

Степени РАЗВИТИЯ

Новые данные показывают, что чем лучше образовательная подготовка государственных служащих, тем более высоких экономических результатов добивается страна

Рабах Арецки и Марк Квинтин

ОБРАЗОВАНИЕ населения обычно рассматривается как ключевой элемент экономического роста. Экономисты выделяют три основных механизма, с помощью которых оно теоретически стимулирует экономический рост. Образование ведет к повышению производительности рабочей силы, вследствие чего увеличивается объем производства. Это открывает дорогу для технических инноваций, что способствует экономическому росту путем совершенствования производственных ресурсов, улучшения производственных процессов и получения более совершенной продукции. Кроме того, это облегчает передачу знаний и принятие новых технологий, что также усиливает экономический рост.

Хотя это может показаться очевидным, эмпирические исследования взаимосвязи образования и развития далеко не однозначны. Это может быть связано с тем, что показатели образования измеряются ненадлежащим образом. В исследованиях эмпирических взаимосвязей между образованием и экономическими результатами традиционно используются показатели, основанные на средней продолжительности обучения населения (см. вставку 1). Однако такие показатели подвергаются критике за то, что они отражают только продолжительность обучения, не учитывая его качества. При анализе обучения (измеряемого когнитивными навыками) обнаруживается значительно более сильная взаимосвязь между образованием и экономическим ростом (Hanushek and Woessmann, 2008).

Почти во всех странах государство играет важную роль в принятии решений, влияющих на экономический рост. Способность государства умно и честно управлять (его потенциал, как говорят

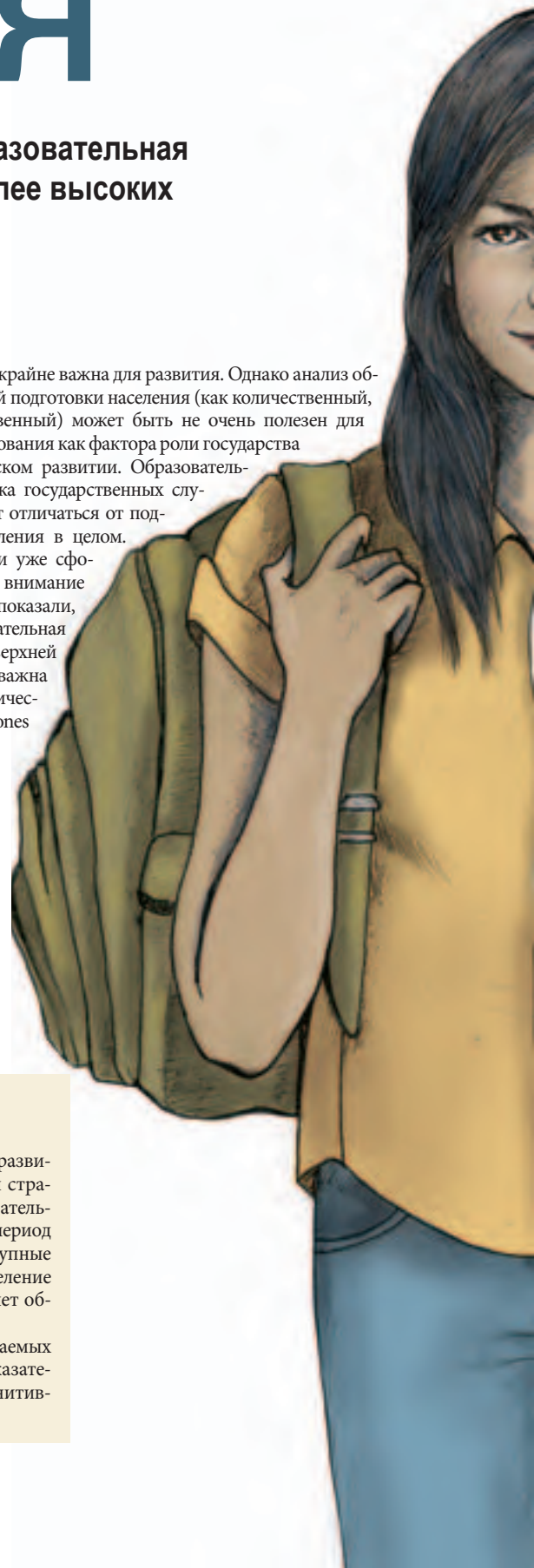
экономисты) крайне важна для развития. Однако анализ образовательной подготовки населения (как количественный, так и качественный) может быть не очень полезен для оценки образования как фактора роли государства в экономическом развитии. Образовательная подготовка государственных служащих может отличаться от подготовки населения в целом. Исследователи уже сфокусировали внимание на лидерах и показали, что образовательная подготовка верхней когорты не важна для экономического роста (Jones

