



Женщины в очереди у избирательного участка в Джайпуре, Индия.

Элементы государственного управления

Шикха Джха и Цзюйчжун Чжуан

Для успешной реформы государственного управления азиатским странам необходимо сосредоточиться на наиболее серьезных препятствиях на пути экономического роста и развития

ЭФФЕКТИВНОЕ государственное управление, требующее прозрачности, подотчетности, верховенства закона, а также эффективных и реально действующих институтов, считается одним из важнейших условий экономического развития, в то время как неэффективное управление может тормозить экономический рост даже в наиболее динамичных системах.

Но быстрый экономический рост, позволивший развивающимся странам Азии сократить отставание от стран с развитой экономикой и вывести миллионы людей из состояния бедности, произошел несмотря на качество управления, которое по всем стандартным критериям следует признать неудовлетворительным и неоднородным.

Чем же объясняется столь явное противоречие? Для того чтобы выяснить роль государственного управления в процветании азиатских стран, мы проанализировали большой объем исследований и пришли к выводу, что данную проблему не следует сводить к простой оценке качества управления. На различных этапах развития страны в игру вступают самые разные факторы. И далеко не все аспекты государственного управления равнозначны в каждый конкретный момент времени. При определении приоритетов реформы государственного управления необходимо учитывать культурные и институциональные реалии, уделяя особое внимание тем проблемам, которые в большей степени препятствуют росту и развитию страны.

Азиатские тигры

Экономические успехи азиатских стран хорошо известны. Вслед за быстрым восстановлением Японии после Второй мировой войны и распространением ее экономического влияния на весь регион САР Гонконг, Южная Корея,

Сингапур и Тайвань, провинция Китая, превратились в так называемые «новые индустриальные страны» — всего за одно поколение они вырвались из нищеты и приобрели статус стран с высокими доходами. Затем в Китае были проведены рыночные реформы, положившие начало его устойчиво быстрому экономическому росту. За последнее десятилетие к числу азиатских тигров присоединились Вьетнам, Индия, Индонезия, Малайзия, Таиланд и Филиппины.

Эти перемены преобразили глобальный экономический ландшафт. За последние три десятилетия ВВП на душу населения по паритету покупательной способности (ППС) в развивающихся странах Азии возрос в 14 раз — с 497 долларов США в 1980 году до 6844 долларов США в 2012 году, средний ежегодный прирост составлял 8,5 процента. За исключением вызванного азиатским финансовым кризисом спада в 1997–1998 годах, экономический рост оставался стабильным — даже после недавнего мирового финансового кризиса. В настоящее время на долю развивающихся стран Азии приходится примерно одна треть всего мирового ВВП по ППС.

Ускоренный экономический рост позволил странам региона добиться значительных успехов в преодолении бедности (ADB, 2013). С 1990 по 2010 год количество людей, живущих за чертой бедности, сократилось примерно на 700 миллионов человек. Среди прочих индикаторов бедности, не связанных с доходами, распространение начального образования стало практически всеобщим как для девочек (89 процентов), так и для мальчиков (91 процент); уровень детской смертности в 1990–2011 годах сократился вдвое; а к чистой питьевой воде в настоящий момент имеют доступ более 85 процентов домашних хозяйств (по сравнению с приблизительно 75 процентами в 1990 году).

Но эти поразительные достижения не сопровождались аналогичным прогрессом в сфере государственного управления.

Показатели государственного управления

Концепция государственного управления — широкое понятие, но почти во всех случаях включает следующие аспекты: участие и подотчетность, политическая стабильность, отсутствие насилия, эффективность органов государственного управления, качество нормативного регулирования, верховенство закона и борьба с коррупцией.

В основе различных наборов показателей количественной оценки аспектов государственного управления лежат самые разные подходы, но все они указывают на неизменно низкий уровень государственного управления в странах Азии.

Один из таких наборов (публикуемый в «Международном справочнике страновых рисков» (ICRG) с 1980 года) свидетельствует о низком качестве государственного управления в странах Азии в сравнении со странами-членами Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) при ограниченной конвергенции (см. рис. 1). Начиная с 1993 года показатели верховенства закона и качества работы госаппарата улучшились лишь незначительно по сравнению со средними показателями по ОЭСР. После азиатского финансового кризиса 1997 года все затронутые им страны сосредоточились на преодолении его негативных последствий. Существенно снизилась эффективность систем и институтов, призванных бороться с коррупцией, и для ее восстановления потребовалось время.

