

ВЛИЯНИЕ КАЧЕСТВА БЮРОКРАТИИ НА ЭКОНОМИЧЕСКИЙ РОСТ (на примере стран G8)

*Работа представлена кафедрой теоретической экономики РГПУ им. А. И. Герцена.
Научный руководитель – доктор экономических наук, профессор М. А. Скляр*

В статье на основе анализа статистических данных обосновывается роль государственной бюрократии как источника долговременного экономического роста. На примере стран «Большой восьмерки» показано, что существует прямая зависимость между эффективностью государственного управления и значениями ВНД и индекса человеческого развития. Выявленные взаимосвязи подчеркивают важность проведения эффективных административных реформ, которые позволяют создать институциональные условия для экономического развития.

Ключевые слова: бюрократия, экономический рост, административная реформа.

N. Rozhdestvenskaya

QUALITY OF BUREAUCRACY AS A SOURCE OF ECONOMIC GROWTH (on the statistical basis for G8 member nations)

The article is devoted to the issues of state bureaucracy as a source of long-term economic growth. Relations between the quality of public administration and such indicators as GNP and human development index are shown on the statistical basis for G8 member nations. Resulting correlations show the importance of efficient administrative reforms as means of providing favourable institutional conditions for economic development.

Key words: bureaucracy, economic growth, administrative reform.

Современные модели, описывающие факторы экономического роста, уделяют особое внимание качеству институтов как наиболее долгосрочному источнику экономического развития страны [4; 6]. К числу базовых институтов, обеспечивающих долгосрочный экономический рост, можно отнести системы прав собственности и контрактных отношений между экономическими агентами. Поскольку в большинстве стран охрану прав собственности и защиту контрактов осуществляет государство, от качества и эффективности государственного управления во многом зависит экономический рост.

Государственная власть проявляется посредством бюрократической системы, которую с экономической точки зрения можно трактовать как систему не ориентированных на прибыль государственных организаций, полностью или частично финансируемых непосредственно из бюджета. Поэтому часто в ходе административных реформ возникает сопротивление чиновников, и вместо повышения эффективности работы исполнительной власти, которая могла бы стать фактором

экономического роста в будущем, происходит лишь перераспределение экономических и властных ресурсов в пользу определенных политико-социальных групп.

Существует множество теорий относительно эффективной структуры государственной бюрократии, однако. В их основе лежит модель рациональной бюрократии М. Вебера. Согласно данной концепции, идеальная бюрократия обязана обладать следующими признаками: профессиональность государственной службы, специализация и разделение труда чиновников, основанная на четких правилах вертикальная иерархическая структура организации, безличность и аполитичность бюрократии, а также подбор чиновников на основе личных качеств и заслуг. При этом необходимо учитывать, что модель рациональной бюрократии Вебера самим автором была отнесена лишь к небольшой группе государств. В одной из своих работ он писал: «Государство в рациональном смысле существует лишь на западе Европы. <...> рациональное государство, в котором одном только господствует современный капитализм. Оно отличается

разделением чиновничества на отдельные ветви и развитием рационального права» [1, с. 306–307]. В современном обществе многие признаки бюрократии, описанные Вебером, не могут быть выполнены. Так, например, повсеместно бюрократия играет серьезную политическую роль, не оставаясь нейтральной по отношению к политической сфере. Однако некоторые характеристики, описанные в этой модели, существенно влияют на экономический рост.

Так, согласно исследованию Питера Эванса и Джеймса Рауха [см. подробнее: 6], которые разработали так называемую «шкалу соответствия веберовскому идеальному типу бюрократии» (особое внимание при этом уделялось таким параметрам, как наем работников в соответствии с их квалификацией и устойчивость карьерных лестниц), корреляция между позицией страны на шкале веберианизации и ростом реального ВВП за 1970–1990-е гг. является статистически значимой ($r = 0,67$)*. Результаты этого исследования эмпирически подтверждают, что создание и внедрение концепции должностного роста государственных служащих в соответствии с профессиональными заслугами и достоинствами («merit system») является важным условием экономического развития страны. В США принципы этой системы были четко сформулированы в принятом при президенте Картере Законе «Акт о реформе гражданской службы 1978 года». В Российской Федерации внедрение этой системы было начато в 1996 г. Сейчас процедуры приема чиновников на работу и продвижение их по карьерной лестнице четко прописаны в законодательстве (так, например, правила