Вставка 1

Показатели образования

В большинстве исследований по вопросам образования и экономического развития внимание сосредоточено на общей образовательной подготовке населения страны. Например, в работе Barro and Lee (2010) были выведены показатели образовательной подготовки взрослого населения 146 стран с пятилетними интервалами за период с 1950 по 2010 годы в разрезе половых и возрастных групп. Они обнаружили крупные различия в образовательной подготовке населения стран, а также то, что население богатых стран в среднем имеет 11 лет образования против приблизительно 7 лет образования в более бедных странах.

Однако другие исследования не столь категоричны в отношении прослеживаемых взаимосвязей, и именно поэтому исследователи ищут более эффективные показатели образования и его вклада в управление и развитие, например показатели когнитивных навыков.



and Olken, 2005; Besley, Montalvo, and Reynal-Querol, 2011). Хотя лидеры задают тон и определяют направление деятельности правительства, они не руководят им.

Мы сосредоточили внимание на следующей когорте, посмотрев на качество образования государственных служащих — чиновников, которые влияют на разработку политики и ее реализацию на повседневной основе. Мы обнаружили, что более высокая образовательная подготовка государственных служащих определяет более высокий потенциал государственного управления, что обуславливает более правильные решения и, в конечном счете, более высокие результаты развития. Мы смогли измерить образовательную подготовку, сформировав уникальную базу данных, состоящую из резюме (биографических анкет) более чем 100 000 государственных служащих, которые подавали заявки на обучение на экономических курсах МВФ в течение последних трех десятилетий (см. вставку 2).

Проследив различия в качестве образования государственных служащих, мы можем получить дополнительные данные, объясняющие, почему траектории развития стран могут различаться. Мы также продолжили изучение вопроса о том, почему некоторые страны имеют более высококачественную государственную администрацию, и утверждаем, что принятие системы вознаграждения государственных служащих на основе их заслуг помогает привлекать хорошо образованных специалистов.

Образованная государственная администрация

Упомянутые 100 000 кандидатов на обучение на курсах МВФ были государственными служащими среднего уровня, работавшими в центральных банках и министерствах финансов и экономики. Используя данные их резюме, мы смогли изучить взаимосвязь между качеством образования и различными аспектами государственного потенциала: способностью правительства обеспечивать государственные услуги, расходовать средства на общественные блага и собирать налоги. Хотя имеются данные об образовательной подготовке населения в целом, отдельные данные по сотрудникам государственных органов отсутствуют. В действительности нам так мало известно о государственных органах, что даже информация о числе государственных служащих доступна не по всем странам, тем более в разбивке по периодам времени. Составленная база данных представляет собой попытку заполнить пробел, построив новый набор данных об образовательной подготовке сотрудников государственных органов, хотя только в экономической и финансовой сферах.

Набор данных является полным с той точки зрения, что он охватывает широкий диапазон возрастных групп и должностей,

а также мужчин и женщин. Однако трудно судить о том, в какой степени лица, работающие в центральных банках и министерствах финансов и экономики, являются представительными для государственных органов в целом. Тем не менее, мы полагаем, что мы действительно сделали важный вклад, пролив свет на сферу, по которой имеется так мало систематизированных данных. Используя этот набор данных, мы обнаружили, что образовательная подготовка сотрудников государственных органов в разных регионах весьма отличается от подготовки населения в целом. В Латинской Америке и странах Африки к югу от Сахары население в среднем имеет низкий уровень образовательной подготовки, однако большая доля государственных служащих в этих регионах имеет высшее образование.

Мы составили скорректированный на качество показатель образовательной подготовки, рассчитав средневзвешенный показатель образования чиновников, выраженный в годах обучения. Мы использовали в качестве весов общенациональные академические рейтинги, составленные Глобальной сетью университетов Universitas (см. вставку 3). Согласно рейтингу 48 стран, США занимают первое место, Соединенное Королевство второе, Канада третье и т.д., вплоть до Индонезии, которая находится на 48-ом месте. Когда мы смотрим на то, где получали свое

