Материалы коллоквиума “Оценивание программ и политик: методология и применение”

Вып. 4

Москва, 2008

Материалы коллоквиума «Оценивание программ и политик: методология и применение», Вып. 4 // под ред. Д.Б. Цыганкова. – М.: ГУ-ВШЭ, 2008. – 337 стр.

Подготовка и издание сборника осуществлено в порядке софинансирования – на средства гранта «Учитель-Ученики» Научного Фонда ГУ-ВШЭ № 06-04-0020 и средства Института оценки программ и политик.

(с) Д.Б. Цыганков, предисловие и составление

(с) авторы материалов и статей

Оглавление

Оглавление 3

Предисловие 4

Раздел 1: Российско-германского семинар "Модернизация государства и управления в Германии и России": оценочные исследования 6

Сессия 1: “Модернизация управления на федеральном уровне” 6

Сессия 2: “Модернизация управления на региональном уровне” 46

Сессия 3: “Модернизация управления в столичных городах” 71

Сессия 4: “Модернизация муниципального управления” 92

Круглый стол “Оценочные исследования и управление в национальном и интернациональном контексте” 114

Раздел 2: Материалы конференции конференция Международной Сети “Оценка Программ” “Реформы оценивания программ и политик”. 134

Пленарное заседание 134

Сессии 1, 4 и 7 “Оценка регулирующего влияния” 149

Сессия 2. “Новые направления в оценивании” 183

Сессия 3. “Зарубежный опыт” 197

Сессия 5. “Методология оценивания” 200

Сессии 6, 9. “Оценивание и гражданское общество” 211

Сессия 8. “Практический опыт” 230

Сессия 10. “Оценка государственных программ” 238

Сессия 11. “Развитие оценки программ” 259

Сессия 13. “Оценивание в образовании и науке” 271

Сессия 14. “Новые направления в оценивании” 282

Заключитетельное пленарное заседание 287

Раздел 3: Избранные публикации по оценке программ 296

Колошин А., Колчинская Л., Разгуляев К., Русинов В. Анализ потенциала кластеризации профильных подотраслей промышленности Санкт-Петербурга и непромышленных видов деятельности 296

Беляев А.Н. Инструменты стимулирования экспортной силы предприятий кластера 322

Соболь Д.В., Цыганков Д.Б. Преподавание курсов по оценке регулирующего воздействия: международный опыт и российская практика 330

Предисловие

Данный сборник продолжает традицию сборников материалов общегородского коллоквиума «Оценивание программ и политик: методология и применение» в ГУ-ВШЭ, выходивших в 2006-2007 гг. Большую часть сборника составляют материалы двух международных конференций, «обрамляющих» заседания коллоквиума; одна – послужила импульсом, другая – подвела промежуточный баланс.

В июне 2003 г. по инициативе проф. Хельмута Вольманна, поддержанной тогдашними деканами факультета прикладной политологии и факультета государственного управления Леонида Ионина и Андрея Клименко соответственно, в Москву приехала, пожалуй, лучшая немецкая команда в области исследований государственного управления и оценивания в госсекторе, объединенная вокруг т.н. «Берлин-Бранденбургского коллоквиума по государственному управлению». Помимо ГУ-ВШЭ и университета им. Гумбольдта (Берлин) значительную финансовую поддержку в организации семинара «Staats- und Verwaltungsmodernisierung und Evaluation in Deutschland und Russland» оказало московское представительство Фонда Фридриха Наумана.

Сейчас уже можно свободно говорить, что тогда для направления public sector evaluation в России пробил «час нулевой». Скажем, сам автор этого предисловия даже выбрал не слишком удачный перевод названия семинара на русский («Модернизация государства и управления в Германии и России: оценочные исследования»). А ведь немецкие коллеги явно подталкивали нас подумать над сопоставлением с одной стороны, реформ госуправления, а, с другой - оценивания как направления, имеющего «будущее». Трудности были не только с переводом. Трудно было найти «спикера» от России, способного рассказать об оценке в государственном секторе. В итоге на конференции выступил фронтмен Международной сети «Оценка Программ» Алексей Кузьмин, составивший к тому времени свою бесспорную репутацию специалиста по оцениванию в некоммерческом секторе.

Более того, плодотворная дискуссия шла вокруг сравнения систем государственного и муниципального управления, их реформирования, но как только речь заходила именно об оценивании, русские докладчики и дискусанты отворачивали – к немалому изумлению немецких коллег – в сторону. Эта неосведомленность оказалась не такой уж и безобидной: через 8 месяцев, в марте 2004 г., по лекалам New Public Management в России была запущена административная реформа, в разработке которой в том числе участвовали и российские участники этой дискуссии. Уже позже стало понятно, что российские эксперты, консультировавшие органы исполнительной власти, не ставили в центр концепцию политико-управленческого цикла с этапом ‘evaluation”.

Конечно, я далек от мысли объяснить нынешний провал административной реформы в России исключительно тем, что реализовавшийся изначально набор инструментов реформ был неполон, и в него не был включен такой неотъемлемый институт, как оценивание политик и программ, а значит и не было предусмотрено придать какому-либо ведомству функцию оценивания либо создать соответствующие подразделения в ключевых министерствах.

Все же «коммуникационная» катастрофа 2003 г. подтолкнула нас к идее выращивания направления «оценивание» снизу, со студентами младших курсов, которые даже не участвовали в 2003 г. на самом семинаре. В январе 2004 они начали читать и аннотировать статьи из профессиональных западных журналов, мы «раздали» им методики и подходы, и уже с ноября 2004 г. мы тронулись несмелыми ростками из-под глыб. Это означало, в частности, и эмансипацию оценивания от политического анализа (так что создание соответствующей секции в Российской ассоциации политической науке двинулось уже без сторонников развития evaluation). Точками роста для нас стали экономика, социология и отчасти – право, но не политология. А участники коллоквиума - уже выпускники ГУ-ВШЭ 2007-2008 гг. - постепенно составили костяк Института оценки программ и политик (ИОПП).

В последнем разделе, по традиции предыдущих сборников, собраны статьи, посвященные актуальным направлениям оценки программ (оценка кластерной политики) и вопросам образования в этой области (на это раз представлен обзор преподавания за рубежом уч. дисциплин по оценке регулирующего воздействия).