Публикуемый Всемирным банком набор показателей Worldwide Governance Indicators (WGI) содержит результаты, схожие с результатами индекса ICRG (рис. 2). Наиболее высокие показатели в 1996 и 2011 годах среди всех регионов мира были у стран ОЭСР. Показатели стран Африки к югу от Сахары, напротив, были наиболее низкими в 2011 году, за исключением таких параметров, как политическая стабильность, отсутствие насилия, а также участие и подотчетность. Показатели развивающихся стран Азии по всем показателям были лишь незначительно лучше, чем у стран Африки к югу от Сахары, и на одном уровне со странами Ближнего Востока и Северной Африки — двумя регионами, темпы экономического роста и преодоления бедности в которых были намного медленнее. Показатели развивающихся азиатских стран были в целом ниже, чем у стран Латинской Америки и Карибского бассейна, не входящих

в ОЭСР европейских стран и стран ОЭСР. Из всех шести параметров, учитываемых в индексе WGI, показатели участия, подотчетности и борьбы с коррупцией в регионе были особенно низкими в 2011 году. Такое положение сохранялось без существенных изменений с 1996 по 2011 год.

Показатели развивающихся стран Азии на фоне других регионов мира несколько улучшаются, если принять во внимание различия в уровне доходов. Это видно по среднему отклонению фактических показателей азиатских стран от общемирового индикатора, показывающего средние показатели по миру для каждого из уровней дохода на душу населения и для каждой из категорий индекса WGI (ADB, 2013). Показатели политической стабильности и отсутствия насилия в развивающихся странах Азии превышают значения общемирового индикатора. Но по пяти остальным показателям они отстают. В частности, после поправки на различия в доходах развивающиеся страны Азии, без учета стран Ближнего Востока и Северной Африки, оказываются на последнем месте по таким параметрам, как участие и подотчетность, борьба с коррупцией и качество нормативного регулирования. Не удивительно, что именно по этим трем элементам государственного управления развивающиеся страны Азии больше всего отстают от стран ОЭСР с развитой экономикой.

Итак, развивающиеся страны Азии представляют собой парадокс. В последние десятилетия в них наблюдается устойчиво быстрый экономический рост на фоне сравнительно низкого уровня государственного управления. Относительный экономический успех региона, как представляется, противоречит тому интуитивному принципу, что экономическому развитию сопутствует качественное управление. Согласно этой точке зрения, хорошее государственное управление является предпосылкой таких важнейших факторов устойчивого экономического развития, как более эффективное разделение труда, более высокая окупаемость инвестиций, а также эффективная реализация социально-экономической политики.

В Азии иначе?

Эмпирические данные показывают, что в целом, чем эффективнее государственное управление, тем быстрее экономический рост и тем лучше результаты развития. Чтобы найти разгадку азиатского парадокса, рассмотрим четыре различные точки зрения на это соотношение.

Во-первых, как правило, существует положительная взаимосвязь между государственным управлением и экономическим развитием, и Азия в этом плане не исключение. Это утверждение проиллюстрировано на рис. 3, где показаны данные для разных стран мира по двум категориям индекса WGI, — эффективности органов государственного управления и участия и подотчетности — по отношению к ВВП на душу населения страны. В обоих случаях показатели качества государственного управления положительно коррелируют с показателями ВВП на душу населения. Красные точки на рис. 3 соответствуют развивающимся азиатским странам и демонстрируют такую же прямую взаимосвязь. Анализ прочих не представленных здесь показателей государственного управления — качества нормативного регулирования, борьбы с коррупцией, политической стабильности, верховенства закона и их корреляции с уровнем ВВП на душу населения — также подтверждает эту прямую зависимость.

