

Технические примечания по теме управления

Техническое примечание 1. Управление и бедность: последние исследования¹

ДАННЫЕ

«Надлежащее управление» в форме государственных институтов и средств политики, которые обеспечивают соблюдение прав собственности и контрактов, ограничивая при этом коррупцию, сейчас широко рассматривается в качестве *необходимого условия* обеспечения долгосрочного экономического роста. Дугласс Норт² и многие другие в своих многочисленных трудах объединяют теорию рационального выбора, информационную экономику, теорию игр, право и теорию организации в целях рассмотрения стимулов, которые определяют принятие решений государственными и частными участниками процесса. Последние эмпирические наблюдения подтверждают эти теоретические доводы, определяя издержки зарегулированности, коррупции и других проявлений плохого управления в количественных терминах упущенных инвестиций и потерянных возможностей роста.³ Поскольку рост дохода на душу населения обычно, хотя и не всегда, сопровождается сокращением показателей бедности,⁴ есть серьезные основания полагать, что надлежащее управление, воздействуя на экономический рост, сокращает бедность. Нэк и Андерсон⁵ более прямолинейно подходят к анализу взаимосвязи между управлением и бедностью. Рассматривая рост доходов наименее беднейших квинтилей лиц, живущих на заработную плату, они обнаружили, что надлежащее управление является прогрессивным, поскольку оно связано с более высокими темпами роста доходов бедных, по сравнению с населением в целом. Гупта, Давуди и Алонсо-Терме установили серьезную и статистически значимую положительную связь между коррупцией и количественными показателями бедности.⁶

Существует строгое доказательство наличия взаимосвязи между более высокими доходами на душу населения и более качественными результатами в области здравоохранения и образования, например, сокращение детской смертности и

¹ Поиск результатов исследований Всемирного банка по вопросам управления можно осуществить по адресу:
<http://wbi018.worldbank.org/research/workpapers.nsf/SearchForm?OpenForm&F0N=Governance^F0V=^Op1=^>

² См. Douglass North *Institutions, Institutional Change and Economic Performance* (Cambridge: Cambridge University Press, 1990).

³ См. Нэк и Кифер (1995) и Мауро (1995).

⁴ Michael Bruno, Martin Ravallion and Lyn Squire (1998). "Equity and Growth in Developing Countries: Old and New Perspectives on the Policy Issues." In V. Tanzi and K. Chu, eds., *Income Distribution and High-Quality Growth*. Cambridge, MA: MIT Press.

⁵ Stephen Knack and Gary Anderson, "Is Good Governance Progressive? Property Rights, Contract Enforceability and Changes in Income Equality." Paper presented at the 1999 Annual Meeting of the American Political Science Association, Atlanta, GA.

⁶ Gupta, Sanjeev, Hamid Davoodi and Rosa Alonso-Terme (1998), "Does corruption affect income inequality and poverty?", IMF Working Paper, WP/98/76, May

неграмотности.⁷ Благодаря доказанному влиянию надлежащего управления на рост доходов, существует строгое предположение, что надлежащее управление улучшает здравоохранение. Кауфманн, Краай и Зоидо-Лобатон⁸ приводят свидетельства прямой взаимосвязи между управлением и результатами в области здравоохранения и образования. Они показывают, что в странах, где отмечаются более высокие значения их индексов для таких областей, как главенство закона, взяточничество, а также гласность и подотчетность, имеется тенденция к более низким показателям детской смертности и более высоким показателям грамотности, а также к более высоким доходам на душу населения. Нортон⁹ считает, что в странах, где отмечаются более высокие индексы, оценивающие защиту прав собственности, также более благополучно обстоят дела и с индексом человеческой бедности, который рассчитывается на основе продолжительности жизни, грамотности, детского питания и доступности услуг здравоохранения и чистой воды.