В заключение, как обычно, хотел бы поблагодарить всех коллег, принявших участие в подготовке данного сборника: расшифровка стенограмм (Илья Компасов, Екатерина Селедцова, Екатерина Патюлина), сводка и вычитка материалов сборника (Олег Вахромеев. Екатерина Кузнецова), литературная правка (Б.А. Цыганков).

Даниил Цыганков,
Руководитель общегородского коллоквиума
«Оценивание программ и политик: методология и применение» ГУ-ВШЭ,
Генеральный директор Института оценки программ и политик

Раздел 1: Российско-германского семинар "Модернизация государства и управления в Германии и России": оценочные исследования

(23-24 июня 2003 г.)

Сессия 1: “Модернизация управления на федеральном уровне”

23 июня 2003 г., 10.00-12.00. Модератор – Л.Л. Любимов (1-й проректор ГУ-ВШЭ)

Лев Любимов: Коллеги, друзья, сегодня в стенах Высшей Школы Экономики проводится двусторонний семинар, в котором участвуют как немецкие университеты, так и ГУ-ВШЭ. Тема предельно актуальна, особенно для нашего университета, который в эту тему втянут уже несколько лет, на уровне подготовки документов для властей. От имени ректората ГУ-ВШЭ разрешите вас приветствовать на этом семинаре, который в действительности лишь продолжает уже трехлетнюю историю тесного научного и образовательного взаимодействия с университетом им. Гумбольдта, а теперь – и с университетом Потсдама.

Чем шире круг германских университетов, с которыми мы взаимодействуем, тем – мы считаем – лучше для нашего качества, потому что лучшим критерием вообще образовательного качества университетов России является их способность вести программы двойных дипломов, в которых мы учим, а зарубежные университеты нас экзаменуют. Если результаты экзаменов хорошие, то мы заслуживаем тот хлеб, который едим.

Как я сказал, тема это чрезвычайно актуальная: Россия втягивается в длинный путь, который придется пройти – путь административных реформ. Германия получила, наверное, вторую стадию такого развития после 1989 года, когда нужно было восстанавливать единство, когда нужно было принять удар другой части германской экономики, вряд ли эффективной, и, когда нужно было, может быть, временно, а, может быть, очень надолго увеличивать социальную роль государства и вмешательства государства в экономические проблемы, и не только экономические.

Россия тоже столкнулась с массой вызовов в последние двенадцать лет, связанные с тем, что не ясно было, какими путями идти. Как вы знаете, посткоммунистическое пространство осваивалось различными путями, в различных частях Восточной Европы и мира.

Есть путь наиболее легкий, которыми пошли Чехия, Венгрия, Польша, страны с очень длительными традициями демократическими, традициями гражданского общества. Там эти процессы прошли наименее безболезненно. Есть китайский опыт, где страна начала с

либерализации и не известно, закончит ли демократией. По крайней мере, вот уже много лет о демократии много разговора, но ее нет и, может быть, сохранение старой институциональной системы при бурном развитии рыночных отношений для Китая наиболее приемлемый путь.

Россия, к сожалению, я это высказываю как свое мнение, начала с чистой демократии, т.е. с чистого разрушения старой институциональной системы, а затем 10 лет спустя начала переходить к либерализму. И это создало очень высокую цену для нас. Есть промежуточный этап, он для вас будет неожиданным, это Белоруссия, где старую институциональную систему еще не разрушили, но и где нет ни особенно выдающихся результатов, ни трагических последствий. Надо искать свои пути, и они не являются универсальными. По крайней мере, об этом говорит мировая историческая школа. Историософская школа говорит о том, что есть стадии, а есть типы цивилизационного развития, есть оттенки цивилизационного развития, и они требуют разных институциональных решений. Я думаю, что ученые никогда не должны бросать эту тему. Эта тема предельно актуальна, по крайней мере, что касается нашей страны, она скорее шла путем сплошных ошибок, а не проб. И единственный крупный результат, которого мы, безусловно, достигли за последние три с половиной года – это политическая стабильность. Политическая стабильность дала много, она дала положительные темпы экономического роста, она дала, наконец, возможность влиять на структуру ВВП в правильном направлении, но вряд ли в России подавляющее большинство населения испытывает большое счастье от той административной структуры, которая у нас стихийно сложилась за последние 12 лет. Поэтому и нам тем более будет полезно услышать об опыте нации, чей вклад в понимание государственного управления является выдающимся, нации, которая изначально исповедовала мистические подходы: это досталось немцам от их предков, которые представляли себе мир в качестве хаоса, в котором они должны создать нечто подобное порядку, организовать этот мир в форме порядка. Тем более с теми проблемами и с теми вызовами, с которыми вы столкнулись в последние 15 лет. Я никогда не занимался Германией, скорее Новым Светом, но мне всегда представлялось, что к концу 80-х годов в Германии сложилась ситуация, в которой как в платформах экономических, в платформах двух основных партийных блоков – ХДС/ХСС и СДПГ с «Зелеными», с другой стороны, в платформах экономических, социальных, стратегических, экологических, межнациональных и т.д. уже исчезли идеологические ориентации и установки. Мне казалось, что к концу 80-х годов в Западной Германии сложился национальный консенсус по большинству вопросов, с которыми имеет дело нация, но «приход» бывшей ГДР, видимо, возобновил, «создал римейк» очень многих проблем и поэтому наверняка много вызовов появилось и в Германии.

От имени ректората ГУ-ВШЭ я хотел бы пожелать успеха вашей работе, хотел бы пожелать, чтобы эта работа привела не только к тому, чтобы все участники стали более продуктивными, чтобы все они смогли вести чисто консультационную работу, вести работу, которая связана с общением с властями, особенно законодательными, с теми, кто меняет правила игры, меняет институциональные структуры и механизмы, чтобы они это делали более плодотворно, чем раньше. Я хотел бы пожелать всем творческих успехов.

Разрешите теперь предоставить слово Францу Хуберту, постоянному представителю университета им. Гумбольдта в ГУ-ВШЭ, с которым мы очень подружились и которого мы давно воспринимаем как нашего собственного профессора.

Франц Хуберт: Vielen Dank für die freundlichen Wörter. Ich freue mich sehr, meine Damen und Herren, Sie hier begrüßen zu können. Ich vertrete die Humboldt Universität zu Berlin hier in Moskau, die vor einem halben Jahr einer akademischen Repräsentanz hier erstmal im Ausland geöffnet hat. Ich soll Ihnen auch in dieser Funktion auch Grüsse der Universitätsleitung übermitteln. Frau Prof. Ischinger und Herr Prof. Mlyneck waren vor einer Woche hier in Moskau und es ist verständlich, dass sie selber nicht wieder kommen könnten um sie hier zu begrüßen nach so kurze Zeit, aber sie haben mich gebeten stellvertretend Ihnen einen Erfolg dieser Konferenz zu wünschen.