Вставка 2

База данных: резюме кандидатов на обучение

Набор данных представляет собой подборку сведенной в единую таблицу информации, взятой из 131 877 резюме государственных служащих из 178 стран, которые подавали заявки на обучение на курсах МВФ в период с 1981 по 2011 годы. Информационная система по участникам курсов и кандидатам на обучение Института профессионального и организационного развития МВФ, в которой хранятся их резюме, содержит информацию, показывающую страну проживания, место работы, возраст, пол, должность, а также подробные сведения об образовании (полученная степень, учебное заведение, обучение за границей). Деятельность МВФ в области профессионального и организационного развития стран охватывает все аспекты макроэкономической политики и национальной статистики, а также проводятся более специализированные курсы, например по вопросам финансов. Эти курсы проводятся либо по регионам, либо в штаб-квартире МВФ в Вашингтоне. Кандидаты могут выдвигаться странами или самостоятельно подавать заявки.

Вставка 3

Рейтинги качества обучения

Глобальная сеть университетов Universitas составляет рейтинги стран на основе показателей общих академических достижений университетов, в частности публикаций профессоров и рыночной ценности диплома о высшем образовании (отображаемой уровнем безработицы среди лиц с высшим образованием). Согласно общему рейтингу 48 стран, США занимают первое место, Соединенное Королевство второе, Канада третье и Индонезия — 48-ое место. Странам, которые не вошли в рейтинг Universitas, произвольно присваивается рейтинг, составляющий 25 процентов от рейтинга Индонезии. Помимо стран с развитой экономикой, страны Восточной Азии и Центральной и Восточной Европы имеют наибольшую долю государственных служащих, которые учились в одной из 48 стран с высоким рейтингом. В более общем плане значительная доля государственных служащих в развивающихся странах обучалась за границей.

образование государственных служащих, мы видим, что, помимо стран с развитой экономикой, страны Восточной Азии и Центральной и Восточной Европы имеют наибольшую долю служащих, которые учились в одной из 48 стран, имеющих высокий академический рейтинг. Используя наш скорректированный на качество показатель образования, мы обнаружили более высококачественные государственные органы в странах с более высокими темпами экономического роста (см. рис. 1). Эта положительная связь сохраняется также с учетом первоначально ВВП на душу населения, так как проще обеспечить высокий рост в странах, которые находятся на стадии нагнывания.

Образование и эффективность государственного управления

Эффективность государственного управления крайне важна для экономического развития. В конечном итоге, перспективы экономического развития невелики в странах, правительства которых не могут ограничить коррупцию, обеспечить соблюдение законов и создать условия, способствующие развитию частного сектора. Данные указывают на положительную связь между скорректированным на качество показателем образования среди государственных служащих и различными аспектами

на меньшая коррупция. Этот вывод показывает, что более образованная рабочая сила государственных органов может, в конечном итоге, привести к более высокому развитию, помогая ограничить злоупотребления в области государственных финансов и защитить частные компании от захвата.

Более того, мы обнаружили, что в тех случаях, когда государственные служащие лучше образованы, страны собирают больше налогов. Мобилизация дохода является одной из наиболее серьезных проблем в развивающихся странах, и более высокую мобилизацию дохода следует считать признаком государственного потенциала и государственного строительства в развивающихся странах (Besley and Persson, 2009). Корреляция между нашим показателем образовательной подготовки и сбором налогов в процентном отношении к ВВП является положительной и сильной для большого числа стран. Этот вывод показывает, что более образованные государственные служащие эффективнее взимают налоги, обеспечивая выполнение требований, а также понимая и поощряя развитие частного сектора.

Другой аспект эффективности государственного управления находит отражение в способности государства поддерживать развитие и регулирование частных рынков и надзор за ними, например отечественного финансового сектора, который, в свою

При более образованных работниках государственных органов повышаются стандарты отечественного финансового сектора.

эффективности государственного управления: когда государственные служащие более образованы, в стране меньше коррупции, выше собираемость налогов, лучше управление государственными финансами и шире поддержка частных рынков.

С более высокой образовательной подготовкой сотрудников государственных органов связана меньшая коррупция в этих органах. На рис. 2 показана перекрестная корреляция нашего показателя образовательной подготовки и показателя коррупции, основанного на данных справочника *International Country Risk Guide* (2012). С более высокой образовательной подготовкой сотрудников государственных органов по-прежнему связа-

