

Вопросы управления: от оценки к действию

Для оценки качества управления директивные органы, как правило, полагаются на эпизодические сведения, но эта информация часто вводит в заблуждение и является неполной. Как органы государственного управления и гражданское общество могут лучше всего содействовать институциональным изменениям, разрабатывая и применяя систематические методы оценки управления, его детерминантов и последствий?

*Дэниел Кауфманн, Аарт Краай
и Пабло Сойдо-Лобатон*

В 90-Е ГОДЫ происходило неуклонное снижение национального дохода и жизненного уровня Украины. Это снижение в значительной мере относилось на счет недостатков управления, проявившихся в неэффективном правопорядке, неадекватной защите прав собственности, широко распространенной коррупции и проведении неблагоприятной политики, служащей особым интересам. Такие страны как Украина и Россия, сталкивающиеся с серьезными проблемами в области управления (которые вновь избранные правительства могут попытаться решить), не являются уникальными. Практический опыт многих стран свидетельствует о том, что плохое управление и медленное экономическое развитие идут рука об руку, тогда как управление более высокого качества способствует успехам в экономическом развитии. Это положение справедливо и на субнациональном уровне. В Аргентине было обнаружено, что коррупция в широких масштабах в системе государственных закупок и бюджетных ассигнований является обычной в провинции Корриентес. Напротив, в городе Буэнос-Айрес программа улучшения прозрачности в сфере государственных закупок, предусматривающая участие населения, привела к существенным улучшениям. И в Кампо-Эльясе, Венесуэла, далеко идущие реформы на муниципальном уровне позволили сократить коррупцию вдвое и повысить эффективность управления.

Эти примеры свидетельствуют о том, что неэффективное управление может быть широко распространенным явлением, сопряженным с большими издержками, тогда как надлежащее управление приносит существенную пользу. Кроме того, они ставят две сложные задачи:

- Переход от поучительных конкретных примеров к систематическим методам оценки управления, его детерминантов и последствий для экономического и социального развития.
- Использование соответствующих данных об управлении и результатов тщательного анализа для оказания странам содействия в проведении институциональных реформ в целях обуздания коррупции и повышения качества управления.

Оценка управления

Мы определяем управление как традиции и институты, посредством которых реализуется функция власти в отдельной стране. Оно включает: (1) процесс отбора, установления подотчетности, мониторинга и замены органов государственного управления страны; (2) способность органов госу-

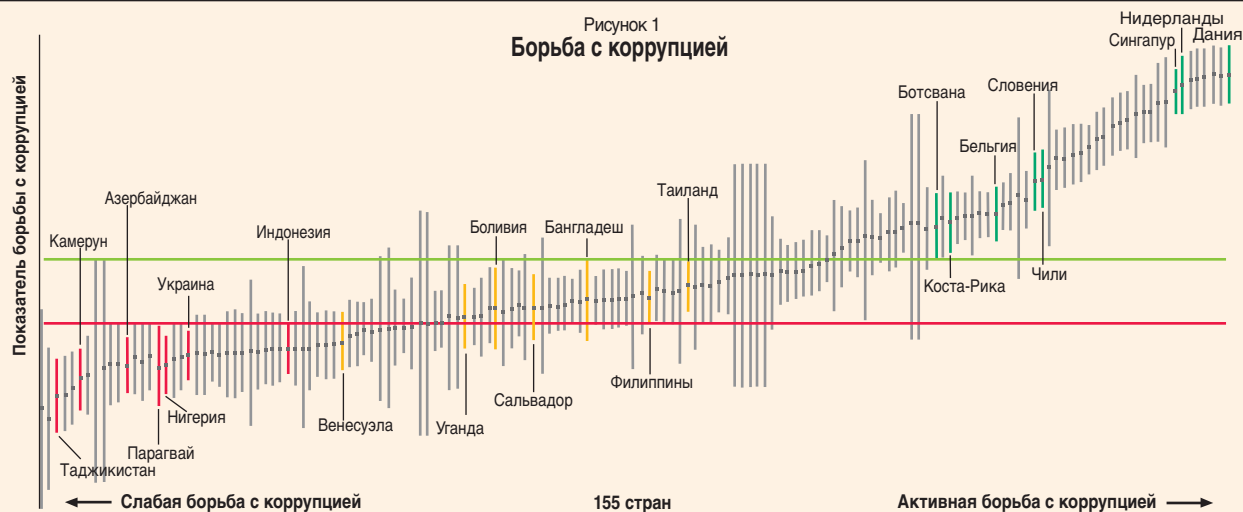
дарственного управления страны эффективно управлять ресурсами и разрабатывать и осуществлять обоснованную политику и нормативные положения; и (3) уважение граждан и государства к институтам, регулирующим экономические и социальные взаимодействия между ними. Различные аспекты управления могут освещаться с помощью разнообразных международных показателей. В своей работе мы выделили несколько сотен таких оценок (см. Kaufmann, Kraay and Zoido-Lobaton, 1999, a и b). Выраженные в основном в качественных единицах, эти показатели составляются рядом организаций (агентствами по установлению рейтинга коммерческого риска, многосторонними организациями, аналитическими центрами и другими неправительственными организациями). Они представляют взгляды различных наблюдателей (экспертов, фирм и граждан) и охватывают широкий круг вопросов (представления о политической стабильности и деловом климате, мнения об эффективности государственных услуг, опыт, связанный с коррупцией, и т.д.).

