Концепции и подходы к оценке институциональных реформ[1]

Хельмут Вольманн[а], Сабина Кульманн[б]
[а] *Университет им. Гумбольдта, г.Берлин, Германия,*
[б]*Германская Высшая Школа управления, г.Шпайер, Германия*

Определения и концепции

Для того чтобы выделить концептуальные характеристики оценки политик институциональных реформ, необходимо провести грань между институциональными политиками (политиками реформ) и остальными политиками, которые мы назовем здесь «обычными». Последние также можно определить как «основные» - такие как социальная политика, политика занятости или жилищная политика. «Обычные» политики ориентированы на социально-экономические изменения в политической и социальной сферах. Институциональные же политики (политики реформ), напротив, ориентированы на изменение политических и административных институциональных структур.

В политической науке предлагается различать понятия *policy* как содержание политики; *politics* как процесс формирования политики; и *polity* как институциональные условия, в которых происходит формирование политики. С учетом этих различий для обозначения институциональной политики был предложен термин *'polity policy'*.

Рассмотрим трехфазную модель, лежащую в основе политик институциональных реформ. Предлагаемая модель представляет собой последовательность частично пересекающихся взаимосвязей между целями и средствами. На первом этапе политики институциональных реформ ориентированы на изменение соответствующего институционального окружения через использование адекватных этой задаче средств. На втором этапе институциональные изменения приводят к изменениям в функционировании рассматриваемого институционального окружения. Наконец, на третьем этапе можно ожидать, что институциональные реформы приведут к дальнейшим изменениям в более широких политических, социально-экономических и др. сферах, включая отдаленные и «системные» эффекты (Pollitt/Bouckaert, 2003) или воздействие на «политико-демократический контекст» (Christensen/Laegreid, 2001: 32).

Соответственно, и в оценке институциональных политик (политик реформ) можно также выделить три взаимосвязанных этапа (см. также Wollmann, 2003: 5, Bogumil/ Kuhlmann, 2006).

- На первом этапе могут оцениваться преднамеренные институциональные изменения, которые произошли в результате институциональной реформы. Главные вопросы на данном этапе – произошли или не произошли запланированные институциональные изменения, и как это можно объяснить. На этой фазе оценки преднамеренные институциональные изменения могут с методологической точки зрения рассматриваться как «зависимые» переменные, тогда как факторы, объясняющие успех или неудачу в достижении цели, могут рассматриваться как «независимые» («объясняющие») переменные. Этот вариант оценки соответствует классическим институциональным и организационным исследованиям, отвечающим на вопрос о том, что определяет текущее состояние институтов/организаций. По-

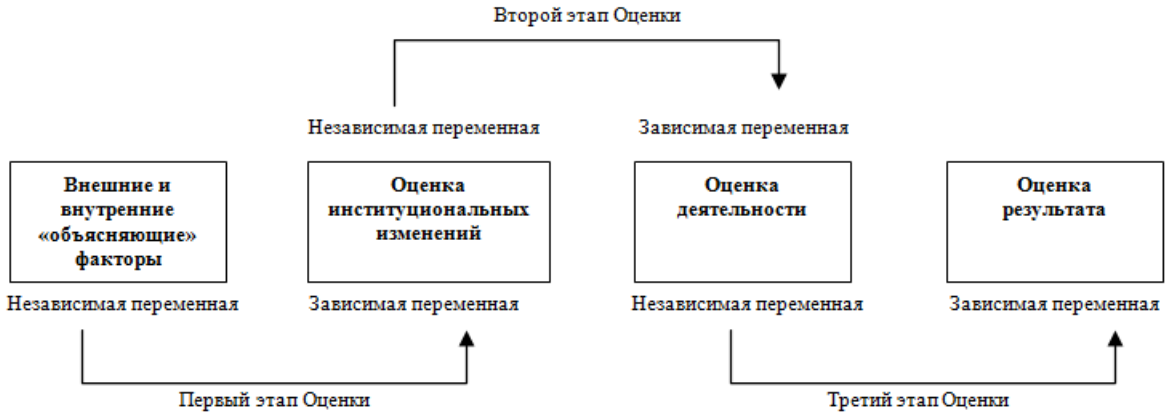
[1] Настоящая публикация подготовлена на основе разделов статьи «The Evaluation of Institutional Reforms at Sub-national Government Levels: A Still Neglected Research Agenda», которая опубликована в сентябре 2011 г. в британском журнале Local Government Studies (Volume 37, Issue 5, pp. 479-494), специальный выпуск «Оценка функциональных и территориальных реформ на межправительственном уровне: подходы и опыт стран Западной Европы" (под редакцией С. Кульманн и Х. Вольманна). Перевод выполнен под редакцией Д.Б. Цыганкова (Высшая Школа экономики, г. Москва) в рамках темы "Методологические подходы к оценке качества государственного управления, в том числе к оценке регулирующего воздействия" Программы фундаментальных исследований НИУ ВШЭ на 2011 год.

