Екатерина ПОСПЕЛОВА, Мария КАЗАКОВА

Принципы реформ государственного управления в странах ОЭСР

Мировая практика свидетельствует: реформирование государственной службы – непрерывный процесс, требующий постоянной корректировки в зависимости от способности каждой отдельной страны к восприятию новых технологий в сфере государственного управления. Реформа государственной службы России разрабатывалась под воздействием общемировой тенденции проведения реформ государственного управления. Поэтому целесообразно рассмотреть опыт стран ОЭСР, которые дали старт административным преобразованиям еще в 1980-х годах.

КОНЦЕПЦИЯ NEW PUBLIC MANAGMENT: ОСНОВНЫЕ ПРИНЦИПЫ

Вектор административных реформ в развитых странах можно считать общим: они велись в рамках концепции New Public Management (NPM), целью которой было внедрить рыночные принципы в систему государственного управления.

Концепция появилась в ответ на неспособность традиционной модели государственного управления реагировать на новые экономические вызовы, которые сопровождали процессы демократизации, глобализации, либерализации торговли и открытия национальных рынков. Происходящий в западных странах пересмотр принципов государственного управления можно свести к следующим основным направлениям:

- децентрализация: передача ряда полномочий с федерального уровня на региональный уровень исполнительной власти;
- передача ряда функций по выполнению государственных услуг независимым агентствам, государственным корпорациям и ведомствам;
- внедрение системы бюджетирования, ориентированного на результат (БОР);
- демократизация: повышение открытости процесса принятия управленческих решений;
- оптимизация: сокращение количества государственных служащих и передача части государственных услуг в частный сектор;
- конкуренция: конкурсное замещение должностей, внедрение контрактной системы на государственной службе, которая сменила действующий ранее принцип пожизненной карьеры;
- эффективность: внедрение оценки по результатам. К середине 2000-х годов примерно в 2/3 стран – членов ОЭСР в той или иной степени была внедрена система оплаты труда государственных служащих по результатам их деятельности;
- адаптация бюрократии к запросам рынка и гражданского общества, защита интересов частных лиц.

КОЛИЧЕСТВЕННЫЕ ПОКАЗАТЕЛИ РЕЗУЛЬТАТИВНОСТИ АДМИНИСТРАТИВНЫХ РЕФОРМ В СТРАНАХ ОЭСР

Эффективность реформы государственного управления в странах ОЭСР в части достижения целей по децентрализации, оптимизации штата и затрат на государственное управление можно оценить. Статистика не подтверждает высокую эффективность проведенных реформ.

Децентрализация. В результате проведения мероприятий, направленных на делегирование полномочий с центрального уровня на региональный, степень децентрализации к 2008 году в странах ОЭСР изме-