Ich möchte Ihnen auch zu diesem Thema gratulieren, nicht nur weil es im Augenblick für Russland ein sehr aktuelles Thema ist, sondern auch weil, im Grunde genommen, ein zeitloses Thema für alle westliche Länder ist. Es ist ganz natürlich, dass in Russland nach dem Einsetzen der Reformprozesse die erste Konzentration, (die bei der Einfluss gestattest zurück zu dringen und privat Initiative und private Wirtschaftsinitiative Raum zu gehen). Und in dieser Hinsicht sind auch große Erfolge erzielt worden. Es gibt heute eine Marktwirtschaft in Russland und sie entwickelt sich nicht nur im Bereich der Energiewirtschaft, wo Russland natürlich sehr stark ist, sondern auch in vielen anderen Wirtschaftssektionen gut. Über diesen ersten Einsatz, dass eine private Wirtschaftentwicklung fördern muss und zulassen muss und die Rolle des Staates zurück dringen muss ist in Hintergrund getreten ist, dass aber der Staat auch eine wichtige Rolle zu erfüllen hat, die neue zu bestimmen ist. Und es wird nun zunehmend erkannt, dass administrative Reform im Staatswesen dringend erforderlich ist um den Staat in der Lage zu versetzen, um die öffentliche Verwaltung in der Lage zu versetzen, die notwendige Funktion in Gesellschaft überhaupt zu erfüllen. In zu vielen Bereichen ist es noch immer so, die staatliche Verwaltung im Grunde genommen behindernd wirken und deshalb auch etwas angesehen bilden, was man zurück dringen…. von dem man sich schützen muss. Und das ist natürlich auch eine Folge der Tatsache, dass die Verwaltungsprozesse selber extrem ineffizient sind und sich kaum geändert haben in den

letzten 15 Jahren. Hier gibt es jetzt also enormem Bedarf und das ist sicherlich sinnvoll, wenn man aus der Erfahrung lernt wie andere Länder gemacht haben beim Versuch ihre staatliche Verwaltung zu reformieren und effizienter zu gestallten. Man kann sicher auch aus den Fehlern lernen, denn so wahnsinnig erfolgreich sind wir da nicht mit. Es ist eben so, dass wir auch sehr lange Tradition zurückblicken können und viele Versuche und Reformanstrengungen in diesem Bereich schon unternommen haben und viele auch gescheitert sind und man kann aus den Fehlern aus falschen Erwartungen und falschen Ansetzen sehr viel lehren, wenn man sich selber auf dem Weg macht um diesen Reformenprozess einzuleiten.

Deutschland hat sicherlich auch ein enorme Bedarf an der neue Bestimmung der Rolle des Staates im Vergleich zur Rolle privater Wirtschaft und wir erleben in Deutschland gerade zur Zeit eine sehr heftige Diskussion darüber, wie der Staat schlanker, kleiner und effizienter werden soll, sodass die Situation qualitativ nicht unähnlich sind.

Ich wünsche Ihnen also vom ganzen Herzen viel Erfolg, im Sinne internationales Gedankenaustausches und internationale Austausches über dieses wichtige Thema und vielleicht ergeben hier sich aus den heutigen und morgigen Arbeitstagungen auch Anknüpfungspunkte für weitere Zusammenarbeit in diesem Bereich. Herzlichen Dank fürs Zuhören.

Лев Любимов: Слово предоставляется Михаилу Дмитриеву, 1-му заместителю министра экономического развития и торговли Российской Федерации. Это человек, который в министерстве отвечает, в том числе за тот блок, который нам здесь предстоит в ближайшие два дня обсуждать.

Михаил Дмитриев: Уважаемые участники семинара, мне очень интересно наблюдать то, как развиваются дискуссии в ГУ-ВШЭ с участием наших международных партнеров по реформе государственной службы и административной системы. Дело в том, что те идеи, которые здесь в ГУ-ВШЭ, прежде всего, являются предметом активных споров с точки зрения их применимости для Российской Федерации, традиционно воспринимаются как идеи, которые пришли к нам из англо-саксонских стран – это: Великобритания, Новая Зеландия, США, Канада. В ходе многочисленных дискуссий, связанных с выбором дальнейших перспектив развития системы государственного управления в России, сторонники этого подхода неоднократно сталкивались с аргументами интеллектуальных оппонентов такого рода идей со ссылками на то, что существуют альтернативные системы государственного управления, которые себя прекрасно зарекомендовали и которые являются преобладающими для стран континентальной Европы. Прежде всего, в таких случаях нам в качестве примера ставится система государственной службы в Германии, именно

исторически сложившаяся система государственной службы и государственного управления, и французская система государственного управления. Действительно, те механизмы, которые мы обсуждаем сегодня с нашими германскими коллегами, вряд ли были представимы в этих странах в рамках тех правил, которые существовали на протяжении многих десятилетий. Еще 10-15 лет назад трудно было представить, что подобные весьма глубокие преобразования в этих странах станут возможны, и о них будут говорить всерьез. Тот факт, что сегодня мы встречаемся с германскими коллегами, обсуждаем механизмы «New Public Management», механизмы бюджетирования по результатам; механизмы, направленные на создания стимулов для гораздо более эффективного использования общественных ресурсов, свидетельствует, прежде всего, что новые подходы, сторонниками которых здесь в России являются, в том числе, наши коллеги из ГУ-ВШЭ, завоевывают все более обширное пространство среди наиболее развитых и успешных стран мира. И даже те страны, которые ставятся оппонентами этих преобразований в качестве примера возможности, успешности альтернативных систем государственного управления и бюджетирования, они тоже ищут возможности реализации новых подходов. О таких подходах думаем и мы в Министерстве экономического развития и торговли, и те специалисты, которые этим занимаются в ГУ-ВШЭ. Любопытно также, что по сути дела, о похожих вопросах мы сейчас говорим с наши французскими коллегами, с которыми мы проводим семинары регулярно. Первый семинар, посвященный бюджетированию, мы проводили больше года тому назад и, насколько я понимаю, Франция чуть раньше стала присматриваться к такого рода методам формирования бюджета государственных органов и механизмов принятия решений, но, и в Германии, по крайней мере, на уровне земель, происходят очень серьезные подвижки. С точки зрения обмена опытом и получения новой информации для нас встреча с германскими коллегами, в некотором смысле оказывается гораздо важнее и ценнее, чем встреча с экспертами тех стран, где новые механизмы, которые мы рассчитываем внедрить в России, уже давно являются стандартными способами принятия государственных решений, в том числе в финансовой сфере. Нам важно понять, прежде всего, то, какие мотивы сейчас побуждают германское правительство, правительства германских земель искать новые подходы к принятию управленческих решений, подходы, которые, как нам всегда казалось, не очень совместимы с традиционно исторически сложившейся в Германии моделью государственного управления. Эти причины, аргументы, по которым сейчас в Германии начинают готовиться и осуществляться комплексные, далеко идущие реформы. Более глубокое их понимание позволит и в России получить дополнительные аргументы в дискуссиях с оппонентами тех предложений, которые мы сейчас рассматриваем в ходе административной реформы государственной службы в России,