Имеется свидетельство того, что демократические институты оказывают положительное влияние на бедность, которое оценивается на основе показателей детской смертности, грамотности и других объективно измеряемых индикаторов результатов. Амартья Сен утверждает, что демократия может внести положительный вклад в развитие, создавая политические стимулы, которые побуждают правящие круги положительно реагировать на потребности и запросы своих граждан.¹⁰ Есть основания полагать, что архитектура государства, включая отношения между исполнительной, законодательной и судебной властью и другими институциональными механизмами для передачи власти от одного правительства другому, включая механизмы голосования и законодательство о выборах, отражается на результатах деятельности государственного сектора по борьбе с бедностью.¹¹ Дриз и Сен утверждают, что открытость и подотчетность в

⁷ Deon Filmer and Lant Pritchett (1998). "Child Mortality and Public Spending on Health: How Much Does Money Matter?" World Bank Policy Research Working Paper No. 1864. Also see Lant Pritchett and Lawrence Summers (1996). "Wealthier is Healthier." *Journal of Human Resources*, 31(4), 841-68.

⁸ Dani Kaufmann, Aart Kraay, and Pablo Zoido-Lobaton (1998). "Governance Matters." World Bank Policy Research Working Paper No. 2196.

⁹ Seth W. Norton (1998). "Poverty, Property Rights, and Human Well-Being: A Cross-National Study," *Cato Journal*, 18(2), 233-45.

¹⁰ Sen, Amartya (1999). *Development as Freedom*. New York: Alfred Knopf

¹¹ Доктор Йоханн Граф Ламбсдорфф (старший научный консультант при Transparency International и доцент Геттингенского университета) отмечает, что эмпирические свидетельства, подтверждающие, что демократия сокращает коррупцию, немногочисленны. Он ссылается на два неопубликованных исследования - М. Paldam ("The Big Pattern of Corruption: Economics, Culture and the Seesaw Dynamics", Aarhus University, Denmark, June.1999) и D. Treisman ("The Causes of Corruption: A Cross-National Study," University of California, Los Angeles, June.1999) - в которых рассматривается эта взаимосвязь с контролем по уровню развития, определяемому на основе ВВП на душу населения. В таких многомерных регрессиях демократия существенно не отражается на уровнях коррупции (оцениваемых на основе индекса Transparency International). Таким образом, оба автора утверждают, что воздействие демократии неоднозначно. При использовании в регрессии тех стран, где демократия без перерыва существует с 1950 г., обнаруживается небольшое, но значительное влияние демократии на коррупцию. Единственный предварительный вывод, который можно сделать, заключается в том, что хотя нынешняя степень демократии значения не имеет, длительный период существования демократии ассоциируется с меньшей степенью коррупции. Дополнительные свидетельства приводятся в исследовании Лийпхарта на примере 36 стран (*Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-six Countries*. New Haven: Yale University Press, 1998).

демократических обществах объясняют, почему Индии удалось избежать масштабных вспышек голода, а Китаю нет.¹² Кауфманн и др. Считают, что индекс «возможности выражения мнения и подотчетности» ассоциируется в различных странах с более низкими показателями детской смертности и неграмотности.¹³ Кроме того, имеются свидетельства того, что участие в принятии решений на местном и национальном уровне помогает улучшить качество проектов¹⁴ и благосостояние уязвимых групп, например, женщин и их детей.¹⁵

ОЦЕНКА КОЛИЧЕСТВЕННЫХ ПОКАЗАТЕЛЕЙ УПРАВЛЕНИЯ

В последние годы появилось много различных показателей (индикаторов) управления. Однако в течение этого периода практически не удалось прийти к общему мнению относительно их использования. Имеется очень мало примеров того, как показатели управления существенно повлияли на действия правительств в отношении мер политики или на конкретные реформы, предлагаемые донорами или МФО.¹⁶ Большая часть растущего числа показателей управления появилась лишь в последние несколько лет, и из-за ограниченного временного охвата трудно убедительно продемонстрировать причинно-следственные связи между управлением и количественными показателями благосостояния. Исследования, в которых использовались эти показатели, подтверждают, что развитие отмечалось там, где сейчас имеется надлежащее управление, но это не значит, что можно с уверенностью сказать, где именно развитие будет иметь место в будущем.¹⁷

Показатели управления широко используются в исследованиях, где проверяется наличие взаимосвязей между надлежащим управлением и экономическими результатами. Диапазон имеющихся на сегодняшний день показателей управления действительно впечатляет (см. Таблицу 3), а литература, связанная с

¹² J. Dreze and A. Sen (1982). *Hunger and Public Action*. Oxford: Oxford University Press.