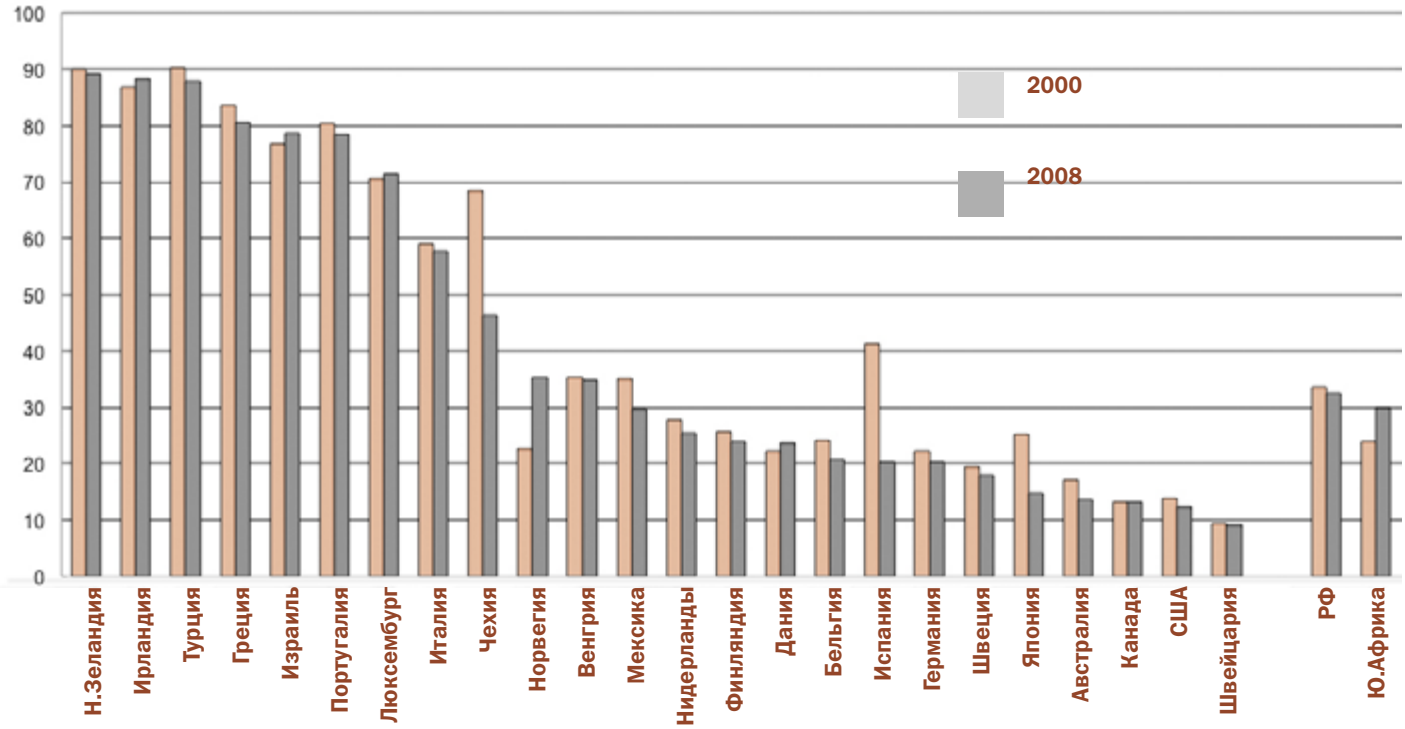
Екатерина Поспелова, кандидат политических наук, старший научный сотрудник Института экономической политики имени Е.Т. Гайдара (125009, Москва, Газетный пер., 3–5, стр.1).E-mail: pospelova@iep.ru

Мария Казакова, кандидат экономических наук, заведующая лабораторией исследований проблем экономического роста Института прикладных экономических исследований Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (119571, Москва, проспект Вернадского, д. 82); заместитель заведующего международной лабораторией изучения бюджетной устойчивости направления «Макроэкономика и финансы» Института экономической политики имени Е.Т. Гайдара (125009, Москва, Газетный пер., д. 3-5, стр.1). E-mail: kazakova@ranepa.ru

Аннотация: Статья посвящена сравнительному анализу результатов реализации административных реформ в развитых странах на примере стран Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР). Актуальность темы обусловлена тем, что двадцатилетняя история реформирования государственной службы в России не принесла ощутимых результатов, поэтому в настоящее время назрела необходимость пересмотра основных направлений реформ в целях повышения эффективности функционирования государственного аппарата и управления социально-экономическими процессами в стране. Авторами проведены систематизация и сопоставление статистических показателей, характеризующих системы государственной службы в странах ОЭСР и России, на основе которых делается заключение об успешности реформ госслужбы в развитых странах. Рассматриваются основные направления реализации концепции New Public Management в развитых странах. Результаты обзора могут быть использованы органами государственной власти, ответственными за реализацию административной реформы в России.

Ключевые слова: государственная служба, административная реформа, децентрализация, аутсорсинг, бюджетирование, ориентированное на результат.

Рисунок 1. Процентное изменение доли госслужащих, занятых в центральном правительстве в странах ОЭСР (в 2000 и 2008 годах)



нилась незаметно. Унитарные государства характеризуются, в основном, высокой степенью централизации (иными словами, наибольшей долей занятых в центральном правительстве, по сравнению с занятыми в органах местной власти). Так, в Новой Зеландии, несмотря на успешно проведенные реформы, степень централизации остается на самом высоком уровне – около 90% от занятых в секторе расширенного правительства работают в центральном правительстве. Хотя, например, в Швеции и в Испании – степень централизации менее 20%, в Норвегии и Венгрии – около 33%. Самое децентрализованное государство – Швейцария, где на центральное правительство приходится менее 10% государственных служащих.