конкурсного отбора чиновников прописаны в Законе № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе»). Однако, по данным опросов Высшей школы экономики, лишь 11% чиновников приходят в бюрократические структуры «с улицы», остальные же имеют протекцию в той или иной форме.

Важным ресурсом экономического роста является такой параметр бюрократической структуры, как предсказуемость действий чиновников, которая может быть обусловлена действием формальных или неформальных институтов [5, с. 4]. Согласно исследованиям Всемирного Банка, в странах с высоким уровнем иностранных инвестиций и темпов экономического роста даже при наличии коррупции, эффективность и предсказуемость бюрократии является ключевым фактором экономического развития [2, с. 15]. Поэтому при анализе воздействия бюрократии на экономический рост важное значение имеет качество правового регулирования деятельности бюрократов. Существует множество эмпирических исследований, которые подтверждают взаимосвязь таких показателей как качество законодательства и верховенство закона с темпами экономического роста. Так, страны с наименьшим значением индекса верховенства закона, который рассчитывается Всемирным Банком, имеют самые низкие темпы экономического роста: 0,2% в год, а самыми высокими темпами роста отличаются страны с высоким показателем этого индекса [3]. На основе анализа статистических данных по странам G8 можно сделать уточнение, что эта зависимость имеет место. Однако, как проиллюстрировано в табл. 1, при высоком уровне значения ин-

Таблица 1

Корреляция индекса верховенства закона и роста ВВП в странах G8 (2007 г.)

Страна	Индекс верховенства закона, 2007 (по данным Всемирного Банка)	Рост ВВП, 2006–2007, в % (по материалам отчета OECD in Figures 2008)
Великобритания	92,90	3,10
Германия	94,30	2,50
Канада	96,20	2,70
США	91,90	2,00
Франция	89,50	2,20
Япония	90,00	2,10
Корреляция	$r =$	0,59

декса верховенства закона (Rule of Law) этот фактор влияет на экономический рост менее существенно.

Необходимо также учесть, что государственная бюрократия является не только объектом регулирования, но и источником правовых норм. Участие бюрократов в законотворческой деятельности государства может проявляться в нескольких формах, наиболее важной из которых является участие в подготовке и разработке законов. Законопроекты, разработанные чиновниками, имеют несколько особенных свойств, причиной которых становится желание минимизировать меру собственной ответственности бюрократов. В первую очередь это стремление к стандартизации законодательных актов, поскольку подобный подход помогает исключить неопределенность в принятии решений и снять личную ответственность. Поэтому при появлении нестандартной ситуации, введении в работу какого-либо новшества количество правил и предписаний увеличивается. Часто эта ситуация приводит не просто к путанице с нормами, но и служит отличным «амортизатором» при общении бюрократов с заинтересованными лицами. Второй особенностью бюрократического законотворчества является склонность к обтекаемым формулировкам, которая дает свободу толкования определенных ситуаций и возможность извлечения административной ренты.

Безусловно, качество бюрократии не может быть полностью проанализировано на основе упомянутых выше частных показателей. Для анализа качества государственного управления и эффективности работы чиновников в настоящее время используют два комплексных подхода: подход, разработанный в рамках программы СИГМА (SIGMA) (рекомендована ОЭСР) и анализ на основе интегрального показателя государственного управления (Governance Research Indicator Country Snapshot – GRICS).

Программа SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management), которая является общей инициативой ОЭСР и Европейского союза (ЕС), была опробована в ходе реализации программ административных реформ практически во всех странах ЕС. В 1999 г. экспертами проекта были раз-

работаны следующие базовые показатели для оценки основных сфер государственного управления:

- планирование и координация государственной политики;
- качество государственной службы;
- внутренний финансовый контроль государственных расходов;
- управление расходами государственного бюджета;
- внешний аудит;
- управление государственными закупками.