и позволит повысить шансы на то, что наша аргументация в пользу подобных преобразований, в конце концов, будет признана правомерной и, что за нашими предложениями, в конечном счете, последуют необходимые политические решения, которые позволят существенным образом изменить механизмы бюджетирования и управления на российской государственной службе.

Мне лично очень приятно, что такой семинар с немецкими коллегами смог состояться. У меня вызывает приятное удивление и радость то, что повестка дня в наших реформах во многом оказывается общей. Это видно даже из тех предварительных материалов, которые положены к нам в папки и в моих глазах это лишний раз подчеркивает то, что в условиях, когда столь разные по своей истории и по культуре, по экономической системе страны как Россия и Германия начинают думать об одних и тех же задачах в рамках реформы системы государственного управления. Это лишний раз говорит о том, что необходимо активизировать усилия по обмену опытом и информации. Мы имеем прекрасные шансы сейчас максимально эффективно учиться на ошибках друг друга и извлекать уроки из положительного опыта и достижений друг друга и, мне кажется, что такого рода обмены, в конечном счете, могут помочь осуществлению этих преобразований, как в России, так и в Германии. Я хотел бы пожелать всем участникам семинара больших успехов, максимально плодотворного обмена мнениями и еще раз выразить надежду на то, что такого рода обмены опытом и мнениями станут между российскими и германскими коллегами более систематическими, как это уже произошло между Россией и Францией. Надеюсь, что такого рода обмены помогут и российским, и германским реформаторам повысить эффективность государства, эффективность принятия бюджетных решений в наших странах. Спасибо.

Лев Любимов: Слово предоставляется г-ну Фальку Бомсдорфу, главе московского представительства Фонда Фридриха Науманна.

Фальк Бомсдорф: Наш фонд – один из шести немецких политических фондов, работающих в России. Первый фонд попал сюда в 1989 году, а сейчас все эти фонды здесь. Последний фонд – это фонд ПДС. Фонд Науманна близок к партии свободных демократов, к либеральной политике. Мне хотелось бы всех сердечно поприветствовать от имени Фонда и от себя лично.

Проведение этого семинара не нуждается в оправдании, о чем уже говорили наши коллеги. Модернизация государства и управления – это одна из самых важных тем и в России, и в Германии. Обмен мнениями по этой теме не просто интересен, но и очень необходим для нас всех. Больше всего нужен, на мой взгляд, постоянный диалог. Этот

семинар также соответствует концепции Фонда. Он не заключается в помощи, ибо Россия не нуждается в ней. Россия располагает всеми ресурсами, чтобы стать современным государством. Однако необходимо сотрудничество и диалог. Именно поэтому я сразу согласился с профессором Вольманном, когда он в прошлом году, разговаривая со мной, предложил провести этот семинар. Это все, что я хотел сказать, удачи вам.

Лев Любимов: Слово предоставляется профессору Хельмуту Вольманну (Hellmut Wollmann), университет им. Гумбольдта.

Хельмут Вольманн: В начале хотелось бы подчеркнуть, что очень рад этому семинару в Москве в рамках сотрудничества ГУ-ВШЭ с немецкими университетами. Идея этой конференции возникла в беседах, которые я проводил с Д.Б. Цыганковым и Л.Г. Иониным. Также очень рад, что удалось достичь поддержки Фонда Науманна. Без этой поддержки мы не смогли бы организовать наш семинар. Теперь позвольте перейти к моему вводному докладу, который называется «Модернизация управления и концепция New Public Management в международном контексте» (Staats- und Verwaltungsreform und New Public Management im internationalen Kontext).

In diesem Beitrag soll zum „Auftakt“ des deutsch-russischen Workshop zur Staats- und Verwaltungsmodernisierung in den beiden Ländern versucht werden, die Modernisierungswelle zu skizzieren, die seit den 1980er Jahren die „westlichen“ Länder – unter dem bestimmenden Einfluss von den Konzepten des New Public Management ergriffen hat. Hierbei sei die Entwicklung in Deutschland in eine vergleichende Perspektive gestellt werden, als Einleitung und Vorbereitung der nachfolgenden Beiträge, die sich dem Stand der Diskussion und Praxis der Verwaltungsmodernisierung in Deutschland detaillierter widmen sollen. Es versteht sich von selbst, dass dieses Auftakt-Referat nicht als ein sehr knapper Abriss sein kann.

1.Einleitung[1]

1.1. *„Lange Wellen“ und Politikwechsel in Staats- und Verwaltungsreform*

Im vergangenen halben Jahrhundert haben Staat und Verwaltung in den westlichen Industrieländern zwei tief greifende Veränderungsschübe erlebt, die von unterschiedlichen politischen und konzeptionellen Logiken und Kräften angetrieben wurden. Man könnte von zwei „langen Wellen“ sprechen (vgl. Wollmann 2000: 725 ff.).

