and Economic Development Council for interaction with the Syrian Arab Republic, Moscow 123610, Russian Federation  
E-mail: naamwel@yahoo.com, naeim.hurmuz@mail.ru*

## Abstract

*The relevance of the article is due to the fact that in the context of the state and legal reform in Syria, the problem of improving the efficiency of public administration and its individual elements is becoming particularly relevant. The current system of social standards and guarantees has proved itself unsuitable for the conditions of a market economy. Growing problems in the economy – a drop in GDP, a decrease in budget revenues and an increase in budget deficit – exacerbate social problems and reduce access to public services. In this connection, the limited budget funds have significantly reduced public consumption funds and, as a result, certain services have become almost inaccessible under low household purchasing power.*

*The article substantiates the need for modernization in the management system that would meet the requirements of a democratic state with a socially oriented economy. Modernization should be aimed primarily at the introduction of budgeting and systems that contribute to the improvement of services provided by public authorities. Theoretical and methodological understanding of the improvement processes in the activities of the state authorities of Syria, as well as other states that are in similar conditions, has led to the conclusion on the relevance of the transition from obsolete forms and methods of management to modern ones, where the goal setting and implementation of tasks to achieve the goals are carried out within each individual management entity, and goal setting is focused on a clearly defined result. It is proved that such a mechanism can be the introduction of budgeting and performance management in public administration.*

**Keywords:** *performance management, focus on results, goals, local governments, state power*

**JEL:** *H11, H50, P21*

**For citation:** *Hurmuz N.D. Performance Management in the Public Sector: Opportunities for Syria. Financial Journal, 2020, vol. 12, no. 3, pp. 114–135. DOI: 10.31107/2075-1990-2020-3-114-135.*

---

---

### INTRODUCTION

Today, there is a tendency to generalize the goals of public administration bodies, and, as a result, there is the danger of activities being organized for the purpose of achieving intermediate, partial results, which leads to “management for the sake of management”, a loss of development prospects, and resource costs. Such a situation is manifested in rivalry and conflicts between the individual parts of government, preserved existence of each of them acting as an end in itself, and the main goal for which the organization has been created and its activities are carried out fades into the background. Therefore, contrary to the interests of the state, situations arise in which governing bodies created with a specific goal in mind begin to influence the general goal based on the existing staff or material and financial resources, modifying it in accordance with their own capabilities and current interests [Armstrong M., 2009]. All these factors have formed the basis for reformatting the concepts of public administration and searching for directions of positive reforms based on the principles of performance management [Cohen S. et al., 2013].

All this is also relevant for Syria, where public sector reform is one of the key tasks, since the quality of the functioning of a democratic state and the satisfaction of civil society's interests, as well as the constructiveness of the dialogue between these entities, depend on the strength, flexibility and relevance of the former. The classic bureaucratic model of government that has developed in Syria does not meet the needs of the times, its structure and mechanisms requiring modernization and transformation. The logic of the reforms will be determined by the choice of a model for further development of public administration, since modern science of public administration offers a wide, varied range of methodologically different concepts, theories and doctrines of public sector management. The content and direction of future reforms will depend on the choice of one of them for the scientific foundation of practical transformations, and therefore the purpose of the study is a theoretical justification of the possibilities of increasing the efficiency of public administration through the use of performance management, and the identification of the advantages of its use in Syria.

### PROBLEM STATEMENT AND LITERATURE REVIEW

The modern science of public administration offers a wide varying range of methodologically different concepts, theories and doctrines of public sector management. The content and direction of future reforms will depend on the choice of one of them for the scientific foundation of practical transformations. The paradigm of new public management a model of rejection of bureaucracy among the ones most popular in theory and widespread in practice, having originated in the 1980s and having become the most popular in the late 20th – early 21st centuries. New public management is a scientific paradigm that arose from the criticism of the principles and means of the bureaucratic approach to public administration. The latter was long considered the classical system of organizing the public sector, from the end of the 19th century to the 70s of the 20th century. New public administration aims to completely replace the old (bureaucratic) model of government with a new one while developing its own theoretical framework, methodology and mechanisms [Armstrong M., 2009].

