

Институциональные аспекты оценки результатов административных реформ*

Е.А. КАПОГУЗОВ, кандидат экономических наук, ФГБОУ ВПО «Омский государственный университет им. Ф.М. Достоевского. E-mail: egenk@mail.ru

При оценке результатов административных реформ как в странах ОЭСР, так и в России большое внимание уделяется верифицируемым показателям, характеризующим достижение целей реформ. Несмотря на схожесть применяемого инструментария, наблюдается дивергенция результатов реформ, во многом объясняемая различиями в их контексте. При этом оценка результатов потенциально является объектом манипулирования, что во многом, как и результаты реформ, объясняется с позиций новой институциональной экономической теории

Ключевые слова: новый государственный менеджмент, расширенная экономическая теория бюрократии, новая институциональная экономическая теория, институциональная среда

В ходе административных реформ в духе нового государственного менеджмента большое внимание уделялось вопросу изменения системы оценки результатов производства государственных услуг. На протяжении XX века государственное управление эволюционировало от нормативного подхода (с акцентом на легальность) к экономическому (с акцентом на эффективность). Итогом стали парадигмальные сдвиги в институциональной структуре производства госуслуг, в результате которых возникли институциональные альтернативы вебериянской модели производства государственных услуг – менеджеристский и координационный тип институциональной структуры. На практике они воплощались в концепциях Public Management и Public Governance¹, предполагающих иные, чем в вебериянской модели, подходы к оценке результатов деятельности государственных органов.

* Статья подготовлена при финансовой поддержке Министерства образования и науки РФ в рамках научно-исследовательского проекта «Правовое обеспечение решения социальных конфликтов в субъекте Российской Федерации: защита прав человека в условиях криминализации общественных отношений», Соглашение № 14.В37.21.0045 от 25 июля 2012 г.

¹ Капогузов Е.А. Институциональная структура производства государственных услуг: от вебериянской бюрократии – к современным реформам государственного управления. – Омск: ОмГУ, 2012

Что есть результаты административных реформ?

В ответе на данный вопрос наблюдается множество точек зрения, во многом определяемых тем, из какой методологической парадигмы (юридической, социологической, политологической или экономико-управленческой) исходит автор. В рамках экономического подхода, на наш взгляд, наиболее системно вопрос о классификации результатов реформ представлен в работах К. Поллитта и Г. Букерта. Исходя из типичных целей реформ (*перераспределение ресурсов* между общественным, частным и некоммерческим секторами в пользу двух последних; *улучшение результативности* работы (performance) государственных институтов и *усиление подотчетности* (accountability) в работе государственных структур) важным является обеспечение связи между качеством государственных услуг, удовлетворенностью клиентов государственных учреждений и их доверием к общественным институтам². Очевидно, что это предполагает *рост прозрачности* в работе всех уровней государства, понятность для стейкхолдеров продуктов и результатов деятельности бюрократических процессов. Это дает основание для проникновения принципов (не только политикам, но и гражданам-потребителям услуг) внутрь «черного ящика» бюрократии, позволяет сделать ситуацию понятной и доступной для общественного контроля. Механизмом реализации достижения данной цели является как разработка и внедрение системы индикаторов работы на микро-, микро- и макроуровне бюрократии (чиновник–учреждение–государственное управление в целом), так и оценка работы системы на уровне общественных институтов.

Результаты реформ: манипулируемые и объективные

Исходя из вышеуказанных требований, на практике результаты реформ (операционные, процессные, системные

² В частности, Bouckert G. Die Dynamik von Verwaltungsreformen: Zusammenhänge und Kontexte von Reformen und Wandel. In: W: Jahn u.a. Status -Report Verwaltungsreform. Eine Zwischenbilanz nach zehn Jahren. Berlin, Edition Sigma, 2004, s. 22–35; Pollitt Ch., Bouckert G. Public Management Reform: Comparative Analysis, 2-nd Edition, Oxford 2004, Wollmann H. (ed.) Evaluation in Public Sector Reform: Concepts and practices in international perspective. Cheltenham, London 2003.

улучшения, идеальные)³ операционализировались в ряде показателей, характеризующих достижение целей реформ. Наиболее заметно изменение операционных показателей, в частности сокращение числа занятых и расходов государства на содержание государственных служащих (табл. 1, 2).