Im Reformschub der 1960er und 1970er Jahre kumulierten institutionelle und politikkonzeptionelle Veränderungsschritte, die sich – mit deutlichen zeitlichen und inhaltlichen

Unterschieden zwischen den einzelnen Ländern – in der Nachkriegsentwicklung abgezeichnet hatten. Diese waren zunehmend von der politischen Vorstellung und Forderung bestimmt, dass der Staat eine „pro-aktive“ Rolle in der Sicherung stetigen Wirtschaftswachstums und im weiteren Ausbau des auf einen gerechten Ausgleich der Risiken und Wohlstandsgewinne zwischen „Kapital und Arbeit“ gerichteten Wohlfahrtstaats zu übernehmen habe. Diese wohlfahrts- und interventionsstaatlichen Ziele wurden wesentlich von den sozialdemokratischen Parteien getragen und prägten in dem Maße, wie diese in den Ländern bei den Wahlen regierungsfähige Mehrheiten erlangten und die Regierungen stellten, dieser Politikphase eine sozialdemokratische Handschrift auf. Die Konzeption vom fortgeschrittenen Wohlfahrtsstaat ging Hand in Hand mit jener von umfassenden Reformen der Regierungs- und Verwaltungsstrukturen als notwendige Voraussetzung für die Ermöglichung und Sicherung von „aktiver“ Politik. Die (an diesem Ziel orientierte) „Modernisierung“ von Regierung und Verwaltung hatte zum einen „intergouvernmental“ und inter-organisatorisch die regionalen und lokalen Verwaltungsstrukturen im Visier, was in vielen (vor allem den „nordeuropäischen“) Ländern – auch in der Bundesrepublik – im teilweise drastischen gebietlichen Neuzuschnitt der lokalen und überlokalen Politik- und Verwaltungsebene seinen Ausdruck fand. Intra-administrativ und intra-organisatorisch wurde ein vornehmes Reformziel darin gesehen, die Verwaltung auf allen Ebenen insbesondere durch die Einführung von Planungs- und Informationskapazitäten organisatorisch, personell und instrumentell für ihre neuen und erweiterten Aufgaben zu ertüchtigen. Im Gefolge des ersten „Erdölpreisschocks“ von 1973 und der hierdurch ausgelösten weltweiten ökonomischen Wachstumsschwäche wurden die ökonomischen und fiskalischen Prämissen dieser ersten Reformwelle und –Phase abrupt und einschneidend in Frage gestellt.

In den 1980er und 1990er Jahren wurde in einer zunehmenden Zahl von Ländern eine weitere Veränderungswelle bestimmend, die von der sich die seit den 1970er Jahren formierenden Kritik am expansiven Wohlfahrtsstaat und seinem „Politik- und Bürokratieversagen“ getragen wurde und die darauf zielte, den Staat und Öffentlichen Sektor auf „Kernfunktionen“ zurück zu schneiden und auf die „Kräfte des (von staatlicher Gängelung befreiten) Marktes“ zu setzen. Politisch wurden diese Vorstellungen zunächst insbesondere von den konservativen und rechts-liberalen Parteien verfochten und ideologisch zugespitzt. Mit den Wahlsiegen der Konservativen unter Margret Thatcher in Großbritannien (1979) und von Ronald Reagan in den USA (1980) gewann die neo-konservative und neo-liberale Politikwende erstmals Regierungsmacht und damit politisch armierte Bestimmungskraft im internationalen Modernisierungsdiskurs. Insbesondere in Großbritannien wurde die neo-liberale Politik- und Verwaltungskritik zur Leitlinie umfassenderer

[1] Dieses Diskussionspapier stützt sich auf Wollmann 2003c

Verwaltungsreformen. Aber auch sozialdemokratische Regierungen zeigten sich – unter der Wucht weltwirtschaftlicher Veränderungen und budgetärer Zwänge – zunehmend bereit, die Prämissen des „alten“ Wohlfahrtsstaats und seiner Handlungs- und Organisationsprinzipien in Frage zu stellen und sich wirtschafts- und verwaltungspolitisch neu zu orientieren.

Vor allem an vier Merkmalen (bei allerdings erheblichen Unterschieden in Zeitpunkt, Umfang und Kombination von Land zu Land) sei dieser verwaltungspolitische Politikwechsel in diesem Papier festgemacht:

- Zum einen geht es darum, den Umfang der Aufgaben des Staates und des Öffentlichen Sektors neu zu bestimmen, staatswirtschaftliche Betätigungen (insbesondere im Telekommunikations- und Verkehrsbereich) durch Privatisierung aufzugeben und (in ideologisch neo-liberaler Zuspitzung) den Staat auf eine „schlanke“ (lean state), wenn nicht „minimale“ (minimal state) Variante zu reduzieren.
- Zum andern sollen sich der Staat/Öffentliche Sektor, soweit ihm weiterhin Aufgaben der öffentlichen Leistungen und „Daseinsvorsorge“ verbleiben, hierbei auf eine „Gewährleistungsfunktion“ („enabling“) beschränken, während die Erbringung der Leistung selbst (öffentlichen, halböffentlichen und vor allem privatwirtschaftlichen) Trägern überlassen bleiben sollen, die im Wege der öffentlichen Ausschreibung und des Marktwettbewerbs zu ermitteln und zu beauftragen sind.
- Für die Organisation des Öffentlichen Sektors ist intergouvernmental und inter-organisatorisch eine Dezentralisierung durch Schaffung von Organisationseinheiten („agencies“) anzustreben, die jeweils auf die Herstellung bestimmter Verwaltungsleistungen gerichtet sind und hierbei eine sowohl möglichst effiziente als auch möglichst „kundennahe“ Leistungserbringung anzustreben haben.
- Intra-administrativ und intra-organisatorisch sollen durch Einführung von privatwirtschaftlichen Managementtechniken die Unbeweglichkeit und „Kostenblindheit“ des traditionellen (extern rechtsregelgesteuerten, intern hierarchischen - „Max Weber´schen“) Bürokratiemodells überwunden und eine möglichst große Flexibilität, Effizienz und „Kundennähe“ des Verwaltungshandeln erreicht werden.

Während die beiden erstgenannten konzeptionellen Stränge den politisch-ideologischen neo-liberalen Grundannahmen („core beliefs) über die Grenzen staatlicher Aufgaben („lean state“) und die grundsätzliche Überlegungen von Markt- und Wettbewerbsprozessen zugeordnet werden können, sind die beiden letzteren eher (privatwirtschaftlichen) Managementlehren zuzurechnen. Ohne eindeutige begriffliche Abgrenzung, jedoch überwiegend auf die Managementansätze gemünzt, ist es in der internationalen Diskussion üblich geworden, von *New Public Management (NPM)* zu sprechen (hierzu wohl erstmals und begriffsbildend Hood 1991).