Опираясь на эти показатели, специалисты проекта проводят мониторинг административных реформ. Инструментом SIGMA пользуются, в основном, страны, выбравшие курс на интеграцию в ЕС. Так, например, в феврале 2005 г. оценка качества по базовым показателям SIGMA была осуществлена Главгосслужбой Украины.

В 1990-х гг. Институт Всемирного банка разработал альтернативную методику анализа прогресса развития государственного управления, основанную на интегральном показателе государственного управления (Governance Research Indicator Country Snapshot – GRICS). Данный показатель оценивает эффективность управления и состоит из 6 индексов, отражающих соответственно 6 параметров государственного управления:

- право голоса и подотчетность (готовность правительства к внешней подотчетности через механизмы обратной связи с гражданами, демократические институты и конкурентную прессу);
- политическая стабильность и отсутствие насилия;
- эффективность государственного управления (включая качество процесса выработки политики, уровень бюрократии и качество предоставления государственных услуг);
- качество законодательства;
- верховенство закона (защита прав собственности, независимость судебной власти и т. д.);
- контроль коррупции.

Показатель GRICS является эффективным инструментом оценивания, поскольку включает в себя и качественные и количественные характеристики. Кроме того, этот инструмент

обладает свойством универсальности, т. е. может быть применен и для анализа работы других ветвей власти. Однако при применении индекса GRICS исследователи сталкиваются с несколькими проблемами:

1. Велика вероятность ошибки измерения показателей, поскольку значения называются экспертами.

2. В сравнительно бедных странах имеется меньше источников информации по базовым индексам, что еще больше усугубляет риск ошибочного ранжирования стран.

3. Зачастую международные показатели не составляются ежегодно, часть международных показателей государственного управления может носить единичный характер.

Кроме того, показатели, входящие в состав индекса GRICS, имеют довольно сложную структуру, зависят от многих факторов и могут меняться разнонаправленно. Поэтому для анализа более эффективно использовать именно частные составляющие индекса GRICS [см., например: 7]. Вместе с этим, поскольку значения некоторых показателей (например, касающихся коррупции) измеряются несколькими организациями по разным методикам, целесообразно сравнить их для создания более полной картины.

Рассмотрим корреляционную связь между следующими переменными по странам G8 за 2007 г. (табл. 2 и 3):

На основании полученных данных можно сделать следующие выводы:

1. Для выбранных стран подтверждается прямая зависимость между такими показателями институциональной среды, как соблюдение прав собственности и обеспечение законности по отношению к ВНД и ИЧР. Показатели эффективности государственного управления и уровня коррупции также имеют ярко выраженную прямую связь с этими показателями экономического развития.

2. Показатель V2 не имеет связи с показателями экономического роста. Из этого можно сделать вывод, что не численный размер, а эффективность структуры государственных органов и административных процедур имеют определяющее влияние на экономическое развитие страны.

3. Определена корреляция между показателями уровня коррупции, рассчитанными по различным методикам (переменные V4, V7). Это означает, что представленные методы эффективны в равной степени, и для исследования может быть использован любой из показателей.

Таблица 2

Именованные переменные и источники данных

Переменная	Именованная переменная	Источник данных
V1	Свобода бизнеса, 2007	Фонд Наследия (США) Сайт: http://www.heritage.org
V2	Размер правительства, 2007	
V3	Права собственности, 2007	
V4	Свобода от коррупции, 2007	
V5	Эффективность правительства, 2007	Сайт группы Всемирного банка: http://info.worldbank.org/governance/wgi
V6	Верховенство закона, 2007	
V7	Контроль над коррупцией, 2007	
V8	Валовой национальный доход на душу населения (в долларах США, 2007)	Сайт группы Всемирного банка: http://siteresources.worldbank.org/
V9	Рост ВВП, 2006–2007, в %	Отчет «OECD in Figures 2008», сайт ГМЦ Росстата: http://www.gmcgks.ru
V10	Индекс человеческого развития (HDI), 2007	Отчет Human Development Report 2007/2008, материал с сайта: http://hdr.undp.org