скольку в этом случае приходится выявлять процессы, конфликты и другие факторы, которые способствовали или препятствовали институциональным изменениям, этот вариант оценки частично совпадает с т.н. «исследованием внедрения» (*implementation research*), пионерами которого были Прессман и Вилдавски (Pressman & Wildavsky, 1973)

- На втором этапе оценка отвечает на вопрос о том, привела ли институциональная реформа к ожидаемым изменениям в функционировании соответствующей институциональной среды (оценка деятельности или *performance evaluation*). На данной фазе оценки функционирование («деятельность») может рассматриваться методологически как «зависимая» переменная, тогда как институциональная реформа теперь становится «независимой» («объясняющей») переменной – в отличие от предыдущей фазы, когда институциональная реформа в рамках анализа рассматривалась как зависимая переменная.
- На третьем этапе происходит оценка результата, которая ориентирована на выяснение того, в какой мере достигнуты цели и как это можно объяснить (и в случае успеха, и в случае неудачи). Теперь «зависимыми» переменными становятся цели, тогда как институциональные изменения и изменения в деятельности считаются «независимыми» («объясняющими») переменными.

Трехэтапная модель оценки институциональных политик показана на Рис.1.

Рис. 1: Трёхэтапная модель оценки



Транзакционные издержки институциональных реформ: «недостающее звено» в оценке

Тема транзакционных издержек, связанных с реализацией политик в сфере институциональных реформ, а также вопросы балансировки и взвешивания соответствующих издержек и выгод до сих пор в значительной степени игнорировалась (Kuhlmann/Wollmann, 2006). В данной статье этим вопросам уделяется особое внимание как важному новому аспекту проведения действительно всесторонней оценки институциональных политик.

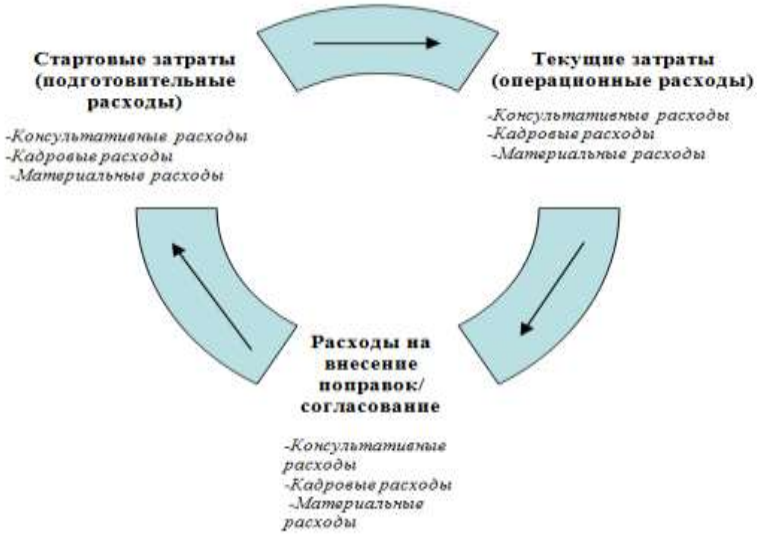
Транзакционные издержки лишь недавно стали предметом обсуждения в политических и административных науках. Такой поворот событий объясняется стремлением исследователей принять во внимание не только издержки, связанные с деятельностью организационного характера (персонал, материальные затраты), но и затраты на инициирование, координацию и контроль административных действий. Понимаемый таким образом «анализ транзакционных издержек» призван помочь в выборе наиболее экономически эффективного вида бизнес-плана для передачи обязанностей и ответственности. Особенно это важно в тех случаях, когда обязанности, которые до сих пор исполнялись государством,

должны быть либо переданы внешним структурам на контрактной основе, либо полностью приватизированы.

Применительно к межправительственным реформам, обсуждаемым в данной статье, транзакционные издержки могут принимать различные формы:

- С одной стороны, издержки включают те расходы, которые обусловлены инициированием, подготовкой, концептуализацией и формированием перечня мероприятий в рамках реформы. Это первоочередные производственные затраты и расходы на заработную плату. В связи с появлением персонала, организационных и финансовых ресурсов, предназначенных для подготовки к осуществлению реформ, возникают также скрытые издержки. Они сокращают объем средств, доступных для дальнейшего выполнения рутинных обязанностей, и потому должны быть тщательно проинспектированы.
- С другой стороны, рутинные издержки возрастают в связи с функционированием новой институциональной среды (речь идет о текущих или эксплуатационных расходах) и включают затраты на координацию, контроль и «обратную связь».
- Транзакционные издержки (в узком смысле) накапливаются в результате осуществления мониторинга, аудита, отчетности и других механизмов «обратной связи» и контроля. Это происходит между различными уровнями (например, между государственным и муниципальным) и между различными организациями (например, между административно-территориальными структурами и властями определенного уровня). Эти издержки также должны быть учтены.
- Наконец, необходимо выявить непреднамеренные последствия. Более того, возможны эффекты, относящиеся к «фатальным решениям» (Kuhlmann/ Wollmann, 2006: 374). Такие эффекты могут возникнуть в ситуации, когда «реформаторское снадобье» оказывается губительным, в результате чего появляются необратимые издержки. Вдобавок в такой ситуации возможны институциональная перегрузка, функциональные пересечения и дублирование, сопровождаемые фрустрацией персонала и потерей мотивации - вследствие неверно концептуализированных (т.н. «ложная теория») или плохо реализованных попыток реформ.

Рис. 2: Трёхфазная модель анализа транзакционных издержек институциональной реформы



Анализ транзакционных издержек, подобный описанному выше, должен быть проведен в качестве первого шага при всеобъемлющей балансировке затрат и выгод, связанных с

институциональными реформами. До того, как проведен такой анализ, невозможно вынести суждение о том, была ли реформа (понимаемая как преобразование старой институциональной системы в новую) успешной и стоила ли она приложенных усилий.

Приведенная на Рис. 2 упрощенная модель иллюстрирует основные фазы проведения анализа транзакционных издержек институциональной реформы.

Концептуальные и методологические проблемы

Когда речь идет об оценке институциональных реформ, перед исследователями возникают более острые концептуальные и методологические проблемы, чем в оценке политик в общем и целом (для глубокого ознакомления с методологическими проблемами оценочных исследований см. Pawson/Tilley, 1997; применительно к модернизации государственного сектора см. также Pollitt/Bouckaert, 2003).

Концептуальные и методологические проблемы оценки институциональных реформ имеют две основных причины. С одной стороны, необходимо определить цели и задачи реформ, которые должны использоваться в качестве меры для вынесения суждения об успехе или неудаче реформ («проблема концептуализации»). С другой стороны, необходимо иметь методы, которые позволяли бы выявлять причинно-следственные связи, относящиеся к предмету нашего обсуждения («проблема причинности»).

В сфере концептуализации необходимо преодолеть достаточно сложные препятствия (Wollmann, 2003: 6):

- Цели и задачи, которые должны служить мерилом, зачастую очень трудно выявить, в частности, потому, что описание институциональных реформ, обычно, поступает вместе с большим количеством критериев, которые могут быть противоречивыми.
- Несмотря на то, что побочные эффекты и непреднамеренные последствия важно принимать во внимание, их бывает достаточно сложно выявить.
- Цели и задачи трудно трансформировать в измеряемые индикаторы. Это особенно справедливо для отдаленных эффектов – таких как конечные результаты реформ или системные эффекты.
- Бывает сложно получить надежные эмпирические данные для определения значений индикаторов.

Проблема причинности в оценке институциональных реформ – так же как и в оценке политик в целом и даже больше – связана с исследовательской ситуацией, которая может быть охарактеризована с помощью эмпирической «формулы»: «много переменных, мало «кейсов». Их этого следует, что исследовательские подходы, предполагающие наличие большого числа «кейсов», небольшого числа переменных и доступ к количественным данным (например, квази-экспериментальный подход), имеют весьма ограниченное применение в сфере оценки институциональных реформ. Поэтому оценки институциональных реформ, в основном, ограничиваются спасительным методом «кейс стади» (Wollmann, 2003).

Для преодоления известных методологических ограничений, связанных с использованием одиночных «кейс стади» (в частности, ограниченной возможности обобщения полученных данных), могут применяться концептуально осмысленные сравнительные «кейс стади». Эта стратегия исследования является вполне методологически жизнеспособной и аналитически продуктивной. В случае продуманного целевого отбора «кейсов» такой подход может приблизиться к квази-экспериментальному: он позволяет подтвердить либо опровергнуть наличие причинно-следственных связей, особенно если используются

теоретически обоснованные и эмпирически проверенные с помощью вторичного анализа гипотезы. Более обширные исследования, например, путём сплошного или выборочного анкетирования, могут помочь (в т.ч. статистически) либо в выборе единиц анализа, либо (в случае проведения дополнительного анкетирования) – в подтверждении, модификации или опровержении заключений, основанных на изучении «кейсов» (примеры подобного исследовательского дизайна см. Jaedicke et al., 1999; Bogumil et al., 2007).