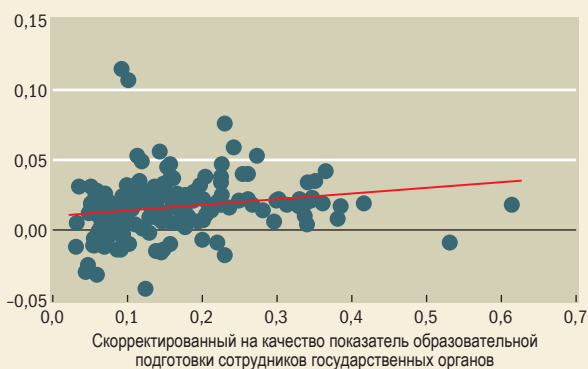
очередь, играет важную роль в обеспечении экономического роста. Мы обнаружили положительную, а также статистически и экономически существенную взаимосвязь между нашим скорректированным на качество показателем образования сотрудников государственных органов и сложным индексом, отражающим стандарты в отечественном финансовом секторе, включая регулирование, надзор и конкуренцию (Ostry, Prati, and Spilimbergo, 2009). Это показывает, что более образованная рабочая сила государственных органов помогает поднять стандарты отечественного финансового сектора, что, в свою очередь, повышает развитие частного сектора и экономический рост.

Рисунок 1

Экономический рост через образование

Более образованные государственные служащие соотносятся с более высоким экономическим ростом.

(Рост ВВП на душу населения, 1970–2009 годы, в процентах)



Источники: Arezki and others (2013); и Heston and others (2009).

Примечание. Диапазон скорректированного на качество показателя образовательной подготовки с использованием рейтингов Universitas составляет от нуля, когда все государственные служащие имеют только законченное среднее образование, до 1, когда все государственные служащие имеют степень доктора наук, полученную в университете США.

Образование и институты

Встает важный вопрос: является ли образовательная подготовка государственных служащих фактором надлежащего управления или же образование обусловлено прочностью институтов, таких как сдержки и противовесы, поддерживаемые независимой судебной властью. Если образовательную подготовку стимулируют институты, то государственная политика должна быть сосредоточена на укреплении определенных институтов, с тем чтобы талантливые государственные служащие проявляли желание работать в государственных органах, а образовательная система страны усиливала когнитивные навыки.

В последних исследованиях подчеркивается роль институтов в достижении экономических результатов. Например, в работе Acemoglu, Johnson, and Robinson (2001) была продемонстрирована причинно-следственная связь между качеством институциональных механизмов (например, призванных ограничить риск экспроприации для инвесторов) и доходом на душу населения в большом числе стран. На основе этого подхода в работе Arezki and Dupuy (2013) была построена теоретическая модель, показывающая взаимосвязь между более образованными государственными служащими и более высоким благосостоянием общества в целом. Эти выводы показывают, что решения, принимаемые талантливыми государственными служащими, повышают качество общественных благ и, в свою очередь, ведут к экономическому росту.

С помощью модели было получено два важных теоретических предсказания, поддерживаемых данными.

- При прочих равных условиях, большее число людей, движимых заботой об интересах общества, работает в государственном, чем в частном секторе, когда институты являются сильными. Причина в том, что более сильные институты ограничивают доступность государственных активов, которые могут быть украдены коррумпированными государственными служащими, что вытесняет коррумпированных работников из государственного сектора. Образованные работники обычно обеспокоены общественным благом и более эффективно оказывают государственные услуги, так как обладают более высокими навыками, а также способны лучше судить, когда уместно воздержаться от вмешательства в работу частного сектора. Это предсказание согласуется с положительной взаимосвязью между меньшим уровнем коррупции и более высокой образовательной подготовкой, как показано на рис. 2. Когда больше талантливых и образованных людей работает в государственном секторе, создается больше общественных благ и достигается более высокий экономический рост.

Система, обеспечивающая вознаграждение обеспокоенных общественным благом людей, ведет к повышению благосостояния общества в целом, особенно в том случае, если институты являются слабыми. Такие программы вознаграждения повышают привлекательность государственного сектора для обеспокоенных общественным благом людей, и в результате повышается эффективность обеспечения государственных услуг и растут темпы экономического роста. Это согласуется с некоторыми из наших эмпирических выводов о том, что системы вознаграждения на основе заслуг связаны с более образованными государственными чиновниками.

- С точки зрения политики наши выводы показывают, что эффективность государственного управления может быть повышена, например, путем укрепления судебной системы. Эффективные суды, которые обеспечивают выполнение закона при соблюдении справедливости, вероятно, будут удерживать государственных служащих от манипулирования правилами и нормами в целях собственного обогащения за счет государства,

а также склонных к коррупционному поведению лиц от работы в государственных органах.