Таблица 1. Изменения в количестве занятых в сфере государственного управления в 1985–1999 г. (по отношению к общему количеству занятых в экономике), %

Страна	1985	1990	1999
Австралия	17,6	16,2	-
Бельгия	-	18,4а)	17,9е)
Канада	20,7	20,5	17,5
Финляндия	19,2	20,9	24,3с)
Франция	20,5	20,4	21,3б)
Германия	15,5	15,1	12,3
Италия	-	-	15,2
Нидерланды	15,1	12,9	12,2
Новая Зеландия	16,2	16,5	-
Швеция	33,3	32,0	

			-
Великобритания	21,7	19,5	12,6
США	14,8	14,9	14,6

Примечание: сведения в табл. 1–2 относятся к следующим годам: а) 1995 г., б) 1997 г., в) 1998 г., д) 2000 г., е) 2001 г.

Считается, что рост эффективности общественного сектора может положительно воздействовать на экономические результаты страны (ВВП и др.), а также на уровень легитимности государственной власти. Самый яркий пример прогресса государственного управления – Новая Зеландия. Во многом благодаря реформированию государственного управления Новая Зеландия, в начале 1980-х годов находившаяся на уровне стран третьего мира, уже через 15 лет стала демонстрировать самые высокие темпы роста среди членов ОЭСР. Доля

³ См.: Капогузов Е.А. Институциональная структура производства государственных услуг. – С. 232–248.

Таблица 2. Величина общих затрат на оплату труда госслужащих в 1985–1999 г., % от номинального ВВП

Страна	1985	1990	199
Австралия	12,7	11,6	8,2 б
Бельгия	–	10,8	11,3 с
Канада	12,7	12,8	11,4 б
Финляндия	14,1	14,6	13,4
Франция	14,6	13,2	11,
Германия	10,6	9,7	7,9 д
Италия	–	11,4	6,9
Нидерланды	11,1	9,8	7,8
Новая Зеландия	11,8	11,8	9,9
Швеция	18,8	18,8	16,1б
Великобритания	12,1	11,6	7,8 б
США	10,6	10,5	7,8 б

Источник: Pollitt, Bouckert, 2004. P. 113.

госрасходов в ВВП снизилась с 41% в 1992–1993 гг. до 35% в 1995–1996 гг., уровень безработицы – с 10,9% в 1991 г. до 6% в 1996 г. Среднегодовые темпы роста с 1991 г. по 1996 г. составляли 4%, а уровень инфляции был ниже 2%⁴.

Корректность в условиях обеспечения прозрачности и подотчетности деятельности органов исполнительной власти предполагает наличие показателей, отвечающих критериям специфичности, измеримости, релевантности и достижимости. При этом широкий спектр направлений оценки предполагает и множественность подходов к оценке результатов реформ на уровне национальной экономики. Далеко не всегда целью реформ является сокращение расходов. Значительно чаще возникает необходимость оценить улучшения в процессах как условия достижения цели реформ – повышения качества, доступности или эффективности (результативности) предоставления публичных услуг или выполнения государственных функций. При решении данной задачи возникают проблемы как поиска адекватных показателей,

⁴ Arndt J.H. Neuseeland-Reform einer Volkswirtschaft: Kehrtwende von der Krise zum vorbildlichen Reformstaat. VOP. – 1996. – V. 12. – S. 55. Также о макроэкономических результатах новозеландских реформ: Скотт Г. Реформа государственного управления: новозеландский вариант//Пути экономического роста. Мировой опыт. – М.:Деловой экспресс, 2001. – С. 101–129.

характеризующих произведенные улучшения, так и субъекта оценивания. Ответ на последний вопрос ассоциируется с мониторингом изменений в системе государственного управления, через опросы потребителей об изменениях в качестве потребляемых ими услуг. Необходимые условия такого мониторинга – независимость оценщика (незаинтересованность его в результате), корректность выборки и прозрачность механизмов и результатов проведения мониторинга, длительность наблюдаемых ситуаций и др., в противном случае – возможна *манипулируемость* данными показателями. Пример такого рода манипуляций – мониторинг 2008 г. достижения целей административной реформы в России⁵.