В России степень централизации не столь высока, как в странах ОЭСР. В центральном правительстве (central government) заняты около 32% работников сектора расширенного правительства (general government). В соответствии с классификацией ОЭСР, в понятие расширенного правительства входят служащие центрального, регионального уровней власти, служащие фондов социального страхования, служащие некоммерческих организаций, контролируемых и финансируемых правительством. Служащие центрального правительства – это работники министерств и ведомств центрального / федерального правительства. Это понятие, как правило, исключает такие категории, как врачи, учителя, полицейские, военные[1].

Эффект децентрализации слабо заметен, о чем свидетельствует изменение доли госслужащих в центральном правительстве в 2000 и 2008 годах. На **рисунке 1**[2] видно, что степень децентрализации в странах ОЭСР практически не изменилась, причем за восемь лет в ряде стран этот показатель снизился (в том числе и в России) на 1–2 процентных пункта. Максимальная децентрализация наблюдается в Чехии и Испании, которые сократили долю госслужащих, занятых в центральном правительстве, на 22 и 21 процент соответственно.

Сокращение количества государственных служащих. Административные реформы в европейских странах были призваны сократить количество госслужащих. Делегирование части полномочий частным корпорациям должно было привести к сокращению административного аппарата [Козырин А.Н. и др., 2006. С.118–139]. Однако этого не произошло. Так, в период с 1999 по 2012 год количество служащих в секторе «Государственное управление и обеспечение военной безопасности, социальное обеспечение» (Public Administration and Defence; Compulsory Social Security) не только не уменьшилось, но и возросло на 9,8%. (рисунок 1).

По данным Евростата, особенно заметно вырос чиновничий аппарат в Испании – на 34%, Словении – на 25,9%, Словакии – на 22,9%, Польше – 16,8%. Отметим, что и в России также произошло заметное увеличение госаппарата – на 25% с 1998 по 2011 год.

[1] OECD: CountryProfiles: MethodologicalNotes. URL: http://www.oecd.org/gov/pem/OECD%20HRM%20Country%20Profiles%20-%20Methodological%20Notes.pdf

[2] http://www.oecd-ilibrary.org/sites/gov_glance-2011-en/05/02/index.html?contentType=/ns/Book,/ns/StatisticalPublication&itemId=/content/book/gov_glance-2011-en&containerItemId=/content/serial/22214399&accessItemIds=&mimeType=text/html.

Таблица 1. Количество служащих в секторе государственного управления и обеспечения военной безопасности, социального обеспечения, страны ЕС, в % от занятых в экономике (среднегодовой численности занятых в экономике).

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Франция	9,2	9,1	9,2	9,5	9,5	9,7	9,5	10	10,2	10,1	10,0	9,7	9,5
Италия	8,8	9	10,3	8,5	6,6	6,4	6,3	6,1	6,2	6,2	6,2	6,3	6,0
Германия	8,3	8,1	8	8	7,91	7,8	7,7	7,6	7,3	7,3	7,3	7,1	7,1
Греция	7,4	7,5	7,5	7,7	8,3	8	8,6	8,6	8,4	8,4	8,5	8,9	9,0
Латвия	7,7	7,2	7,9	6,3	6,8	7,6	8,1	7,7	7,8	6,5	6,7	7	6,8
Португалия	6,7	6,4	6,7	6,5	6,6	7,1	7,2	6,6	6,8	7,0	6,6	6,8	6,7
Чехия	6,5	6,6	6,3	6,5	6,5	6,9	6,7	6,6	6,5	6,5	6,7	6,4	6,3
Испания	6,3	6,1	6,1	6,2	6,1	6,3	6,2	6	6,3	7,2	7,6	7,8	7,5
Великобритания	6,2	6,7	6,7	6,8	7,1	7,1	7,1	7	7,1	6,8	6,6	6,4	6,2
Норвегия	6,4	6,1	5,9	6	5,9	5,8	5,8	6	6,1	5,9	6	5,7	6
Россия	4,8	4,7	4,8	5	5,18	5,2	5,2	5,2	5,4	5,7	5,8	5,6	...