New public management is based on two key elements: management and marketing. In turn, these elements are detailed by a number of mechanisms: changes in the behavior and culture of a public servant (turning them into a state manager), the structure of a public institution and the nature of communication within the organization, and the structure of the state apparatus and the redistribution of duties and responsibilities within it; the introduction of a competitive business framework; focus on efficiency and profitability; involvement of private organizations in the process of providing public services; regular audit of the performance of public administration functions at various levels; minimization of expenses;

decentralized budget; citizens being treated as consumers etc. New public management is a public administration paradigm that provides for the introduction of market mechanisms into the practice of the public sector in order to increase its efficiency, productivity and economy through mechanisms such as decentralization, management and audit of performance; managerialism; privatization and outsourcing [Osborne S. P., 2010].

It is advisable to distinguish between the consequences of the principles of new public administration in developed countries and developing countries, through differing initial conditions. Developed countries are faced with the following problems: the paradox of centralization through decentralization; inappropriateness of applying the whole complex of managerial technologies in the public sector; and ethical issues (corruption and a real lack of transparency). In developing countries, the list of problems is as follows: lack of resources and managerial capacities; centralized decision-making; lack of knowledge in market operations; the impossibility of contractual agreements due to the weakness of the regulatory framework; the fallacy of blindly transferring the principles of governance of developed states; and the unpreparedness of civil society for innovative principles of public administration [Lin J.-S., Lee P.-Y., 2011]. We believe that, for states where the socioeconomic situation is difficult, it is necessary to supplement the principles of new public administration with the need for decentralization of power and direct transfer of budgetary funds to the local level for targeted transformations in order to solve the specific problem of local communities.

We can agree with Steve Zaffron and Dave Logan that the transformation of a state manager into a professional manager, the establishment of horizontal communication links and decentralization, and the introduction of market mechanisms for the functioning of the public sector become the key to the productivity of public administration. New public management has both a number of supporters and a number of opponents [Zaffron S., Logan D., 2011]. Nevertheless, the practice of many countries shows positive results in the implementation of its principles.

According to Mark R. Rutgers, new public administration, which provides for a comprehensive reassessment of the essence of the managerial process (goals, objectives, implementation mechanisms etc.), is a unique theoretical model with the formulation and solution of problems, completely denies the bureaucratic approach to the public sector (rejecting the previous paradigm), is in the state of the completion stage today, and can be confirmed by the appearance of new models [Rutgers M., 2010].

New public administration arises as a result of applying the economic approach to the analysis of activities in the public administration system. Introduction of market mechanisms for the organization of public administration and managerial culture ensures its implementation in practice. Michela Arnaboldi and others believe that performance management is a difficult task faced by public service managers, the fulfilment of which is limited by serious adverse consequences associated with the improper use of performance management systems in government bodies, especially with a negative impact on staff morale. The lack of ready-made answers to the questions of performance management makes this task difficult to implement, which necessitates the understanding of the critical aspects of implementing performance management systems [Arnaboldi M. et al., 2015].

A similar opinion is shared by Karen Fryer, Jiju Anthony and Susan Ogden, who believe that there are common problems throughout the world that arise in performance management systems, caused by conflicts between different interest groups, be it between politicians and professionals, or between factions and coalitions; by pressure from groups with special interests; and by conflict between central authorities that want control and departments / local authorities that need autonomy. In their study, the authors identified three groups of problems in the implementation of performance management in the public sector: technical, systemic and organizational, deriving from the participation of employees in this process.



Technical problems relate to indicators and data as well as their collection, interpretation and analysis. These are mainly “complex” problems – in particular, data quality, choice of indicators, their use and analysis of the results. Systemic problems relate to the “general process” – that is, to the integration of performance management systems with existing systems, and the lack of a strategic focus that encourages a short-term approach to the cost of performance management. The third class of problems mainly covers the “milder” issues associated with people and their participation in the performance management system: insufficient customer involvement and organization-wide involvement, including little support from higher levels of management or decision-makers [Fryer K. et al., 2009].