Frühzeitig wurde darauf aufmerksam gemacht (vgl. Aucoin 1990: 115), dass es sich bei *NPM* keineswegs um ein in sich kohärentes oder gar theoretisch konsistentes Reformkonzept, sondern eher um ein Konglomerat (vgl. Pollitt 1995: 113) von Konzepten und Handlungsempfehlungen handelt, die teilweise unterschiedlicher konzeptioneller Provenienz und deshalb in sich durchaus widersprüchlich sind. Diese Widersprüchlichkeit liegt vor allem darin, dass einerseits Positionen vertreten werden, die auf Theorievarianten des *Rational Choice* (insbesondere ökonomische Theorie der Bürokratie) fußen und reformstrategisch, mit eher zentralisierenden Implikationen, nahe legen, die externe politische Kontrolle über die Bürokratie zu verstärken und so deren von „rationalem“ Kalkül und Eigeninteresse gespeiste Neigung zu organisatorischem Wildwuchs und Kostenexpansion zu bannen, während andererseits die dem privatwirtschaftlichen Managerialismus entstammenden Rezepte („let the managers manage“), mit eher dezentralisierenden, wenn nicht zentrifugalen Wirkungen, eine Freistellung der Verwaltungsmanager von der politischen Detailsteuerung einfordern (vgl. hierzu Reichard/Röber 2001: 374 ff. mit Nachweisen).

Seit den frühen 1980er Jahren, insbesondere nach dem neo-liberalen Politikwechsel in Großbritannien (1979) und Neuseeland (1984), haben die unter der Flagge des New Public Management segelnden Vorstellungen einer durchgreifenden Staats- und Verwaltungsreform in der internationalen Diskussion eine zunehmende Dominanz errungen. Diese ist noch dadurch verstärkt worden, dass *NPM* von einflussreichen internationalen Organisationen, insbesondere von der *OECD*, nachgerade zum einzigen aussichtsreichen Entwicklungspfad und zu dem „im Grunde effektivsten Weg zur Modernisierung des Wohlfahrtstaats“ (so kritisch *Naschold* 1995: 69) erklärt und propagiert worden ist. Die Geburtsmale ihrer angelsächsischen Ursprungsländer tragend, hat diese Debatte „Anglo-Saxon-zentristische“ Züge (vgl. kritisch Wollmann 2001: 151 f.), die in der überwiegend englischsprachig geführten internationalen Diskussion ihre „anglophone“ Widerspiegelung und Verstärkung erfahren. Auch in der deutschen Diskussion fand dieser „angelsächsische“ Diskursdominanz (zumindest vorübergehend) darin ihren Widerhall, dass in den „schrillen Tönen der betriebswirtschaftlichen Modernisierungseiferer“ (Röber 1996: 98 ff.) die eigene deutsche Verwaltungsentwicklung in tiefdunklen Farben gemalt und die angelsächsischen Modernisierungserrungenschaften in umso helleres Licht getaucht wurden.

2. Länderprofile des verwaltungspolitischen Politikwechsels im internationalen Vergleich

Die hier getroffene Auswahl der Länder *USA, Großbritannien, Neuseeland Frankreich* und *Deutschland* ist von der Absicht angeleitet, einerseits die in der bisherigen internationalen Diskussion im Vordergrund stehenden angelsächsischen Länder und andererseits mit Frankreich und Deutschland zwei in der internationalen Diskussion bislang eher vernachlässigte

kontinentaleuropäische Länder zu berücksichtigen (für empirische Länder- und Vergleichsstudien vgl. Pollitt/Bouckaert 2000, Christensen/Lagreid 2001, Wollmann 2003a)..

Die empirische Ermittlung des der hier interessierenden verwaltungspolitischen Politikwechsels (policy change), der sich in den hier zum Vergleich herangezogenen fünf Ländern Großbritannien, Neuseeland, USA, Frankreich und Deutschland in den letzten 20 Jahren vollzogen hat, stößt, zumal im Rahmen dieses notwendig verkürzt argumentierenden Papiers, auf mehrere Schwierigkeiten.

Zum einen gilt es aus dem erwähnten breiten Bündel von Veränderungszielen, die unter dem weiten Schirm von *NPM* angestrebt werden, einige (möglichst aussagekräftige) auszuwählen

Die folgende Analyse wird sich vor allem auf drei Dimensionen der Verwaltungspolitik konzentrieren und beschränken:

- Inter-gouvernmental und inter-organisatorisch: die Dezentralisierung der Verwaltungsstrukturen,
- die Einführung von Marktwettbewerb in die Erbringung öffentlicher Leistungen (durch „outsourcing“, Privatisierung usw.),
- intra-administrativ und intra-organisatorisch die Einführung von Managementtechniken in die Verwaltung.

Zwar lässt diese Fokussierung wichtige weitere Gegenstände und Felder der Reformpolitik (insbesondere das Personal- und Finanzwesen der Verwaltung) unberücksichtigt. Jedoch soll diese Verkürzung (und mögliche Verzerrung) an dieser Stelle in Kauf genommen werden.

Zum andern bedarf es – angesichts des auch und gerade die Verwaltungspolitik kennzeichnenden Politikzyklus zwischen Entscheidungsvorbereitung, Politikentscheidung und Implementation – der Klärung, woran beobachtbare Veränderungen empirisch festgemacht werden. Dies könnte gerade im Bereich von Verwaltungspolitik problematisch sein, weil man es hier, wie die Praxis zeigt, mit einer breiten (nicht selten absichtsvollen) „Unsicherheitszone“ zwischen Reformankündigung und –rhetorik, Reformentscheidung und – implementation zu tun hat. Da wir uns in diesem Analyse vor allem für den beobachtbaren „Politikwechsel“ interessieren, soll in erster Linie auf die politische Entscheidung, Verwaltungsreformen einzuleiten, abgehoben werden, unter gleichzeitiger Einbeziehung, soweit möglich, beobachtbarer tatsächlicher Veränderungen.

Schließlich ist einzuräumen, dass es sich in bei der empirischen Erfassung der relevanten Veränderungen an dieser Stelle nur um grobe Schätzungen handeln kann.

Unter diese mehrfachen Vorbehalte gestellt, soll der verwaltungspolitische Politikwechsel, der in den hier herangezogenen Beispielsländern Großbritannien, Neuseeland, USA, Frankreich und Deutschland in den letzten 20 Jahren zu beobachten ist, anhand der drei unterschiedenen Veränderungsdimensionen wie folgt gekennzeichnet werden.