Значения корреляций между переменными

	V1	V2	V3	V4	V5	V6	V7	V8	V9	V10
V1		-0,22	0,93	0,97	0,98	0,98	0,95	0,92	-0,76	0,90
V2	-0,22		-0,18	-0,35	-0,31	-0,38	-0,46	-0,34	0,54	-0,48
V3	0,93	-0,18		0,96	0,95	0,93	0,91	0,90	-0,63	0,77
V4	0,97	-0,35	0,96		0,99	0,98	0,96	0,92	-0,72	0,86
V5	0,98	-0,31	0,95	0,99		0,99	0,97	0,93	-0,75	0,88
V6	0,98	-0,38	0,93	0,98	0,99		0,99	0,95	-0,82	0,93
V7	0,95	-0,46	0,91	0,96	0,97	0,99		0,96	-0,87	0,96
V8	0,92	-0,34	0,90	0,92	0,93	0,95	0,96		-0,87	0,93
V9	-0,76	0,54	-0,63	-0,72	-0,75	-0,82	-0,87	-0,87		-0,96
V10	0,90	-0,48	0,77	0,86	0,88	0,93	0,96	0,93	-0,96	

4. Наиболее интересным представляется существование четко выраженной отрицательной корреляции между показателями эффективности государственного управления и ростом ВВП. Кроме того, подобная зависимость выявлена и между ростом ВВП и показателями ВНД и ИЧР (-0,87 и -0,96). Подобная зависимость может говорить о том, что показатели эффективности государственного управления и качества бюрократии влияют на экономический рост не сразу, а в достаточно отдаленной перспективе.

Таким образом, средства и усилия, вложенные в повышение эффективности бюрократии,

не дают мгновенной отдачи, однако являются основой экономического развития в будущем. Поскольку руководящие административной реформой политики и участвующие в преобразованиях группы интересов на сегодняшний день стремятся извлечь из перемен быструю выгоду, успеха административные реформы не имеют. При этом падение качества государственной бюрократии в перспективе означает не только потерю источника развития, но и значительное ухудшение всей институциональной среды, что может привести к дополнительным проблемам в экономике.

ПРИМЕЧАНИЕ

* Итоговая выборка охватывает 35 стран развивающегося мира и страны юга Европы, входящих в Организацию экономического сотрудничества и развития (ОЭСД) с разными темпами роста в период 1970–1980-х гг.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Вебер М. История Хозяйства. Город / пер. с нем. под ред. И. Гревса. М.: «КАНОН-пресс-Ц», «Кучково поле», 2001.
2. Взаимосвязь между административной реформой и темпами экономического роста. Обзор методов и результатов исследований. Всемирный банк, 2005. Материал с сайта Всемирного банка www.worldbank.ru
3. Политические институты и экономический рост, Международный университет, Москва, 21 февраля 2006. Материал с сайта Института экономического анализа (ИЭА). URL: <http://www.iea.ru>
4. Радыгин А., Энтов Р. В поисках институциональных характеристик экономического роста (новые подходы на рубеже XX–XXI вв.)// Вопросы экономики. 2008. № 8. С. 4–27.
5. Aymo Brunetti, Gregory Kisunko, Beatrice Weder. Credibility of Rules and Economic Growth: Evidence from a Worldwide Survey of the Private Sector. Background Paper for World Development Report 1997. Материал с сайта Всемирного Банка.
6. Evans Peter and Rauch James E. Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of «Weberian» State Structures on Economic Growth. American Sociological Review. Vol. 64. No. 5. 1999. P. 748–765.
7. Steven Van de Walle. Measuring bureaucratic quality in governance indicators (paper for the 8th Public Management Research Conference). Los Angeles, 2005. Материал с сайта European Group of Public Administration (EGPA). URL: <http://www.iias-iisa.org>.