Во-вторых, соотношение между государственным управлением и экономическим развитием неодинаково по разным параметрам государственного управления. На рис. 3 показано, что эффективность государственного управления более тесно связана с уровнем ВВП на душу населения, чем участие и подотчетность. Более того, из шести показателей WGI эффективность государственного управления демонстрирует наибольшую взаимосвязь с уровнем ВВП на душу населения, а участие и подотчетность — наименьшую. В исследовании, проведенном Азиатским банком развития (ADB, 2013), набор собранных по всему миру данных

Рисунок 1

Слабое государственное управление

В странах Азии быстрый рост экономики способствовал сокращению отставания от стран с развитой экономикой по уровню доходов, но не по качеству государственного управления.

(В процентах от среднего показателя для стран ОЭСР)



Источник: оценки Азиатского банка развития на основе данных из Hulme, Savoia, and Sen (2014).

Примечание. ОЭСР = Организация экономического сотрудничества и развития.

используется для эмпирической оценки соотношения между ростом ВВП и качеством государственного управления. Результаты показывают, что азиатские страны с высокими показателями в 1998 году (относительно описанного выше общемирового индикатора) по таким аспектам, как эффективность органов государственного управления, качество нормативного регулирования и борьба с коррупцией, в период 1998–2011 годов демонстрировали более высокие темпы развития (приблизительно на 1,5 процента в год), чем азиатские страны с низкими показателями по тем же самым параметрам. Однако темпы роста почти не отличались у стран с высокими и низкими показателями в категориях политической стабильности и верховенства закона, а что касается участия, то в этой категории азиатские страны с более высокими показателями фактически развивались медленнее.

В том же исследовании приводятся результаты сравнительного анализа роста ВВП и качества государственного управления

в разных странах. Согласно этим результатам, все показатели государственного управления находятся в положительной и значительной связи с темпами экономического роста в глобальной выборке стран, причем этот факт подтверждается и в странах Азии. Однако в Азии эффективность органов государственного управления и качество нормативного регулирования гораздо теснее связаны с экономическим ростом, чем в глобальной выборке. Из этого следует, что улучшение этих двух аспектов государственного управления даст более ощутимые результаты в странах Азии.

В-третьих, взаимосвязь между государственным управлением и экономическим развитием определяется также уровнем развития страны. Исследование этой взаимосвязи по всем шести показателям WGI свидетельствует о том, что в целом чем выше уровень доходов в экономике, тем теснее корреляция между качеством государственного управления и уровнем развития. Это в особенности верно для такого показателя, как участие и подотчетность. Например, на рис. 3

разброс точек, соответствующих странам с низкими и средними доходами, гораздо сильнее, чем разброс точек, соответствующих странам с высокими доходами. Это верно и для азиатских стран. Возможно, на разных этапах развития страны сталкиваются с различными сдерживающими ограничениями, а реформа государственного управления с большей вероятностью будет способствовать экономическому росту и развитию там, где она позволяет устранить эти ограничения (Rodrik, 2008). Таким образом, в странах с низкими и средними доходами, в дополнение к улучшению эффективности органов государственного управления и качества нормативного регулирования, на первый план выходят принцип верховенства закона и борьба

Рисунок 2

Глобальные показатели качества государственного управления

В 2011 году показатели азиатских стран были особенно низкими в категориях участия и подотчетности и борьбы с коррупцией.

Общемировые показатели государственного управления, 1996 г.



— Страны Африки к югу от Сахары
— Страны Латинской Америки и Карибского бассейна
— Страны Ближнего Востока и Северной Африки

Источники: Оценки Азиатского банка развития на основе данных Всемирного банка и электронной базы данных «Общемировых показателей государственного управления».

Примечание. ОЭСР = Организация экономического сотрудничества и развития. Показатели приведены в диапазоне от -2,5 до 2,5, причем более высокие значения соответствуют более качественному управлению. Региональным показателем является среднее арифметическое значение показателей по странам.

Общемировые показатели государственного управления, 2011 г.