- In der intergouvernmentalen und interorganisatorischen Dimension sind die stärksten Veränderungen in den drei unitarischen Ländern Großbritannien, Neuseeland und Frankreich zu beobachten, wobei sich zwei Veränderungsmuster unterscheiden lassen. Die massive Dezentralisierung des traditionell („Napoleonisch“) zentralistischen französischen Staates, die in den frühen 1980er Jahren in Frankreich beschlossen und eingeleitet wurde, ist konzeptionell eher der zurückliegenden Reformphase und „klassischen“ Dezentralisierungspolitik zuzurechnen. Demgegenüber wurden in Großbritannien ab 1988 die Dezentralisierung durch die Einrichtung von („single purpose“) „Agencies“ und ähnliche Reformmaßnahmen in Neuseeland unter dem Banner der NPM-Programmatik in Angriff genommen. In den föderal-dezentralen Ländern USA und Deutschland hatten diese Reformkomponenten keine Relevanz.
- Die NPM-gespeisten Ansätze des *marketization* der öffentlichen Dienstleistungen (durch die „Auslagerung“/ Privatisierung/ „outsourcing“ und Wettbewerb, competitive tendering) wurden ebenfalls vor allem in Großbritannien und Neuseeland eingeführt und angewandt, wo bis in die 1970er Jahre die Versorgung mit Gesundheits- und Sozialleistungen fast ausschließlich von Staats- bzw. Kommunalpersonal getragen wurde. In den anderen Ländern spielten *marketization*-Ansätze bislang eine deutlich geringere Rolle. Dies gilt auch für Deutschland, wo – aufgrund des sog. Subsidiaritätsprinzips – die sozialen Dienstleistungen (Unterhaltung von Kindergärten, Altenheimen usw.) traditionell überwiegend von den nicht-staatlichen (gemeinnützigen) Wohlfahrtsverbänden erbracht werden und sich die Kommunen insoweit auf eine – in der derzeit geläufigen NPM-Terminologie – „enabling“- (Gewährleistungs-) Funktion beschränken.
- Das Vordringen von Management-orientierten Organisations- und Verfahrensprinzipien (intra-organisatorische Dezentralisierung der Ressourcenverantwortung, Performance management usw.) ist in allen Ländern zu beobachten. Sie lösten in Frankreich und (seit Anfang der 1990er Jahre unter dem Stichwort „Neues Steuerungsmodell“) in Deutschland angesichts dessen besonders intensive Modernisierungsaktivitäten aus, dass in diesen beiden Ländern – als Teil der „klassischen“ kontinental-europäischen Verwaltungstradition und auch als Ausdruck der „Rechtsstaatstradition“ – das Modell der von außen durch Rechtsregeln gesteuerten und intern hierarchisch organisierten Verwaltung besonders ausgeprägt war. Die Einführung von Managementformen und –verfahren, die dem privaten Sektor und den privatwirtschaftlichen Unternehmen entlehnt sind, ist darauf gerichtet, die starre Rechtsregelbindung und hierarchische Vollzugsstruktur der überkommenen („Max Weber´schen“) Verwaltung zu lockern und vor allem auch Grundsätze und Verfahren der wirtschaftlichen Effizienz in die Verwaltungswelt einzuführen.

Ohne den Beiträgen vorzugreifen, in denen die Verwaltungsreformen, die in Deutschland im Gange sind, für die einzelnen Ebenen (Bund, Länder, Berlin, Kommunen) behandelt werden sollen, sei hier nur folgendes in Erinnerung gerufen.

- Verwaltungsreform ist in der Bundesrepublik seit ihrer Gründung, also seit über 50 Jahren, ein „Dauerthema“. Nachhaltige Veränderungen haben die in den 1960er und 1970er Jahren in allen Bundesländern durchgeführten Gebietsreformen der Kreise und Gemeinden/Städte ausgelöst. Über weite Strecken war Verwaltungsreform ein Prozess der schrittweisen („inkrementalen“) Anpassung.
- Bis in die späten 1980er Jahre spielte die Diskussion um New Public Management, die seit den frühen 1980er, ausgehend von den angelsächsischen Ländern, die internationale Debatte beherrschte, eine auffallend geringe Rolle. Dieses geringe Echo der NPM-Debatte dürfte wesentlich damit zu erklären sein, dass wichtige Modernisierungsforderung von NPM wie Dezentralisierung und Auslagerung von sozialen Leistungen in der Bundesrepublik traditionell bereits (durch das föderal-dezentrale System und das erwähnte Subsidariatätsprinzip) bereits verwirklicht zu sein schienen.

In der in frühen 1990 ausgelösten Modernisierungsdebatte, die um das sog. Neue Steuerungsmodell als „eingedeutschte“ Variante des NPM kreiste, übernahmen die Kommunen eine – im internationalen Vergleich geradezu einzigartige – führende Rolle. Die Modernisierungsdebatte und –welle ergriffen dann auch die Länder und schließlich auch die Bundesebene. Diese Abfolge sollte man im Auge behalten, wenn die folgenden Beiträge – der „klassischen“ Abfolge der Politik- und Verwaltungsebenen – mit dem Bund beginnen, um dann die Länder, den Stadtstaat Berlin und schließlich die Kommunen abzuschreiten.

Bibliographie

1. Aucoin, P.(1990), Administrative Reform in Public Management. Paradigmas, Principles, Paradoxes and Pendulums, in: Governance, vol. 3 (2), 115-137.
2. Christensen, Tom/Laegreid, Per (eds.) 2001, New Public Management, Aldershot etc.: Ashgate
3. Hood, Christopher 1991, A public management for all seasons, Public Administraiton, 69:1, Spring, pp. 3-19.
4. Naschold, Frieder 1995, Ergebnisssteuerung, Wettbewerb, Qualitätspolitik. Entwicklungspfade des öffentlichen Sektors in Europa, Berlin: Sigma
5. Pollitt, Christopher 1995, Justification by works or by faith? Evaluating the New Public Management, in: Evaluation, vol. 1, no. 2, October, pp. 133-154.
6. Pollitt, Christopher/Bouckaert, Geert 2000, Public Management Reform. A Comparative Analysis, Oxford: University press.