In recognizing the undeniable importance of adequate funding in meeting the needs of society and the territory, it should be borne in mind that the relevance of the budget as an instrument of the public administration sector, ultimately, depends on how budget funds are used and managed. That is, this is a question of a combination of, firstly, budget planning and distribution and, secondly, effective and efficient implementation of the budget program. Unfortunately, the second aspect of governance in terms of effective implementation of plans and programs is often ignored by state and local authorities, which leads to the expected consequences, namely inefficiency, incompetence, wastefulness and corruption.

To solve these problems, it is necessary to strike a balance between qualitative and quantitative performance indicators, long-term and short-term goals, control and freedom for innovation, and internal and external contributions. Each country should evaluate its own performance management system, identify problem areas and choose the most appropriate solution. Unfortunately, many states and organizations do not have the time for objective analysis of the situation or are forced to resort to a standard solution which does not solve their individual problems. One of the most promising tools for improving the efficiency of public administration is budgeting. Budgeting provides for monitoring the implementation of approved budgets for the targeted, timely use of funds, as well as for the effectiveness of the measures taken. This, in turn, leads to increased responsibility for performance.

Jie-Shin Lin and Po-Yu Lee concur with the above and believe that the process of performance management in public administration is faced with a number of structural problems, and therefore modern public sector organizations should provide dynamic performance management with the characteristics of mutual adaptation and self-organization [Lin J.-S., Lee P.-Y., 2011].

Despite the problems that arise in the implementation of performance management in public administration, many researchers are of the opinion that this process can bring good results and significantly increase the efficiency of the public sector. For instance, Andrews Rhys believes that performance management allows one to compare the effectiveness of the work of state organizations across time, between authorities and similar organizations in other places, but it is necessary to make wider use of such approaches as yardstick competition, alternative ways to promote innovation aimed at reducing costs, business process reengineering, large-scale restructuring, and promotion of leadership potential and organizational culture [Rhys, 2014].

Yi Zheng and others proposed a system for measuring and managing effectiveness based on the “3 E’s” methodology, focused on identifying groups of relevant stakeholders—both internal and external—and ensuring a balance of their specific interests, which can be independent, complementary or contradictory.

In this case, the main principles of results-based management should be:

- 1) focus on results “permeating” all strategies, processes, organizational culture and public administration decisions;
- 2) information, goals, priorities and activities of public administration corresponding to the priorities and goals of the state, the interests of welfare in society being insured;

- 3) transparent information about activities, decisions, rules and processes, accessible for use and understanding;
- 4) goals, programs, activities and resources aligned with priorities and expected results;
- 5) decisions and processes accompanied by timely, reliable and substantive information.
- 6) results-based management transforming the very system of public administration, its management, and the process of policymaking;
- 7) budgeting provides targeted and efficient use of budget funds.

The methodology of “management by results” has developed the position that the definition of results leads to knowledge of the tasks of each executor, and this, in turn, increases the motivational potential of employees, allowing one, on this basis, to truly ensure the achievement of results by the whole organization. It is the inclusion of each employee in the process of ensuring the realization of results that is the defining achievement of the approach. It is also important to identify key stakeholders and their interests at each level, considering them from four points of view: goal, operation, stakeholder, and opportunities [Zheng Y. et al., 2018]. To disclose the purpose of the present study, it is helpful to consider the possibility of using performance management in Syria taking into account the characteristics of its management system.