Источник: Евростат и Росстат.

Самое заметное сокращение служащих в секторе «Государственное управление и обеспечение военной безопасности, социальное обеспечение»[3] наблюдается в Италии – 30%, Латвии – 21,7%, Финляндии – 5%, Португалии – 3,8%, Литве – 3%[4].

При этом Россия по доле госслужащих от рынка труда в целом отстает от европейских стран. Для сравнения, во Франции доля служащих в секторе государственного управления и обеспечения военной безопасности, социального обеспечения от общего количества занятых в экономике составила в 2011 году 9,7%, в Германии – 7,1%, в Великобритании – 6,4%, в России лишь 5,6% (**таблица 1**).

Сокращение затрат на общегосударственные вопросы. Эту цель административных реформ в европейских странах реализовать также не удалось.

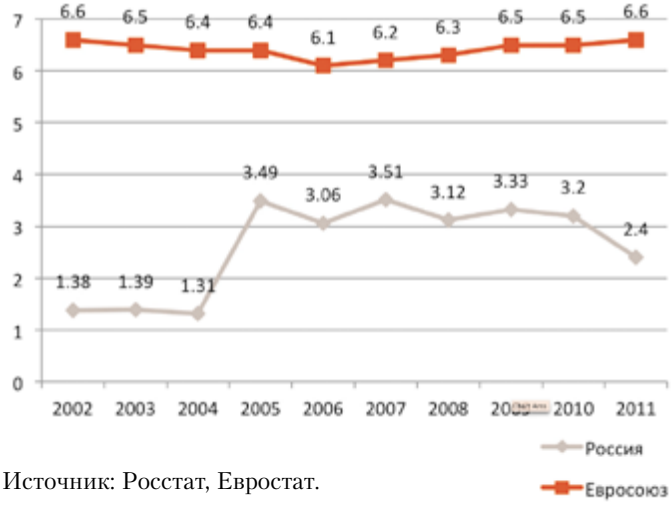
Максимальное сокращение рассматриваемого показателя в период с 1997 по 2011 год произошло в Литве – на 13,1 процентных пункта, а в Великобритании – лишь на 0,2.

Если говорить о России, то в период с 1998 по 2011 год расходы по статье «Общегосударственные вопросы» увеличились на 1,3 процентных пункта. Однако здесь стоит отметить, что в России расходы по данной статье в три раза меньше, чем в целом по 27 странам Евросоюза – 2,4% ВВП против 6,6% ВВП в странах Евросоюза (**рисунок 2**). Расходы на обслуживание госдолга в России низкие, поэтому, даже с учетом этих данных, расходы на общегосударственные вопросы в России остаются ниже среднего показателя по ЕС.

Самые высокие показатели расходов в Греции – 12,8% ВВП, на Кипре – 11,1% ВВП, в Венгрии – 8,7% ВВП, в Италии – 8,6% ВВП. Самый низкий показатель в Швейцарии – 3,4% ВВП.

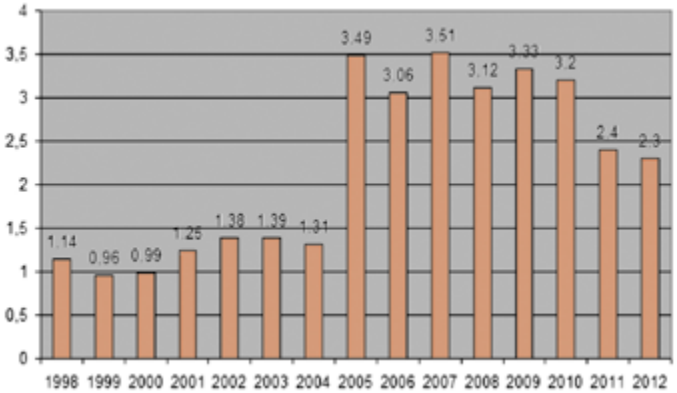
Максимальный уровень расходов на общегосударственные вопросы в России наблюдается в 2007 году – 3,51%, затем этот показатель постоянно снижался, достигнув 2,3% ВВП в 2012 году (**рисунок 3**). Резкий скачок расходов в 2005 году обусловлен, главным образом, переходом на новую бюджетную классификацию (до этого времени данная статья именовалась «Государственное управление и местное самоуправление»), а не какими-либо содержательными изменениями государственной службы в Российской Федерации. Стоит отметить, что с 2005

Рисунок 2. Динамика расходов на общегосударственные вопросы в процентах к ВВП в 27 странах Евросоюза и России в период с 2003 по 2011 год



Источник: Росстат, Евростат.