Качественные данные такого типа пригодны для оценки управления. По некоторым аспектам управления (к примеру, коррупции) имеются, как правило, лишь качественные данные, хотя, как будет показано ниже, новые виды обследований начинают давать улучшенные количественные показатели управления. Кроме того, представления заинтересованных сторон о качестве управления (отражаемые такими качественными рейтингами) имеют по крайней мере не меньшее значение, чем объективные данные, и часто более точно отражают фактические результаты. Например, почти во всех странах защита прав собственности гарантируется законами. Однако фактическое обеспечение этих прав судами бывает весьма различным. Когда предприятия считают, что суды не обеспечивают эти права, предприятия будут обращаться к другим, менее эффективным методам обеспечения исполнения контрактов.

Точный подход к неточной информации

При тщательном анализе этого множества субъективных данных может возникнуть ряд скептических замечаний. Являются ли эти данные информативными: что, к примеру, могут знать аналитики бизнеса с Уолл-Стрита о коррупции в Молдове или Нигере? Являются ли такие данные логически взаимосвязанными: отражают ли представляемые предприятиями оценки политического давления, оказываемого на гражданских служащих, и времени, проводимого работниками предприятий в ожидании таможенной очистки, эффективность работы органов государственного управления

Рисунок 1
Борьба с коррупцией



Источники: Kaufmann, Kraay, and Zoido-Lobaton (1999 а и b).

Примечание. Рисунок отражает оценки борьбы с коррупцией по 155 странам в 1997–1998 годах, при этом для иллюстрации указаны отдельные страны.

Вертикальные черты показывают вероятный диапазон показателей качества управления, а средние отметки показывают наиболее вероятные значения по каждой стране. Длина этих диапазонов зависит от объема информации, имеющейся по каждой стране, и от того, насколько совпадают представления различных источников о коррупции. Страны с красными (зелеными) вертикальными чертами представляют собой страны, которые, согласно показателю управления, статистически значимым образом относятся к нижней (верхней) трети всех стран. Страны с желтыми вертикальными чертами не относятся ни к одной из этих двух групп. Относительное положение стран сопряжено с существенными погрешностями и отражает представления различных государственных и частных организаций во всем мире. Относительное положение стран никоим образом не отражает официальное мнение Всемирного банка или Международного Валютного Фонда.

в целом, или они служат для измерения совершенно других явлений? Являются ли такие данные сопоставимыми: можно ли сопоставить оценку 3 по 4-балльной шкале в ряде стран с переходной экономикой с оценкой 7 по 10-балльной шкале в ряде стран Азии? В более широком плане, могут ли эти несовершенные данные быть полезными для проведения эконометрического анализа или составления рекомендаций по вопросам экономической политики?