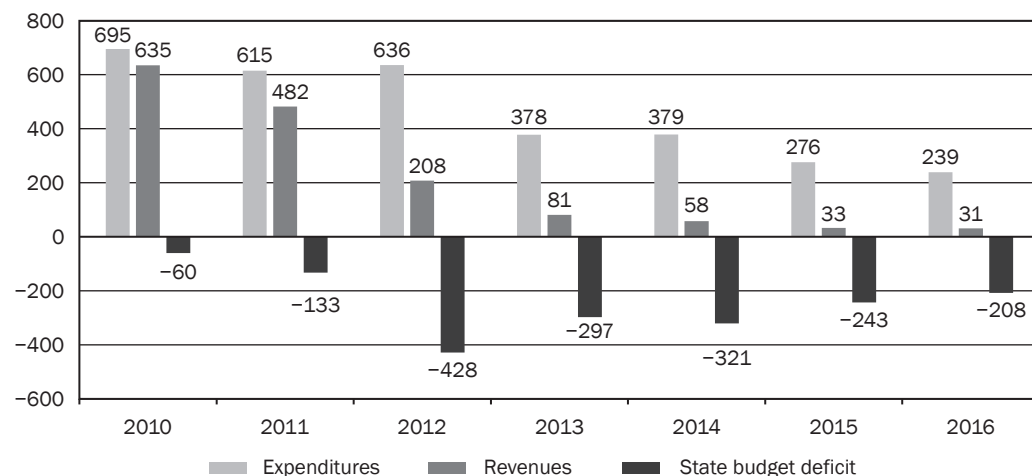
### POSSIBILITIES OF USING PERFORMANCE MANAGEMENT IN SYRIA

The economic recession, military conflict, political instability and social discontent as well as latent and obvious problems in international relations are forcing the Syrian government to rethink the management policy along many vectors. The most acute problems in the economy at the moment are rising unemployment, GDP decline, energy crisis, price increase, output reduction, inflation, and others.

The situation in the social sphere of the Syrian Republic can be described as extremely negative and subject to increased risks of socioeconomic unrest and radicalization. Against this background, economic problems exacerbate the existing problems: a drop in GDP by half (Fig. 1) has made access to public services more difficult.

Figure 1

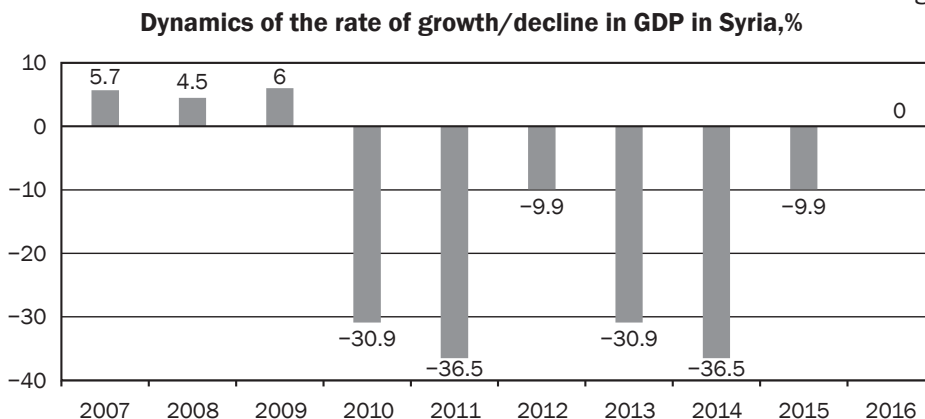
**Expenditures, revenues and state budget deficit in Syria, billion Syrian pounds**



Sources: compiled by the author based on World Bank. Data and Development indicators (<http://data.worldbank.org/indicator>); Syria Central Bureau of Statistics (<http://www.cbssy.sy/Introduction.htm>).

A reduction in the state budget and an increase in its deficit can be called another negative point (Fig. 2). As we can see, budget expenditures in 2015 amounted to 39.7% of the same indicator in 2010, while revenues decreased even more and amounted to only 5.2% of the 2010 value in 2015. Thus, today the budget revenues in the Syrian Republic account for one third of the size of pre-war expenses and are almost entirely funded by foreign aid.