Применение вторичного анализа при проведении оценки институциональных реформ позволяет использовать доступные и имеющие отношение к изучаемому вопросу данные для заполнения информационных пробелов. Речь идет как о результатах научных исследований, так и об отчетах правительственных, парламентских и других комиссий, которые могут создаваться для формирования подходов к отслеживанию институциональных реформ и их оценке. Материалы такого рода ориентированы на то, когда, как и почему реформы были начаты и осуществлены. При этом, как бы мимоходом, в них может быть включена информация о гипотетически предполагавшихся или эмпирически наблюдавшихся результатах и затратах, плюсах и минусах рассматриваемых реформ. В любом случае вторичный анализ следует использовать продуманно с учетом свойственных ему аналитических ограничений, избирательности и предвзятости.

В заключение следует отдельно сказать о методологических проблемах, возникающих при оценочном анализе транзакционных издержек (Wollmann, 2002;Kuhlmann/Wollmann, 2006). Сведения о стоимости реформ весьма редко собираются систематически и документируются в административном порядке. К тому же для получения такого рода данных специалисту по оценке приходится вторгаться во внутреннее – если не сказать личное – пространство государственного администрирования. Причины этих трудностей связаны, во-первых, с тем, что главные реформаторы - вне всякого сомнения - не заинтересованы в обнародовании расходов, связанных с проведением реформ; в особенности, если нет возможности гарантировать положительные результаты. Во-вторых, стоимость реформ невозможно выделить и рассчитать до тех пор, пока общие цели реформ не будут преобразованы в конкретные планы и мероприятия (Benz, 2004: 26). Это означает, что планируемые транзакционные издержки, которые указываются в официальной документации и иногда провозглашаются в начале реформ, лишь изредка хорошо согласуются с фактическими издержками.

Кроме того, существует проблема проведения анализа издержек-выгод в контексте различных периодов осуществления реформ, что также осложняет сбор данных. Строго говоря, для учета «исторической перспективы» нужно осуществлять оценку расходов на протяжении всего жизненного цикла институциональной реформы – от разработки концепции и планирования до осуществления планов (сопровождающая оценка). Фактически же оценка происходит единовременно по завершении реформы (итоговая оценка). Необходимость интегрирования двух указанных выше подходов к оценке в рамках эмпирического исследования предъявляет дополнительные требования как к специалистам по оценке, так и к тем, чья деятельность оценивается.

Литература

Benz, A., 2004, ‚Institutionentheorie und Institutionenpolitik’, in: Benz, A. / Siedentopf, H. / Sommermann, K.-P. (eds.), *Institutionenwandel in Regierung und Verwaltung. Festschrift für Klaus König zum 70. Geburtstag* (Berlin: Duncker & Humblot, 19-31).

Bogumil, J. / Grohs, S. / Kuhlmann, S. / Ohm, A., 2007, Zehn Jahre Neues Steuerungsmodell. Eine Bilanz kommunaler Verwaltungsmodernisierung, (Berlin: Ed. Sigma).

Christensen, T. and Laegreid, P.2001, A transformative perspective on administrative reforms, in Christensen, T. and Laegreid (eds.), New Public Management, Aldershot ; Ashgate, pp 13-39.

Jaedicke, W./Thrun, T./Wollmann, H., 1999: Modernisierung der Kommunalverwaltung. Evaluierungsstudie zur Verwaltungsmodernisierung im Bereich Planen, Bauen und Umwelt. Stuttgart.

Kuhlmann, S. / Wollmann, H., 2006, ‚Transaktionskosten von Verwaltungsreformen - ein „missing link“ der Evaluationsforschung’, in: Jann, W. / Röber, M. / Wollmann, H. (eds.), *Public Management. Grundlagen, Wirkungen, Kritik. Festschrift für Christoph Reichard zum 65. Geburtstag* (Wiesbaden: VS-Verlag, 371-390).

Kuhlmann, S. / Bogumil, J. / Grohs, S., 2008, ‘Evaluating administrative modernization in German local governments: success or failure of the “New Steering Model”?’, *Public Administration Review*, 68/5, 851-863.

Pawson. R. and N. Tilley 1997, Realistic Evaluation, London: Sage.

Pollitt, C. and G. Bouckaert 2003, Evaluating Public Sector Reforms. An International Perspective, in; Wollmann, H. (ed.), Evaluation in Public Sector Reform, -Cheltenham: Edward Elgar, p. 12-35

Pollitt, C. / Bouckaert, G., 2004, *Public Management Reform. A Comparative Analysis*, (Oxford: University Press).

Pressman, J. L./Wildavsky, A., 1973: Implementation. How Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland. Los Angeles u.a.

Wollmann, H., 2002, ‚Verwaltungspolitik und Evaluierung. Ansätze, Phasen und Beispiele im Ausland und in Deutschland’, *Zeitschrift für Evaluation*, 1/2002, 75-99.

Wollmann, H. (2003), Evaluation in Public Sector Reform. Concepts and Practice in International Perspective (Cheltenham / Northampton: Edward Elgar).