Эти вопросы определяют нашу эмпирическую работу. Мы исходим из гипотезы о том, что имеющиеся показатели проливают свет на небольшое число общих концепций управления, которые включают следующие шесть понятий: право голоса и подотчетность, политическую нестабильность и насилие, эффективность государства, бремя, налагаемое соблюдением норм, верховенство закона и борьбу с коррупцией.

На основе этого мы делаем следующие утверждения. Во-первых, в рамках этих групп данные являются логически взаимосвязанными в том смысле, что каждый отдельный показатель обеспечивает определенную полезную информацию (то есть, по общему признанию, несовершенный «сигнал») о более широкой концепции управления, к которой он отнесен.

Во-вторых, данные являются в определенной степени информативными. В противном случае не наблюдалось бы удивительно устойчивого согласия разных источников относительно качества управления. Особенно поразителен наблюдаемый широкий консенсус, возникающий при сопоставлении ответов аналитиков из рейтинговых агентств с ответами предприятий и граждан, работающих в соответствующей стране. Международные аналитики и эксперты привносят глобальную перспективу, а предприятия и граждане — национальный опыт и знания, и их взгляды, как правило, совпадают. Не удивительно, что статистическая методология, которую мы используем, показывает, что некоторые источники обеспечивают более ценные сигналы о качестве управления, чем другие, но ни один из этих источников не является полностью неинформативным.

В-третьих, хотя различные источники оценивают управление в самых разных единицах, применяемые нами статистические методики позволяют закрепить за каждым источником некоторый общий набор единиц, обеспечивающий сопоставимость итоговых оценок управления.

Эти агрегированные показатели управления являются более точными, чем любые отдельные показатели, поскольку они основаны на многих различных источниках. Кроме того, мы можем количественно оценить эту точность. На рисунке 1 представлены данные по агрегированному показателю «борьбы с коррупцией». По горизонтальной оси мы располагаем страны в соответствии с их рангом по этому индексу. По вертикальной оси представлен статистически вероятный диапазон значений по каждой стране, при этом средняя точка означает нашу лучшую оценку борьбы с коррупцией по данной стране. Уровень борьбы с коррупцией в разных странах характеризуется существенной вариацией. Более важно то, что диапазон соответствующих вероятных значений для каждой страны также весьма велик, что свидетельствует о том, что даже эффективные агрегированные показатели являются относительно неточными, поскольку диапазоны вероятных значений показателей управления для многих стран пересекаются. Нет нужды говорить о том, что отдельные показатели являются еще менее точными!

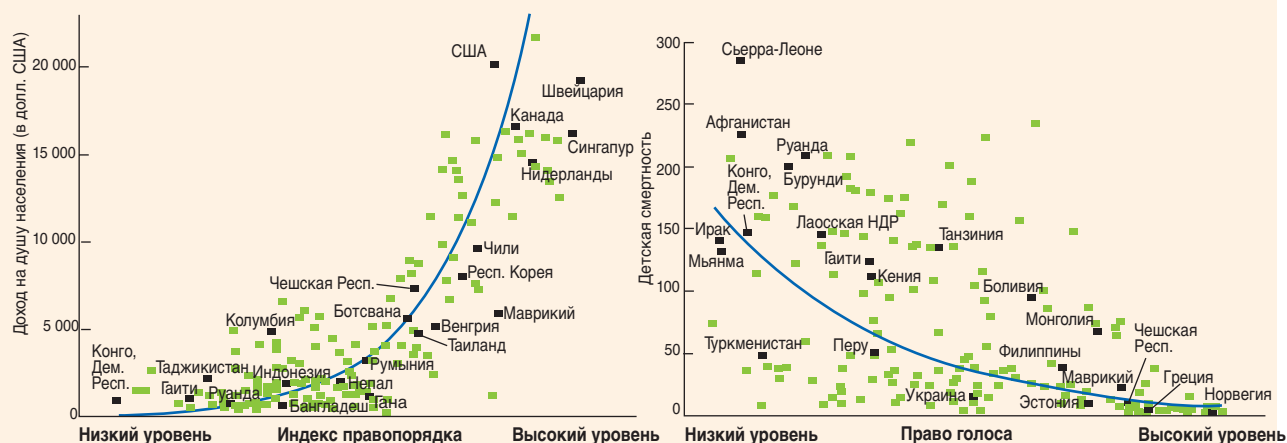
Такая неточность указывает на то, что проведение «составлений» между странами в целях определения их точного ранга по различным показателям управления не приносит особенно полезных результатов. Целесообразнее сгруппировать страны по трем широким категориям, аналогично методу «светофора», применительно к различным параметрам управления. Мы иллюстрируем этот подход на рисунке 1, где представлены страны по трем общим категориям: страны, переживающие «кризис в управлении» (красный свет), затем идут уязвимые, или «подверженные риску» (желтый свет) и страны, «не подверженные риску» (зеленый свет).