Рисунок 3. Динамика расходов на общегосударственные вопросы в России, % к ВВП, 1999–2012 годы



Источник: Росстат.

[3] Согласно классификации ООН, в данный сектор не включены врачи и учителя, относимые к более широкой категории, т.е. к бюджетному сектору (см. http://unstats.un.org/unsd/cr/registry/regcs.asp?Cl=27&Co=O&Lg=1).

[4] См. http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home/

года в России расходы на общегосударственные вопросы в процентах к ВВП снижаются, а количество госслужащих растет. Так, в период с 2005 по 2011 год количество госслужащих в России увеличилось на 10%, а доля расходов на общегосударственные вопросы в процентах к ВВП уменьшилась на 1,2 процентных пункта. Вместе с тем, однозначных выводов из описанных тенденций сделать нельзя, поскольку рост количества чиновников может сопровождаться увеличением доли их заработной платы в расходах на общегосударственные вопросы, что не удается проследить из-за отсутствия статистических данных о динамике зарплаты госслужащих. Это объясняется существующей на данный момент классификацией расходов на общегосударственные вопросы, которая не выделяет расходы на заработную плату чиновников. Причем среди расходов на государственное управление приоритетными считаются расходы на оплату труда. Потребность в бюджетных средствах на содержание государственной службы определяется главным образом на основе штатной численности органов исполнительной власти, исходя из которой определяются фонд оплаты труда и расходы на материально-техническое обеспечение. Утвержденных методик, позволяющих объективно определить численность и размер фонда оплаты труда, необходимые для исполнения установленных функций, не существует, что может повлечь за собой недостаточность или, наоборот, избыточность, фонда оплаты труда по отношению к задачам, стоящим перед органами власти [Капаров и др., 2009. Глава 3].

Аутсорсинг. Одним из главных механизмов современных реформ государственного управления является передача части государственных полномочий по выполнению государственных услуг частному сектору через аутсорсинг. Это способствует не только снижению роли государства в экономической сфере, но и привлекает бизнес к решению социальных задач. В целом внедрение аутсорсинга помогает упорядочить взаимодействие органов власти и коммерческих организаций, что теоретически должно привести к большей прозрачности исполнения функций, оптимизации расходов и усилению подотчетности административных ведомств.