¹³ Kaufmann, Kraay, and Zoido-Lobaton, "Governance Matters."

¹⁴ Isham, Jonathan, Daniel Kaufmann and Lant Pritchett (1997), "Civil Liberties, Democracy and the Performance of Government Projects," *World Bank Economic Review*, vol. 11(2), p.219-42

¹⁵ Narayan, Deepa (1999). "Social Capital and the State: Complementarity and Substitution," The World Bank, Policy Research Working Paper No. 2167, Washington, DC.

¹⁶ Исключением является использование показателей для определения стран, в отношении, при выделении средств Международной ассоциации развития, следует применять поправку на управление.

¹⁷ Исключением являются показатели BI, BERI и ICRG, которые появились в начале семидесятых (BI и BERI) и начале восьмидесятых годов (ICRG). Показатели BI использовались Пауло Мауро ("Corruption and Growth," *Quarterly Journal of Economics*, v. 110, 1995). Показатели BERI и ICRG были использованы Стивеном Нэком и Филипом Кифером ("Institutions and Economic Performance: Cross-Country Tests Using Alternative Institutional Measures," *Economics and Politics*, v. 7, 1995). Несколько исследователей пытались решить проблему причинно-следственных связей, используя двухэтапные методы наименьших квадратов. См. Mauro (1995); Robert Hall and Charles Jones, "Why Do Some Countries Produce So Much More Output Per Worker Than Others?" *Quarterly Journal of Economics*, 114(1): 83-116; и Daniel Kaufman, Aart Kraay and Pablo Zoido-Lobaton, "Governance Matters," World Bank Policy Research Working Paper No. 2196, 1999. Изучение причинно-следственных связей с использованием вариации временных рядов данных BERI и ICRG рассматривается в работе Alberto Chong and Cesar Calderon, "On the Causality and Feedback Between Institutional Measures and Economic Growth," *Economics and Politics*, (готовится к публикации).

ними и демонстрирующая их связь с результатами развития, обширна.¹⁸ Однако единственные выводы, которые вытекают из большинства этих исследований, состоят в том, что «черный ящик» управления каким-то образом отражается на результатах деятельности государственного сектора, что, в свою очередь, сказывается на бедности или других результатах. Это - важное достижение, которое помогло радикально изменить наши представления о процессе развития, однако оно не дает нам никаких твердых рецептов насчет того, что следует делать. У нас нет никаких веских оснований утверждать, например, что децентрализация или совершенствование бюджетных механизмов приведут к улучшениям в каком-то конкретном аспекте функционирования государственного сектора.

¹⁸ Наиболее полный список данных современных исследований, указывающих на то, что количественная оценка управления действительно коррелируется с количественными оценками развития представлен в работе Burki, Shahid Javed, and Guillermo Perry, 1998. *Beyond the Washington Consensus: Institutions Matter*. World Bank, Washington, DC, и в других источниках.

Таблица 1 **Неполный список источников показателей управления**

(“Один” означает, что подборка данных содержит только один показатель, “несколько” означает, что подборка данных включает в себя несколько отдельных переменных)