Относительной *объективностью* в сфере реформ могут обладать показатели, характеризующие ситуацию через динамику международных сопоставлений. Среди множества таких показателей можно выделить два международных: индекс восприятия коррупции (Corruption Perception Index – CPI) и агрегированный индекс качества государственного управления (GRICS), в составе которого выделяется, в частности, индекс, характеризующий эффективность государственного управления. Данный индекс начал использоваться Мировым банком только с 1996 г., что не позволяет полноценно отследить динамику изменений в нем в связи с проводимыми реформами в духе нового государственного менеджмента. Вместе с тем он демонстрирует ситуацию в сфере эффективности государственного управления, позволяет сравнить функционирования системы государственного управления в различных странах.

Показатели индекса GRICS по 20 странам ОЭСР за период с 1996 г. по 2010 г. позволяют подтвердить разделение стран в соответствии с различиями в стратегиях реализации реформ (рыночная, консервативная, коммерциализированная и менеджеристская) и объяснить их результаты. Наиболее низкие показатели индекса – у так называемых «южных

⁵ Мониторинг результатов мероприятий административной реформы. X Международная научная конференция по проблемам развития экономики и общества. В 3 кн. / Отв. ред. Е.Г. Ясин; – М.: Изд. дом Гос. ун-та – Высшей школы экономики, 2010. Кн. 1. С. 408–421. Капогузов Е.А. Институциональный анализ результатов административных реформ: манипулируемые и объективные показатели, Доклад на XIII международной конференции по проблемам экономики и общества в НИУ ВШЭ. URL: <http://conf.hse.ru/2012/program>;

стран» континентальной модели (Италия, Греция), следующих консервативной стратегии и имеющих сложности с повышением

эффективности государственного управления. Это объясняется особенностями правового статуса государственных служащих, сопротивлением части из них тем компонентам реформы, которые ухудшают их положение, накладывающимися на ментальность общества.

В свою очередь, схожие проблемы наблюдаются у данных стран и в другом важном элементе системы государственного управления. Показатели контроля коррупции Греции и Италии значительно хуже, чем у остальных стран ОЭСР, в том числе по сравнению с близкой к ним Испанией. Это же подтверждается другим индикатором – индексом восприятия коррупции. Согласно данным Transparency International за 2011 г., Греция опустилась на 80-е место с показателем 3,4, а Италия находилась на 69-м месте с показателем 3,9 (лидером была Новая Зеландия с показателем 9,5 (см. табл. 3)). Обращает на себя внимание лидерство в рейтинге индекса восприятия коррупции стран северной модели нового государственного менеджмента, там вслед за Новой Зеландией идут Дания, Финляндия и Швеция, далее Сингапур, а затем Норвегия.

Таблица 3. Индекс восприятия коррупции, значения по отдельным странам ОЭСР за 2011 г.

Страна	Индекс восприятия коррупции	Рейтинг страны
Новая Зеландия	9,5	1
Дания	9,4	2
Финляндия	9,4	2
Швеция	9,3	4
Сингапур	9,2	5
Норвегия	9,0	6
Нидерланды	8,9	7
Австралия	8,8	8
Швейцария	8,8	8
Канада	8,7	10
Германия, Япония	8,0	14
Австрия, Великобритания	7,8	16
Бельгия, Ирландия	7,5	19

Окончание табл. 3.

Страна	Индекс восприятия коррупции	Рейтинг страны
США	7,1	24
Франция	7,0	25
Испания	6,2	31
Португалия	6,1	32
Италия	3,9	69
Греция	3,4	80

Источник: Официальный сайт Transparency International. URL: <http://cpi.transparency.org/cpi2011/results/>

Почему наблюдается дивергенция результатов?

Вышеозначенная дивергенция результатов реформ, на наш взгляд, объясняется изначальным (ex ante) различием в институциональном контексте и среде реформ, а также необходимостью поиска оптимального баланса между рядом управленческих и бюджетных проблем. К элементам такого выбора относится выбор между⁶:

– контролем за бюрократами со стороны политиков / предоставлением им управленческой свободы; – обеспечением гибкости и инноваций / ростом доверия граждан и, следовательно, легитимности правительств в глазах граждан; – обеспечением приоритета в вопросе экономии бюджетных ресурсов / улучшением результативности и качества в общественном секторе; – стремлением к росту мотивации сотрудников и созданием привлекательности госслужбы для одаренных людей / сокращением персонала и окладов чиновников; – снижением издержек на внутренний контроль, прежде всего документальный / ростом подотчетности в работе чиновников и учреждений; – децентрализацией управления / улучшением координации в программах.