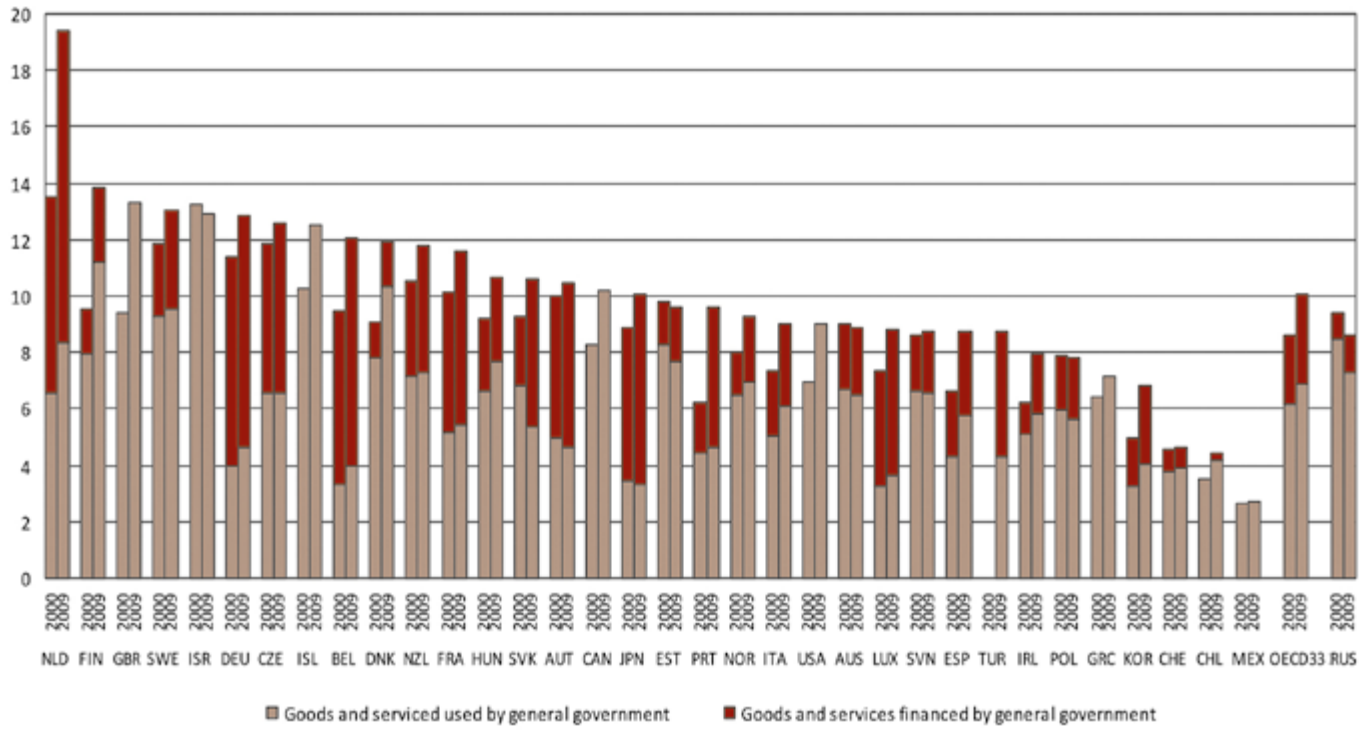
Аутсорсинг в государственном секторе можно определить как передачу исполнения отдельного процесса или вида работ внешней организации при сохранении общей ответственности государственной организации путем заключения договора [Outsourcing in Government: The Path to Transformation. Accenture, June 2002. P. 4.].

По данным ОЭСР за 2009 год[5], расходы расширенного правительства на аутсорсинг составляют около 10% ВВП. С 2000 по 2009 год доля аутсорсинга в ВВП возросла в среднем на 1,5 процентных пункта. Нидерланды (с 13,5% до 19,2%) и Финляндия (с 9,5% до 13,9%) показывают наибольший рост за этот период. Снижение расходов наблюдается в Израиле, Эстонии, Австралии и Польше.

Таким образом, нельзя признать, что передача части

[5] OECD: GovernmentataGlance 2011.

Рисунок 4. Расходы на содержание государственного аппарата в странах ОЭСР в процентах к ВВП (2000 и 2009 год)



Источник: OECD: Government at a Glance 2011.

полномочий частному сектору на аутсорсинг оказалась эффективной, поскольку привела к снижению затрат на госаппарат. По методологии ОЭСР, в показатель «затраты на содержание государственного аппарата» включаются затраты на вознаграждение государственных служащих, расходы на товары и услуги, произведенные негосударственным сектором (к примеру, бухгалтерские услуги, IT и т.д.), необходимые для госуправления. Напротив, статистика подтверждает, что этого не произошло, и госрасходы увеличились (**рисунок 4**). Этот процесс имел смысл лишь для перестройки системы хозяйствования в целях усиления роли бизнеса в системе государственного управления.

Проведенный анализ данных позволяет сделать вывод о том, что реформы в странах ОЭСР не дали ожидаемого результата. Степень децентрализации практически не изменилась, за восемь лет (с 2000 по 2008 год) в ряде стран этот показатель снизился (в том числе, и в России) всего лишь на 1–2%. Это можно объяснить тем, что страны неохотно идут на перераспределение полномочий сверху на региональные уровни. Не произошло и сокращения госаппарата. Наоборот, в 27 странах Евросоюза количество государственных служащих увеличилось на 9,8% в период с 1999 по 2012 год. Не последовало сокращения затрат на общегосударственные вопросы. С 2002 по 2011 год расходы по данной статье в 27 странах Евросоюза остались на неизменном уровне – в 6,6% ВВП. Фактически в России на общегосударственные вопросы тратится в три раза меньше, чем в 27 странах Евросоюза – 2,4% ВВП.