Figure 2



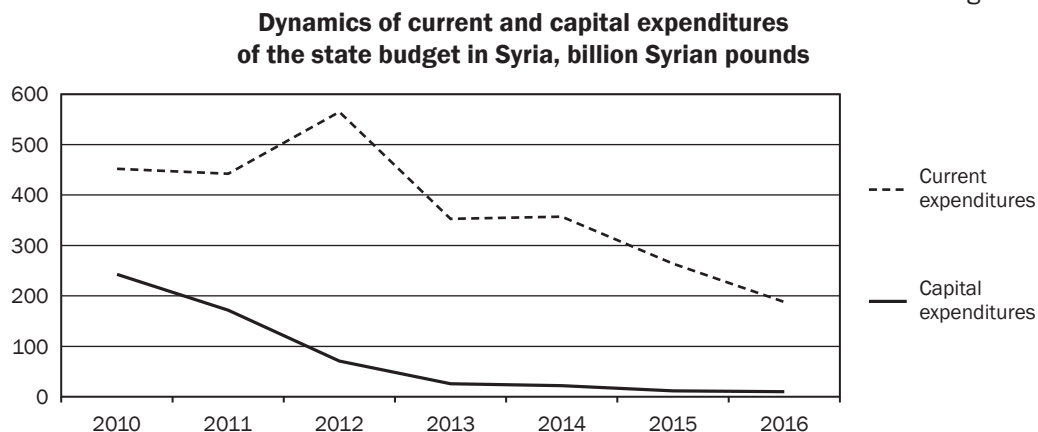
Sources: compiled by the author based on World Bank. Data and Development indicators (<http://data.worldbank.org/indicator>); Syria Central Bureau of Statistics (<http://www.cbssy.sy/Introduction.htm>).

In this regard, the current and capital budget expenditures have decreased significantly. Current expenses declined by 188 billion Syrian pounds in 2015, which is only 41.6% of the 2010 indicator, while capital expenditures decreased by 95% over the analyzed period (Fig. 3). Growth of Syrian government debt is also to be noted (Fig. 4). The data presented in Figure 4 show a significant increase in government debt since 2010.

Over the past decades of the 20th century, Syria has achieved significant successes in its socioeconomic life—in the new millennium, Syria has embarked on a reform of administrative management relating to all government agencies and bodies. All ministries have conducted a thorough and comprehensive assessment of their internal processes, service procedures and services themselves, and have worked out the directions for the necessary changes. All the proposed changes have been studied to ensure coherence among the internal, interministerial and ministerial levels. New technology requirements for e-governance and e-government have been formulated. New structures were approved in early 2003, and were implemented at various levels for some time. However, these undertakings have been suspended in connection with the outbreak of military conflict.

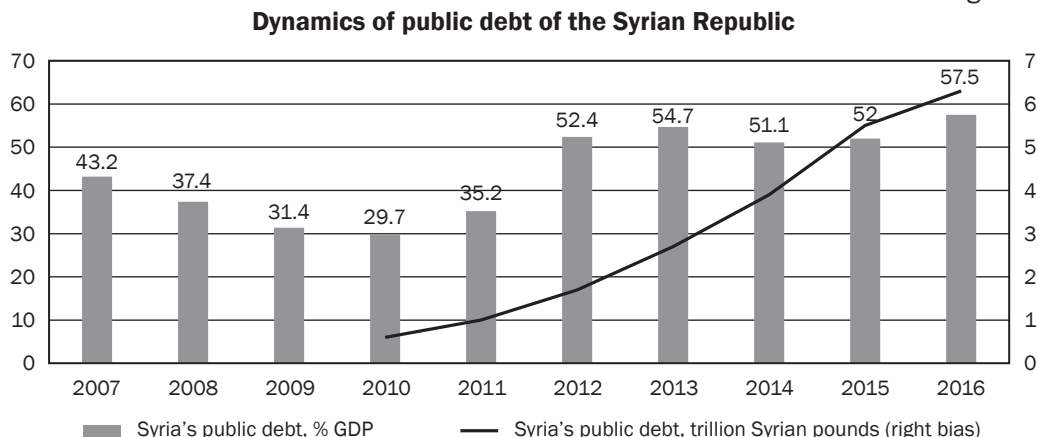
All the declared directions are quite promising and can be regarded as an advanced solution in the practice of public administration; at the same time there are problems and limitations that prevent a successful implementation of all measures. For instance, the implementation of a management system based on results and changes requires serious and continuous functional activities that do not correspond to the nature of the civil servant. The hierarchical structure of the government bureaucracy does not allow it to adapt to the philosophy of general change management, based on the participation of authorities through horizontal decision-making and managerial communication. It is necessary to have clear and specific goals and objectives supported by reliable and well-founded criteria for measuring productivity, which are not present in Syrian government organizations.