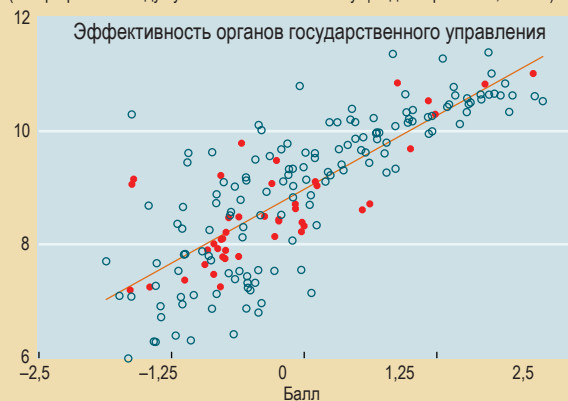
— Европейские страны, не входящие в ОЭСР
— Страны ОЭСР
— Развивающиеся страны Азии

Рисунок 3

Правила эффективности органов государственного управления

Азиатские страны с более эффективными органами государственного управления демонстрируют более высокий уровень ВВП на душу населения; участие и подотчетность слабо коррелируют с экономическим развитием.

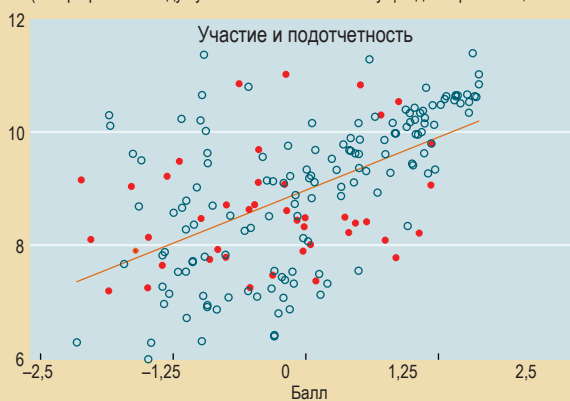
(Логарифм ВВП на душу населения по ППС в текущих долларах США, 2011 г.)



Источники: МВФ, база данных издания «Перспективы развития мировой экономики», Всемирный банк и база данных «Общемировых показателей государственного управления».

Примечание. ППС = паритет покупательной способности. Красные точки соответствуют развивающимся азиатским странам. Показатели приведены в диапазоне от -2,5 до 2,5, причем более высокие значения соответствуют более качественному управлению.

(Логарифм ВВП на душу населения по ППС в текущих долларах США, 2011 г.)



бы с коррупцией. Реформы соответствующих аспектов государственного управления могут оказать более ощутимое воздействие на экономический рост и развитие, чем другие аспекты управления. Хотя улучшения, например, в сфере участия и подотчетности, могут быть ценны как таковые, они, по-видимому, играют менее значительную роль в обеспечении результатов экономического развития стран с низкими доходами.

В-четвертых, отношение между качеством государственного управления и уровнем экономического развития зависит также и от отдельных показателей развития. Азиатский банк развития (ADB, 2013) провел в 2013 году исследование того, насколько более высокие показатели качества государственного управления соотносятся с более положительными результатами экономического развития, а также насколько это соотношение верно для развивающихся стран Азии. При этом рассматривалось три механизма превращения положительных аспектов надлежащего управления в позитивные результаты экономического развития: рост доходов на душу населения, в особенности среди малоимущих; улучшение собираемости налогов, необходимое для увеличения государственных расходов на социальные нужды; а также повышение эффективности расходов на социальные нужды и предоставления государственных услуг. Этот анализ привел к двум основным выводам.

Во-первых, на глобальном уровне более качественное государственное управление по большинству параметров WGI, как правило, коррелирует с лучшими результатами развития: сокращение уровней крайней бедности, повышение индекса развития человеческого потенциала, уменьшение гендерного неравенства, сокращение коэффициентов материнской смертности и смертности детей в возрасте до 5 лет, доступ к средствам санитарии, более высокий уровень образования, более развитая инфраструктура и более надежная система электроснабжения.

Во-вторых, взаимосвязь между качеством государственно-го управления и качеством и надежностью инфраструктуры в Азии более ощутима, чем в любой другой части мира. Иными словами, в Азии неэффективное управление тормозит развитие инфраструктуры в гораздо большей степени, чем в других регионах, и это в значительной мере препятствует дальнейшему развитию. В Азии отношение между государственным управлением, с одной стороны, и такими критериями развития человеческого потенциала, как крайняя бедность, смертность детей в возрасте до 5 лет и продолжительность обучения, с другой, такое же, как и в остальном мире. Однако связь между качеством государственного управления (в особенности участием и подотчетностью и эффективностью органов государственного управления) и другими критериями развития человеческого потенциала, такими как гендерное неравенство, материнская смертность и доступ к средствам санитарии, в Азии слабее. Это, возможно, объясняется глубоко укоренившимися культурными представлениями и социальными нормами. Таким образом, еще одно объяснение парадокса, при котором выдающиеся по совокупности достижения в сфере развития не сопровождаются улучшением качества государственного управления, может быть найдено в отдельных показателях развития.