Очевидно, что одновременно следовать данным альтернативам не всегда удается. Тем самым амбивалентность результатов

⁶ Pollitt Ch., Bouckert G., 2004. P. 164–181.

реформ во многом и связана зачастую с взаимоисключающей постановкой задач.

Рассматривая *результаты как улучшение процессов* в сфере государственного управления, необходимо отметить, что они являются одним из этапов, ведущим к достижению конечных результатов и воздействий. Именно благодаря изменению в процессах и возникают изменения в административной культуре, которые приводят к *культурным и ментальным изменениям* внутри государственного аппарата и тем самым влияют на такой значимый показатель, как удовлетворенность граждан качеством государственных услуг. Именно изменения в процессах могут быть свидетельством данных культурных изменений. Примером может служить американский обзор в области результативности (National Performance Review) 1994 г., в котором отражены свидетельства таких изменений⁷.

В ходе реформ можно отметить два наиболее ярких типа улучшений в процессах: рост клиентоориентированности и возрастание ориентации на результат. Но если удовлетворенность населения станет одним из показателей успешности реализации реформ, то возникает серьезная опасность манипулирования показателями в области клиентоориентированности.

Важным аспектом оценки изменений является динамика системы ценностей внутри бюрократических организаций, что требует

проведения исследований вопросов трансформации отношения к потребителям, мотивам роста эффективности труда работников государственных учреждений и др. Именно благодаря таким исследованиям можно будет оценить (во всяком случае, ординалистски) системные изменения, произошедшие с чиновниками. Исследования такого рода были проведены в Германии в ходе оценки результатов применения «новой модели управления» (Neue Steuerungsmodelle) на коммунальном уровне. В результате выяснилось существенное изменение установок чиновников по отношению к потребителям по сравнению с дореформенным периодом, идентификация чиновниками себя как поставщиков услуг гражданам и другие позитивные в плане клиентоориентированности

⁷ Сайт National Performance Review. URL: <http://govinfo.library.unt.edu/npr/library/nprprt/annrpt/redtpe93/index.html>

и снижения отчужденности изменения. Вместе с тем наблюдалась и некоторая усталость от реформ, когда после эйфории от успешности применения новых методов управления пришло разочарование от незначительности изменений в конечных результатах⁸.

Таким образом, результаты реформ в странах ОЭСР демонстрируют, несмотря на схожесть применяемого менеджеристского инструментария, дивергенцию результатов. Объяснение этому обстоятельству связано с различиями как акцентов в реформах в тех или иных странах, так и в социоэкономическом контексте. Как показала практика внедрения инструментов, успешно зарекомендовавших себя в странах-модернизаторах, накладываясь на базовые элементы институциональной структуры, система государственного управления либо успешно к ним адаптируется, либо отторгает их. Преобразование бюрократической системы в странах континентальной модели (Германия, Франция и др.) под воздействием менеджеристского инструментария привело к возникновению неовеберовской модели, которая адаптировала некоторые элементы нового государственного менеджмента и смягчила отрицательные стороны континентальной модели в сторону большей клиентоориентированности, подотчетности и экономного использования ресурсов⁹.

Однако западный опыт показывает, и в этом состоит урок для проведения реформ в России, и опасность «слепого импорта» успешного в определенной институциональной среде инструментария без учета ее особенностей, на неформальном, надконституционном уровне. Ведь в случае отсутствия серьезных веберовских традиций, устойчивого бюрократического этоса решение проблемы модернизации путем импорта менеджистских институтов не приводит к успеху ни в повышении эффективности государственного управления, ни в борьбе с коррупцией.

⁸ См. На пути к государству XXI века: теория и зарубежный опыт модернизации государственного управления // Под ред. Капогузова Е.А. – Омск: Русь, 2008. – С. 74–75.

⁹ Капогузов Е. Модернизация госуправления в Европе: на пути к неовеберовству? // Современная Европа. – 2009. – № 1. – С. 29–40.