Figure 3



Sources: compiled by the author based on World Bank. Data and Development indicators (<http://data.worldbank.org/indicator>); Syria Central Bureau of Statistics (<http://www.cbssy.sy/Introduction.htm>).

Figure 4



Sources: compiled by the author based on World Bank. Data and Development indicators (<http://data.worldbank.org/indicator>); Syria Central Bureau of Statistics (<http://www.cbssy.sy/Introduction.htm>).

The situation is exacerbated by barriers in foreign relations, such as problems with the United States and sanctions. Thus, in the Syrian government, the following circumstances have formed: political commitment of public service; a large number of government officials; and large public sector spending [Brownlee, 2015; Arab Reform Initiative, 2016].

The lack of clear strategic priorities for socioeconomic policies leads to the dispersal of funds and total underfunding of social institutions. Therefore, the techniques and methods of solving these problems should correspond to the complexity of modern life and be oriented on the use and functioning in conditions of uncertainty and high dynamism of the current situation. A solution to these problems is impossible without a scientific approach to planning and implementing the activities of public administration, focused on the result. There is no doubt that this problem is associated with the organization of the internal structure of governing bodies and with work processes in the provision of services to the population at the local level.

### CONCLUSIONS AND DISCUSSION ON RESULTS

The basis of chronic inefficiency and the unsatisfactory level of implementation of tactical and strategic plans typical of countries similar to Syria lies in the ineffective organization of governing institution management. An effective means of combating these problems, as well as a vital element in organizing activities in the system of state institutions, is the concept of performance management.

The conceptual basis of new public administration are the theory of agent relations and transaction costs; the theory of public choice in the context of economic policy etc. In addition, these theories provide the scientific foundation for the formation of new public management, taking from it the following key points:

- Management practice as a way of organizing the management process can be involved in any management field.
- The manager's behavior is easily modeled using an incentive system.
- The manager acts more efficiently if they are able to organize their own workspace and process.

The theory of agent relations borrows in new public management the principle of client-agent relations and the idea of outsourcing. A citizen is perceived as an equivalent subject. They act as a customer and can choose public sector organizations which offer the implementation of public administration functions, better compliance with individual requirements and the results of previous cooperation.

Point transformations in public administration at the local level contribute to improving the quality of public services because competition creates an environment in which one has to fight for the right to serve the client. This leads to minimization and optimization of budget expenditures on the maintenance of the state apparatus. The transaction cost theory, aimed at reducing business expenses, offers mathematical mechanisms for their reduction and creates the basis for strengthening specifications and monitoring contracts, at the same time helping to establish the boundaries of contracting through securing exclusive appropriate functions for public agencies. The public relations theory grants new public administration the basis for the corporatization and privatization of state enterprises, establishing a boundary between political and managerial functions as well as between the formation of a development strategy and its implementation.

Performance management first forms information needs, and then establishes internal mechanisms and incentives for using the information received in the decision-making process. Organizing the life of a territorial community is one of the main functions of state authorities.

Government bodies should ensure the provision of socially guaranteed conditions for normal existence and development of a person—that is, a certain standard of living. They are responsible for fulfilling the powers delegated by the state in creating appropriate and sufficient conditions to ensure a decent life and free development of a person as a member of a territorial community. Local public authorities should be an effective component of modern democratic transformations in society, and thus the list of their tasks and responsibilities in this area is important and diverse.

Moreover, the more complex the management system, the more intermediate goals exist, and the achievement of each of them is a step toward the main goal. In order to increase the effectiveness of public administration in the process of achieving this goal, it is necessary to use the methodology of results orientation, performance management, which emphasizes the need for a clear orientation of the organization's activities to measure the results planned and achieved in the work process. Since the goal is a criterion for evaluating results, depending on the type of goal used either by the organization as a whole or by a separate unit or executor, individual indicators or a system of indicators are used to evaluate performance.