Переход к системе вознаграждения на основе заслуг может также помочь привлечь высокообразованных специалистов. В дискуссиях о надлежущей системе вознаграждения внимание до сих пор было слишком узко сосредоточено на вопросах вознаграждения управленцев в частном секторе. Страны во всем мире, особенно развивающиеся страны, должны сконцентрировать внимание на привлечении образованных людей к работе в государственных органах, с тем чтобы повысить эффективность обеспечения ключевых государственных услуг и ускорить экономическое развитие. Сингапур в числе других стран принял систему вознаграждения на основе заслуг, что позволило привлечь на работу в государственном секторе квалифицированных специалистов и, безусловно, сыграло ключевую роль в повышении эффективности государственного управления и, в конечном итоге, достижении высоких экономических показателей. ■

Рабах Арезки — старший экономист Исследовательского департамента МВФ; Марк Квинтин — начальник отдела Института профессионального и организационного развития МВФ.

Данная статья основана на подготовленном авторами рабочем документе МВФ 12/231 “Education Attainment in Public Administration around the World: Evidence from a New Dataset” («Образовательная подготовка работников государственных органов во всем мире: сведения, полученные с помощью нового набора данных»).

Литература:

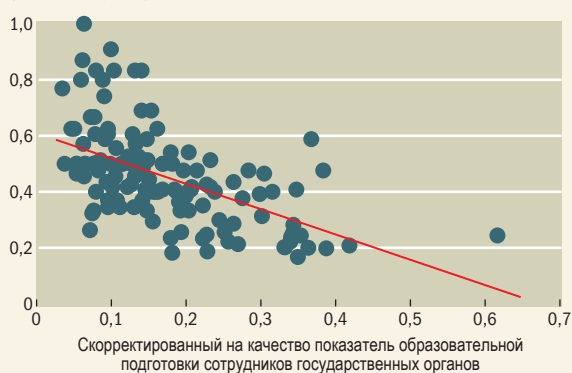
- Acemoglu, Daron, Simon Johnson, and James A. Robinson, 2001, “The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation,” *American Economic Review*, Vol. 91, No. 5, pp. 1369–1401.
- Arezki, Rabah, and Arnaud Dupuy, 2013, “Public Spirit, Selection, and Weberian Bureaucracies” (unpublished).
- Barro, Robert J., and Jong-Wha Lee, 2010, “A New Data Set of Educational Attainment in the World, 1950–2010,” *NBER Working Paper 15902* (Cambridge, Massachusetts: National Bureau of Economic Research).
- Besley, Timothy, and Torsten Persson, 2009, “The Origins of State Capacity: Property Rights, Taxation, and Politics,” *American Economic Review*, Vol. 99, No. 4, pp. 1218–44.
- Besley, Timothy, Jose G. Montalvo, and Marta Reynal-Querol, 2011, “Do Educated Leaders Matter?” *The Economic Journal*, Vol. 121, No. 554, pp. F205–07.
- Hanushek, Eric A., and Ludger Woessmann, 2008, “The Role of Cognitive Skills in Economic Development,” *Journal of Economic Literature*, Vol. 46, No. 3, pp. 607–68.
- Heston, Alan, Robert Summers, and Bettina Aten, 2009, *Penn World Table Version 6.3*, Center for International Comparisons of Production, Income and Prices at the University of Pennsylvania (Philadelphia, August).
- International Country Risk Guide, 2012, *Political Risk Services* (East Syracuse, New York).
- Jones, Benjamin, and Benjamin Olken, 2005, “Do Leaders Matter? National Leadership and Growth since World War II,” *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 120, No. 3, pp. 835–64.
- Ostry, Jonathan D., Alessandro Prati, and Antonio Spilimbergo, 2009, *Structural Reforms and Economic Performance in Advanced and Developing Countries*, *IMF Occasional Paper 268* (Washington: International Monetary Fund).

Рисунок 2

Борьба с коррупцией

Чем выше образовательная подготовка сотрудников государственных органов, тем ниже уровень коррупции.

(Индекс коррупции)



Источники: Arezki and others (2013); и справочник *International Country Risk Guide* (2012).

Примечание. Диапазон скорректированного на качество показателя образовательной подготовки с использованием рейтингов Universitas составляет от нуля, когда все государственные служащие имеют только законченное среднее образование, до 1, когда все государственные служащие имеют степень доктора наук, полученную в университете США. Диапазон индекса коррупции, основанного на расчетах, приводимых в справочнике *International Country Risk Guide*, составляет от 1 для страны с наивысшей коррупцией до 0,17 для страны с наименьшей коррупцией.