I. Показатели институциональных механизмов		
Источники	Наборы данных	Оцениваемое понятие
<i>Политика и управление государственными расходами</i>		
Всемирный банк (расчеты на основе Статистики государственных финансов)	Изменчивость мер политики (один)	Рассчитывается как средняя процентная разница в государственных расходах (год к году) на основе функциональной классификации за последние четыре года
Гос-департамент США	Соответствие стандартам аудита по военным расходам	Соблюдение требований нового законодательства США о прозрачности бюджетного процесса
<i>Занятость в государственном секторе</i>		
Всемирный банк (1997 г. Скиаво-Кампо, де Томасо и Мукерджи)	Общая сумма расходов на оплату труда и общее количество государственных служащих и работников бюджетной сферы (несколько)	Государственные служащие распределяются по категориям, чтобы легче было проводить сравнения между различными странами
"	Зарботная плата государственного служащего по сравнению с частным сектором	Средний размер оплаты труда государственного служащего, поделенный на средний доход рабочего
II. Показатели результатов деятельности управления.		
Источники	Подборка данных	Оцениваемое понятие
Сведения о риске предпринимательской среды (BERI)	Индекс политического риска (один)	Социально-политические условия
"	Индекс операционного риска (множественный)	Узкие места, сдерживающие развитие предпринимательства
Газета Wall Street Journal	Ежегодное обследование, проводимое бизнес-аналитиками (несколько)	Привлекательность предпринимательской среды
Рейтинговое агентство Standard & Poor's	Обзор странового риска (несколько)	Риск для прибыльности инвестиций
Европейский банк реконструкции и развития	Показатели перехода (несколько)	Продвижение к рыночной экономике
"	Обзор правовой реформы (несколько)	Эффективность правовой базы
Служба информации журнала «Economist»	Служба оценки странового риска (несколько)	Рейтинги рисков для инвесторов
"	Прогнозы по странам (несколько)	Привлекательность предпринимательской среды
Freedom House	Свобода в мире (несколько)	Политические права и гражданские свободы

Проект для обсуждения. 17 мая 2000 г.

"	Страны переходного периода (несколько)	Продвижение к демократии и рыночной экономики
Всемирный экономический форум	Обзор конкуренции в мире (несколько)	Предпринимательская среда
Heritage Foundation	Индекс экономической свободы	Перспективы роста
Служба оценки политического риска	Международный справочник по страновым рискам (несколько)	Политические, экономические и финансовые риски для инвесторов
Служба консультаций по политическим и экономическим рискам	Коррупция в Азии (несколько)	Качество правовой системы
"	Прозрачность в Азии (несколько)	Предпринимательская среда
"	Качество средств массовой информации (несколько)	Цензура и доступ к иностранным СМИ
Институт развития управления	Ежегодный справочник по международной конкурентоспособности (несколько)	Предпринимательская среда
Всемирный банк	Обследование в рамках Отчета о мировом развитии за 1997 г. (несколько)	Предпринимательская среда
Transparency International	Индекс мнения о коррупции, агрегирование ряда показателей (один)	Мнение о коррупции
Всемирный банк (Кауфманн, Краай и Зоидо-Лобатон, 1999г.)	Агрегирование показателей управления (несколько)	'Эффективность правительства', главенство закона, гласность и подотчетность, а также взяточничество
Международный союз электросвязи	Время ожидания установки телефона (один)	Время ожидания основных услуг, которые обычно предоставляются через государство
Контрактные деньги (расчеты на основе Международной финансовой статистики)	Контрактные деньги: доля безналичных средств в денежной массе, из Международной финансовой статистики	Косвенный показатель обеспечения исполнения контрактов/доверия правительству
Кредиты в частном секторе (из данных МФС)	Кредиты в частном секторе/ВВП, из Международной финансовой статистики	Развитие финансового сектора

Примечание: Этот список в частности основан на работе Кауфманна, Краай и Зобато-Лобатона, 1999 г.

Этот иллюстративный список мог бы быть, разумеется, значительно шире. Неясно, где провести черту между показателями управления и растущим числом показателей политических аспектов мер экономической политики, которые проливают свет на систему сдержек и противовесов в отношении государства. Примером этого является последняя работа Лийпхарта в области разработки измерителей степени концентрации власти в руках исполнительной ветви и

Проект для обсуждения. 17 мая 2000 г.

степени распределения властных полномочий между различными уровнями и органами государственного управления.⁴²