This concept differs from our understanding of public administration, where more attention is paid to the implementation of planned activities, not always keeping in mind the result and impact of this event [Thomas K., 2007]. The advantages of this approach are that it focuses on results rather than activities; public administration is becoming more open; accountability is ensured; achievements and actions are evaluated; strategic goals are in focus; funds are used more effectively; and the best incentives are formed for staff motivation and celebration of achievements [Pollitt C., Bouckaert G., 2011].

In our opinion, for Syria, the implementation of performance management is caused by:

- the desire to improve the quality of services that should meet the needs of society and the priorities of citizens;
- the desire to improve the image of the government;
- an increase in the needs and expectations of stakeholders;
- a reaction to the financial, political and social crisis in the country;
- the need for reporting on results;
- the application of business planning models;
- attempts to introduce general performance indicators at the state level.
- the need for implementation of performance agreements.

Results-based management has the following components, presented in Table 1.

*Table 1*

**Components of performance management for the Syrian State**

Blocks	Characteristics
1. Strategic planning	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Process planning, which determines the mission of each public administration body and sets priorities for activities to be directed at;</li> <li>– definition of clear and measurable problems (results) using logical structural matrices;</li> <li>– identifying indicators to measure progress in task completion;</li> <li>– establishment of quantitative indicators (targets) for each indicator for activity measurement;</li> <li>– public involvement and identification of the society’s needs;</li> <li>– budgetary process involving the allocation of resources to priorities. The budget process should also be results-oriented. Financing should not be based on the amount of expenditures for the past year, but rather on information on the effectiveness and efficiency of measures. It should focus on the end results, not the resources spent. Social needs should be in the spotlight. The budget process should be related to planning.</li> </ul>
2. Monitoring and evaluation	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Creation of activity monitoring systems to collect information on real results, including a mechanism for collecting, checking, organizing and storing data;</li> <li>– review, analysis and report on the results of achieving the set quantitative indicators;</li> <li>– assessment (measurement process), which supports a management system with a focus on results;</li> <li>– accountability mechanism.</li> </ul>
3. The use of monitoring information for the management and improvement of activities	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Conducting an assessment (evaluation) to obtain additional information that is not available in the activity monitoring system;</li> <li>– use of information for internal accountability, training and decision-making, as well as for reporting to other interested parties and partners;</li> <li>– using information to improve performance.</li> </ul>

*Source: compiled by the author.*

As can be seen from Table 1, the first block deals with strategic planning, the first and second blocks together comprising performance measurement. Performance assessment (performance measurement) is an objective determination of the level of achievement of established goals and indicators by each public administration body through defining objectives, indicators, monitoring activities, analysis and reporting. Performance measurement



includes regular evaluation of results (outcomes) and the effectiveness of services and programs.

1. An important implementation measure is the use of budgeting. We propose reducing the budgeting model of financial activities of government bodies to the following: Given certain factors (economic development, social needs of society, national interests etc.), budgets are drawn up.

2. Financial resources are accumulated in the budgets of the corresponding levels.

3. There is a budget execution, which includes:

- the implementation of capital investments of the state;
- the implementation of public procurement;
- management of funds held by the state;
- the implementation of government borrowing and public debt management;
- the provision of state guarantees and loans;
- risk management and financial management of government projects and programs.

4. There is a display of all operations conducted with budget funds and other financial resources of the state.

5. Internal audit and control are conducted during the implementation of budgets.

6. The results of budget execution are obtained: social services, public goods, effects from the implementation of state programs etc.—all that will, ultimately, contribute to socio-economic development.

7. State control is implemented (implying independent, external state financial control), one of its goals being the assessment of the effect that was achieved by the results of the budget.