Вопросы управления

Означает ли неточность рассматриваемых агрегированных показателей, что они не имеют никакой ценности? Во-все нет. Будучи неточными, они все же позволяют выявить группу стран, сталкивающихся с серьезными проблемами управления. Кроме того, они могут применяться для систематической оценки пользы, приносимой надлежащим управлением, по большой выборке стран. Неудивительно, что надлежащее управление тесно связано с более быстрым и качественным экономическим развитием стран. Но мы можем сделать гораздо больше, чем просто указать на эту очевидную корреляцию между данными, которая, в конечном

Рисунок 2

Дивиденд экономического развития



Источники: Kaufmann, Kraay, and Zoido-Lobaton (1999 а и b).

Примечание. Рисунки отражают взаимосвязь между индексом правопорядка и доходами на душу населения для 166 стран в 1997–1998 годах (левая часть) и между показателем «права голоса» и подотчетности и детской смертностью для 173 стран в 1997–1998 годах (правая часть). (Детская смертность измеряется как годовое число смертей младенцев до одного года на 1000 живых рождений.) Кривые показывают предполагаемое воздействие повышения качества управления на ВВП на душу населения и детскую смертность при заданных значениях обратной связи, пропущенных переменных и ошибки измерения с использованием процедуры инструментальных переменных. Отдельные страны указаны для иллюстрации. Относительное положение стран в плане правопорядка и «права голоса» и подотчетности сопряжено с существенными погрешностями (см. рис. 1) и отражает представления различных государственных и частных организаций во всем мире. Относительное положение стран никоим образом не отражает официальное мнение Всемирного банка или Международного Валютного Фонда.

счете, может просто отражать тот факт, что более богатые страны скорее в состоянии «позволить себе роскошь надлежащего управления», как часто утверждают некоторые руководители в странах с худшим в мире управлением.

В своем исследовании мы проанализировали причинно-следственную связь, действующую в направлении от лучшего управления к лучшим результатам экономического развития, и установили ее большое значение. Повышение эффективности правопорядка на одно стандартное отклонение с низкого уровня, существующего в настоящее время в России, до «среднего уровня» в Чешской Республике или, в качестве альтернативного варианта, сокращение коррупции с очень высокого уровня, существующего в Индонезии, до более низкого уровня в Корее, ведет к увеличению доходов на душу населения в два–четыре раза, снижению детской смертности в аналогичных масштабах и повышению уровня грамотности на 15–25 процентов. Два примера этого «дивиденда экономического развития» показаны на рисунке 2, который иллюстрирует благоприятное воздействие «права голоса» на детскую смертность на основе выборки из 173 стран, и улучшения правопорядка — на душевые доходы, которые представлены на основе выборки из 166 стран с использованием данных конца 90-х годов. Эта сильная причинно-следственная связь свидетельствует о том, что надлежащее управление должно иметь высокий приоритет среди других задач экономического развития и сокращения бедности.

Развитие углубленной диагностики

Агрегированные показатели управления, основанные на существующих источниках данных об управлении, являются мощным средством для привлечения внимания к соответствующим вопросам. Кроме того, они незаменимы при проведении межстрановых исследований причинно-следственных связей управления. Однако эти показатели плохо приспособлены для использования в разработке рекомендаций по экономической политике.