Степень централизации в России не столь существенна, как в странах ОЭСР, по показателю доли госслужащих от общего количества занятых в экономике Россия отстает от многих европейских стран.

Таким образом, учитывая результаты административных реформ в европейских странах, которые не приводят ни к сокращению госаппарата, ни к уменьшению расходов на его содержание, необходимость проведения подобных реформ в России вызывает вопросы.

Литература

Капаров С.Г., Конов А.В., Январев В.А., Клищ Н.Н., Клименко А.В., Краснов М.А., Барабашев А.Г., Оболонский А.В. Отв. ред.: Оболонский А.В. Коллективная монография – учебник «Государственная служба: комплексный подход». Москва: Дело, 2009.

Козырин А.Н., Глушко Е.К., Штатина М.А. Публичная администрация и административные реформы в зарубежных странах: Учебное пособие. М.: Теис, 2006.

Лексин В.Н., Лексин И.В., Чучелина Н.Н. Качество государственного и муниципального управления и административная реформа. М.: «Европроект», 2006.

Outsourcing in Government: The Path to Transformation. Accenture, June 2002.

OECD: Government at a Glance 2011.

THE PRINCIPLES OF PUBLIC ADMINISTRATION REFORMS IN OECD COUNTRIES

Catherine Pospelova, Ph.D., (Politics), Senior Researcher, E.T. Gaidar Institute for Economic Policy (Unit 1 Bld. 3-5 Gazetnyper lane, Moscow 125009) .E-mail: pospelova@iep.ru

Maria Kazakova, Ph.D., (Economics), Head of Department for Economic Growth Studies, Institute for Applied Economic Studies, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Bld. 82 Vernadskogo Prospect, Moscow 119571); Deputy Head of the International Department for Fiscal Sustainability Studies "Macroeconomics and Finance", E.T. Gaidar Institute for Economic Policy (Unit 1 Bld. 3-5 Gazetnyper lane, Moscow 125009). E-mail: kazakova@ranepa.ru

Summary: The article is devoted to a comparative analysis of progress in the implementation of administrative reforms in developed countries for example, the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD). The relevance of the topic stems from the fact that the twenty-year history of public service reforms in Russia, has not brought tangible results and accordingly, it is considered an appropriate time to review and revise the main directions of the reforms intended to improve the functioning of the state apparatus and the management of social and economic processes in the country. The authors conducted comparisons of systemized and statistical indicators characterizing the civil service systems in the OECD countries and that of Russia from which, conclusions are drawn as to the success of the civil service reforms in the developed countries. The article traces the main trends towards the implementation of the concept of New Public Management in developed countries from which, the results of such survey, may be utilized by public authorities responsible for the implementation of administrative reforms in Russia.

Keywords: public service, administrative reform, decentralization, outsourcing, results-based budgeting.

References:

Kaparov S.G., Konov A.V., Janvarev V.A., Klishh N.N., Klimenko A.V., Krasnov M.A., Barabashev A.G., Obolonskij A.V., Otv. red.: Obolonskij A.V. Kollektivnajamonografija-uchebnik «Gosudarstvennajasluzhba: kompleksnyjpodhod» [Collective monograph-textbook "Public service: an integrated approach"]. Moskva: Delo, 2009.

Kozyrin A.N., Glushko E.K., Shtatina M.A. Publichnajaadministracija I administrativnyereformy v zarubezhnyhstranah: Uchebnoeposobie [Public Administration and Administrative Reform in foreign countries: Textbook]/ M.: Teis, 2006.

Leksin V.N., Leksin I.V., Chuchelina N.N. Kachestvogosudarstvennogo I municipal'nogoupravlenija I administrativnajareforma [Quality of Public Administration and Administrative Reform]/ M.: «Evroproekt», 2006.

Outsourcing in Government: The Path to Transformation. Accenture, June 2002.

OECD: Government at a Glance 2011.