### CONCLUSION

Summarizing the above, we can conclude that the main prerequisites for the implementation of performance management in Syria are support from the management, mission definition, and basic ability of government to process information. For the implementation of performance management, it is necessary to create organizational incentives for its application and to fit this approach into the organizational culture. The main direction of implementation is budgeting, aimed at determining the needs of society that the state can satisfy, formulating specific goals by developing a budget policy, and choosing methods and principles for budgeting, budget preparation and budget process organization. The central units of government that are responsible for implementing the approach should be active and effective leaders in establishing the criteria for evaluating and monitoring activities. Performance measurement should be linked to periodic evaluation of programs and policies. Performance management should focus on the needs of consumers, customers, and citizens in the process of monitoring activities. The control process reveals what results of activity implementation have been achieved by chance rather than according to the plan. An important part of the control process is the decision-making on its results with the objective of carrying out appropriate activities.

The above is the approach that allows each public authority and each employee to determine their own unique contribution to the achievement of the goals of the institution as well as the establishment of constructive links between personal, local and general tasks. Thus, the key goal of performance management is to search for tools and means of managerial influence that allow the effectiveness of public administration to be maximized. In turn, “management by results” is a management system that should be built on the basis of a certain way of thinking and behavior, focused on achieving the expected results. Such a management system will allow state, regional and local public administration entities to localize systemic efforts on the achievement of the decentralization reform’s goals, ensuring an adequate scale of financial and organizational capacity.

**References**

- Armstrong M. (2009). *Armstrong's Handbook of Performance Management: An Evidence-based Guide to Delivering High Performance*. UK: Kogan Page, 400 p.
- Arnaboldi M., Lapsley I., Steccolini I. (2015). Performance Management in the Public Sector: The Ultimate Challenge. *Financial Accountability & Management*, vol. 31, iss. 1, pp. 1–22 (Special Issue on Performance Management in Public Services). Available at: <https://doi.org/10.1111/faam.12049>.
- Brownlee B.J. (2015). The Revolution “From Below” and Its Misinterpretation “from Above”. The Case of Syria's Neglected Civil Society. *Syria Studies*, vol. 7, no. 1, pp. 31–59.
- Cohen S., Eimicke W, Heikkila T. (2013). *The Effective Public Manager: Achieving Success in Government Organizations*, 5th ed. John Wiley & Sons, 352 p.
- Arab Reform Initiative (2016). *Decentralization and the Future of the Syrian State*, 38 p.
- Fryer K., Antony J., Ogden S. (2009). Performance management in the public sector. *International Journal of Public Sector Management*, vol. 22, iss. 6, pp. 478–498.
- Lin J.-S., Lee P.-Y. (2011). Performance management in public organizations: A complexity perspective. *International Public Management Review*, vol. 12, no. 2, pp. 81–96.
- Osborne S. P. (ed.) (2010). *The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*. N.Y.: Routledge, 431 p.
- Pollitt C., Bouckaert G. (2011). *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. 3rd ed. Oxford: Oxford University Press, 347 p.
- Rhys A. (2014). *Performance Management and Public Service Improvement Evidence Review Prepared for the Commission on Public Service Governance and Delivery*. Public Policy Institute for Wales. Report no. 3. Available at: <http://ppi.wales.gov.uk/files/2014/04/Performance-Management-and-Public-Service-Improvement.pdf>.
- Rutgers M. (2010). Theory and Scope of Public Administration: An Introduction to the Study's Epistemology. *American Society for Public Administration*, 45 p.
- Thomas K. (2007). Integrated Results-based Management – the Malaysian Experience, in *The Sourcebook on Emerging Good Practice in Managing for Development Results*. 2nd ed. Washington, DC: Sage.
- Zaffron S., Logan D. (2011). *Performance Management: The Three Laws of Performance: Rewriting the Future of Your Organization and Your Life*. Wiley, 256 p.
- Zheng Y., Wang W., Liu W. et al. (2018). A performance management framework for the public sector: The balanced stakeholder model. *Journal of the Operational Research Society*. Available at: <https://doi.org/10.1080/01605682.2018.1448247>.

Received 28.02.2020

Accepted for publication 17.06.2020