Для того чтобы двигаться вперед, нам необходимы более качественные данные и инструменты. Существуют значительные возможности для повышения качества показателей управления, сопоставимых в международном масштабе. В настоящее время одним из подобных мероприятий является Обследование мировой хозяйственной среды, которое охватывает около 10 000 фирм в 90 странах. В этом обследо-

вании задаются подробные вопросы по различным параметрам управления и применяется количественный подход к анализу вопросов, которые, как обычно считается, носят качественный характер. Например, в нем не предлагается указать расплывчатое мнение о коррупции, а запрашивается информация о доле уплаченных взяток в общих доходах и проценте «вознаграждения» в виде взяток при осуществлении государственных закупок. Это обследование предприятий уже практически завершено при участии Европейского банка реконструкции и развития для стран с переходной экономикой. Изучая «крупномасштабные» формы коррупции, такие как принятие за взятки указов и парламентских законов, такое обследование дает новое представление об «узурпации государства» рядом предприятий, — то есть о приобретении фактического контроля над государственными регулирующими органами с помощью взяток или иных незаконных средств, — в том числе фирмами, пользующимися прямыми иностранными инвестициями. Это говорит о необходимости учета проблемы стимулов для порочных корпоративных стратегий и «узурпации государства» при разработке стратегий борьбы с коррупцией.

Однако даже такие улучшенные межстрановые данные из одного обследования носят ограниченный характер. Странам, которые намерены приступить к проведению программ улучшения управления и борьбы с коррупцией, необходимо прежде всего проанализировать стоящие перед ними конкретные институциональные задачи. Помощь странам в сборе новой информации, разработке местного потенциала, выработке стратегий и мер политики, а также содействие в объединении усилий для повышения эффективности управления могут оказать методы страновой диагностики, подобные тем, которые были разработаны в Институте Всемирного банка в сотрудничестве с другими группами внутри Всемирного банка и за его пределами. Важнейшими элементами такого диагностического аппарата являются проводимые национальными неправительственными организациями углубленные обследования тысяч домашних хозяйств, предприятий и государственных служащих конкретных стран, предусматривающие сбор конкретной информации об уязвимых местах в институтах данной страны. Ответы на основе собственных оценок этих трех групп заинтересованных участников сопоставляются для обеспечения последовательности и объединяются в целях глубокого ана-

лиза и определения приоритетных мер. (Подробные данные см. в World Bank Institute and Europe and Central Asia Public Sector Group, 1999). Например, диагностические меры, проведенные в Албании, Боливии, Грузии, Латвии, Парагвае и Эквадоре позволили выделить такие основные приоритетные объекты реформы, как судебные органы, таможенная служба, полиция и субнациональные органы управления, а также предоставляют возможность сделать эмпирические выводы о связи между управлением и бедностью.

Особенно актуальными являются обследования государственных служащих. Их откровенные ответы (защищенные анонимным характером) на очень конкретные вопросы о состоянии управления в их учреждениях имеют большое значение, помогая убедить политические круги некоторых стран в необходимости принять непростые решения о проведении реформ. Эти обследования проливают свет на политикоэкономические аспекты и институциональные причины неэффективности управления в изучаемой стране и указывают на необходимость конкретных реформ в государственном секторе. Например, проведенные недавно опросы в Камбодже, Парагвае и Эквадоре позволили выделить важные переменные, обратно связанные с коррупцией в государственных учреждениях, такие как подход к найму, продвижению по службе и увольнению на основе результатов работы; эффективность информационных потоков в данном учреждении; отсутствие возможностей для произвольного подхода к принятию решений и прозрачность в управлении бюджетом. Четкие эмпирические результаты по этим переменным резко отличались от менее однозначных результатов, например, по уровню зарплат или наличию в законодательстве строгих санкций.