Три вопроса, которые необходимо рассмотреть директивным органам

Во-первых, качество государственного управления влияет на экономический рост и развитие страны. Собранные по всему миру данные показывают, что ускоренный рост и более эффективное развитие непосредственно связаны с высоким качеством управления, в частности, с эффективностью органов государственного управления, качеством нормативного регулирования, верховенством закона и борьбой с коррупцией. Связь между экономическим ростом и двумя показателями — эффективностью органов государственного управления и качеством нормативного регулирования — в Азии сильнее, чем где-либо.

Однако гораздо сложнее установить причинно-следственную связь между этими явлениями. Правдоподобным объяснением является взаимозависимость между улучшением качества государственного управления и высокими темпами экономического развития: одно подкрепляет другое. Следовательно, страна выигрывает от улучшения обоих показателей.

Во-вторых, значимость различных элементов государственного управления зависит от этапа развития страны. Страны с низкими доходами должны стремиться к повышению эффективности органов государственного управления, к более качественному нормативному регулированию, верховенству закона и эффективной борьбе с коррупцией (например, к предотвращению конфликтов интересов, соблюдению прав человека и предоставлению важнейших государственных услуг). А переход к более высокому уровню доходов предполагает улучшение качества государственного управления с точки зрения участия в нем граждан и подотчетности органов государственного управления. Страны со средними и высокими доходами, скорее всего, смогут пожирать плоды повышения уровня участия граждан, политической стабильности и создания институтов мирового уровня (например, эффективных правовых систем, качественных услуг здравоохранения и образования, а также развитых финансовых систем).

В-третьих, результаты реформ государственного управления зависят от отдельных показателей развития. Коррупция препятствует осуществлению государственных программ оказания помощи малоимущим, а слабое нормативное регулирование и неэффективность органов государственного управления мешают росту предпринимательской деятельности и инвестированию в инфраструктуру в Азии значительно сильнее, чем где-либо еще. Более того, в Азии социальные нормы оказывают влияние на гендерные отношения и санитарную практику. В странах, испытывающих широкомасштабную неэффективность рынка, органы государственного управления должны сосредоточить усилия на устранении или реформировании тех факторов, которые более всего сдерживают экономическое развитие. Поскольку страны с различными исходными условиями сталкиваются с различными ограничивающими факторами, необходимо разрабатывать меры реформирования государственного управления с учетом каждого конкретного случая.

Как и сами цели развития, ни один из аспектов государственного управления не следует оставлять без внимания. Директивные органы должны заниматься не только теми аспектами, которые можно относительно легко и быстро осуществить, но также решать задачи, оказывающие наиболее ощутимое воздействие на дальнейшее развитие. Высококачественные институты помогут быстроразвивающимся странам избежать ловушки средних доходов, а странам с более медленно развивающейся экономикой помогут создать условия, необходимые для устойчивого экономического роста. ■

Шикха Джха — старший экономист, Цзюйчжун Чжуан — заместитель главного экономиста в отделе экономических исследований Азиатского банка развития. Данная статья в значительной степени основана на части 2 исследования ADB (2013).

Литература:

Asian Development Bank (ADB), 2013, Asian Development Outlook 2013 Update: Governance and Public Service Delivery (Manila).

Hulme, David, Antonio Savoia, and Kunal Sen, 2014, Governance as a Global Development Goal? Setting, Measuring and Monitoring the Post-2015 Development Agenda, Effective States and Inclusive Development Research Centre Working Paper No. 32 (Manchester, United Kingdom: University of Manchester).

Rodrik, Dani, 2008, "Thinking about Governance," in Governance, Growth, and Development Decision-Making (Washington: World Bank).