Наконец, данные обследований наглядно иллюстрируют социальные издержки коррупции. Например, результаты из Боливии и Эквадора свидетельствуют о том, что бедное население часто сталкивается с дискриминацией в получении государственных услуг, а издержки, связанные со взяточничеством, ложатся непропорционально тяжелым бременем, соответственно, на более бедные домашние хозяйства и мелкие предприятия. В Грузии 77 процентов фирм сообщили о своей готовности дополнительно уплачивать в виде налогов в среднем 11 процентных пунктов от своих валовых доходов, если коррупция будет устранена. Очевидно, что коррупция очень дорого обходится как национальным казначействам, так и населению и фирмам!

Использование данных «самодиагностики» такого типа различными внутренними заинтересованными сторонами и их распространение через практические семинары с участием широких слоев населения помогло обеспечить более широкие коллективные усилия и содействовать институциональным реформам.

Другие страны, такие как Албания, Боливия, Грузия и Латвия, продвинулись от диагностики к конкретным действиям. В Боливии основной упор делается на реформу гражданской службы и системы государственных закупок, а в Латвии приоритет отдан налоговой и таможенной реформе. В Грузии после получения крайне низких результатов диагностических обследований судебных органов Президент Эдуард Шеварднадзе решил, что всем судьям необходимо пройти переаттестацию. Она была проведена прошлым летом с показом по телевидению! Две трети судей не выдержали экзамен и были заменены. В городах Кампо-Эльяс, Аргентина, и Тернополь, Украина, результаты недавних обследований управления в сочетании с коллективными действиями гражданского общества приводят к повышению эффективности местных органов государственного управления, расширению «права голоса» для граждан в принятии государственных решений, улучшению подотчетности органов государственного управления перед гражданами и улучшению государственных услуг.



Дэниел Кауфманн (справа), старший менеджер Группы по управлению, регулированию и финансам Института Всемирного банка.

Аарт Краай (слева), старший экономист в Группе по исследованиям в области развития при Аппарате вице-президента по экономике развития Всемирного банка.

Пабло Сойдо-Лобатон (в центре), экономист в Группе по управлению, регулированию и финансам Института Всемирного банка.

Использование данных для содействия принятию мер

В настоящее время существует множество межстрановых показателей по различным аспектам управления, четко указывающих на сильное влияние повышения эффективности управления на экономическое развитие. Но даже самые совершенные из них межстрановые показатели по управлению остаются неточными и практически ничего не говорят о конкретных институциональных недостатках, вызывающих неэффективное управление в конкретных условиях. Действительная проблема заключается в том, чтобы проделать работу внутри страны и выявить и преодолеть эти недостатки на национальном, субнациональном и корпоративном уровнях, и понять важнейшие связи между этими уровнями. В настоящее время лишь начинает приходить осознание огромных возможностей, которые несет в себе информация по выявлению приоритетов политики, наделению правами заинтересованных сторон и достижению политического консенсуса для принятия согласованных и обоснованных мер по повышению эффективности управления, по мере того как небольшое, но растущее число смелых лидеров на национальном, муниципальном и корпоративном уровне мобилизуют поддержку, с тем чтобы приступить к внедрению этих новшеств, способствующих повышению качества управления. **Фир**

Литература:

Joel Hellman, Geraint Jones, and Daniel Kaufmann, 2000, "Seize the State, Seize the Day: An Empirical Analysis of State Capture and Corruption in Transition," paper presented at the World Bank's Annual Bank Conference on Development Economics, April (Washington: World Bank), www.worldbank.org/wbi/governance.

Daniel Kaufmann, Aart Kraay, and Pablo Zoido-Lobaton (1999 a), "Aggregating Governance Indicators," World Bank Policy Research Working Paper No. 2195 (Washington), www.worldbank.org/wbi/governance.

— (1999 b), "Governance Matters," World Bank Policy Research Working Paper No. 2196 (Washington), www.worldbank.org/wbi/governance.

World Bank Institute and Europe and Central Asia Public Sector Group, 1999, "New Empirical Tools for Anti-Corruption and Institutional Reform: A Step-by-Step Guide to Their Implementation" (Washington), www.worldbank.org/wbi/governance.