7. Reichard, Christoph/ Röber, Manfred 2001, Konzept und Kritik des New Public Management, in: Schröter, Eckard (Hrsg.), Empirische Policy- und Verwaltungsforschung, Opladen: Leske + Budrich, S. 371-392
8. Röber, Manfred 1996, Über einige Mißverständnisse in der verwaltungswissenschaftlichen Reformdiskussion, in; Reichard, Christoph/ Wollmann, Hellmut (Hrsg.), Kommunalverwaltung im Modernisierungsschub?, Basel usw. : Birkhäuser, S. 98-112.
9. Schröter, Eckhard, Staats- und Verwaltungsreformen in Europa: Internationale Trends und nationale Profile, in: Schröter, Eckhard (Hrsg.), Empirische Policy- und Verwaltungsforschung, Opladen: Leske + Budrich, 2001, S. 418 ff.
10. Wollmann, Hellmut 2000, Staat und Verwaltung in den 90er Jahren. Kontinuität oder Veränderungswelle?, in: Czada, Roland/Wollmann, Hellmut (Hrsg.), Vonder Bonner zur Berliner Republik, Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 694 ff.
11. Wollmann, Hellmut 2001, Germany´s trajectory of public sector modernisation: Continuities and discontinuities, in: Policy & Politics, vol. 29, no. 2: 151 -169.
12. Wollmann, Hellmut (ed.) 2003a, Evaluation in Public Sector Reform, Aldershot: Elgar (forthcoming)
13. Wollmann, Hellmut 2003b, ‘Public Sector Reforms and Evaluation in Germany. Advances and Lags’, in: Wollmann, Hellmut (ed.), Evaluation in Public Sector Reform, Aldershot: Elgar (forthcoming)
14. Wollmann, Hellmut 2003c, Verwaltungspolitische Strategie- und Politikwechsel im internationalen Vergleich
15. Zwischen Konvergenz und Divergenz. in; in: Jürgen Beyer/ Petra Stykow (Hrg.),Gesellschaft mit beschränkter Hoffnung, Festschrift für Helmut Wiesenthal (im Erscheinen)

Лев Любимов: Теперь выступит профессор Вернер Янн (Werner Jann), университет Потсдам. Тема – «Модернизация управления на федеральном уровне в Германии: опыт последних 10 лет» (Verwaltungsmodernisierung auf der Ebene der deutschen Bundesverwaltung: Die Erfahrungen der letzten zehn Jahre).

Вернер Янн: Ich freue mich ganz besonders, dass ich heute Gelegenheit habe zu Ihnen sprechen zu dürfen und mit Ihnen diskutieren zu können, leider auf Deutsch, aber ich habe mich schon vergewissert, dass wir ganz ausgezeichnete Übersetzer haben werden.

Ich denke, dass wir eine sehr gute Diskussion haben werden. Ich möchte Sie auch im Namen der Universität Potsdam begrüßen, von dem mein Kollege Kristof Reichard und ich kommen. Die

Universität Potsdam ist eine neue Universität. Sie ist vielleicht auch mit der Hochschule für Wirtschaft zu vergleichen. Wir arbeiten sehr enge mit der Humbodlt-Universität zusammen und diese Universität, von der ich komme, hat einen ausdrücklichen Schwerpunkt in Verwaltungswissenschaft, aber sachlich - Management, Police, oder mit einem neuen Begriff “Public-Governance”.

Und Sie wissen vielleicht, dass auch in Deutschland die sozialwissenschaftliche Betrachtung der öffentlichen Verwaltung keine lange Tradition hat. In Deutschland hat man sehr lange Verwaltung, sehr starke unter juristische Aspekte betrachtet. Aber wir versuchen uns nicht nur darüber zu unterhalten, was sein sollte. So wir mochten darüber informieren, was tatsachlich ist.

Und damit komme ich auch schon zum Thema meines Vortrages. Ich darf zu Ihnen stechen über die Erfahrung der letzten 10 Jahre auf der Ebene des Bundes. Also der föderalen Ebene, denn wir haben die Phasen so aufgeteilt, dass wir die verschiedenen Ebene nacheinander abhandeln und Erfahrung ist, glaube ich, der entscheidende Punkt. Das heißt, ich mochte nicht darüber reden, was alles versprochen worden ist und versprochen wird, was als Unternehmungsberater, zum Beispiel, immer wieder verkaufen ist so zu sagen. Ich möchte auch nicht darüber reden, was gelegentlich auf der Verlautbarungsebene an den Spitzen der Demokratien erzahlt wird.

Ich mochte versuchen einen Überblick darüber zu geben, was tatsachlich in den letzten Jahren in Deutschland passiert ist und was wir darüber wissen.

Die Struktur meines Vortrages ist, dass ich am Anfang ganz kurz etwas über die Ausbildung in Deutschland sage, auch über die große Rolle der Bundesverwaltung, über die Herausforderung der letzten 10 Jahre. Und dann möchte in vier Teilen zum ein darüber reden, was sich auf organisatorischen Ebene in der letzten 10 Jahren verändert hat, was also aus dem Werkzeugkasten der New-Public-Management tatsächlich auf der Ebene des Bundes angewendet wurde. Ich mochte dann darüber reden, ob sich tatsachlich etwas verändert hat. Und man kann ja natürlich viele Nationen ändern und sich großzügige Erfolge geben. Aber es ändert sich nicht wirklich die Ebene des Outputs. Dann mochte ich darüber reden, ob sich in den Prozessen der Verwaltung etwas geändert hat und dann zum Schluss über umfassendere Wirkung.

Ganz kurz zu den Ausgangsbedingungen. Wenn wir Westdeutschland vereinigen nehmen, seit dem zweiten Weltkrieg, dann kann man 4 große Phasen erkennen. Praktisch die Zeit, bis Mitte der 60er Jahre hat man sich in Deutschland mit der Demokratie beschäftigt. Das war die demokratische Verwaltung. Dann hat man den aktiven Staat in den 60er Jahre propagiert, das war der Sozialstaat. Das Schlagwort war “Planung“, aber nicht ökonomische Planung, sondern Sozialstaat in Deutschland. Dann kam in Deutschland in 90er Jahren “Management“, der schlanke Staat, das ist ja unser Zentralsystem P-Management.

Wir haben vielleicht jetzt schon seit Mitte der 90er Jahre eine neue Phase, die man als aktivierender Staat bezeichnen konnte, und das ist nicht nur Management, das zentrale Schlagwort, sondern - Governance.

Kurz über die Rolle der Bundesverwaltung in Deutschland wollte ich sagen, weil ich glaube man kann sich nicht über die Erfahrung in Deutschland unterhalten, wenn man sich nicht über die besondere Rolle des Bundes klar wird. Der Bund hat nur einen sehr geringen Anteil des Beschäftigens des öffentlichen Dienstes in Deutschland. Es sind nur 6 bis 7 % der Beschäftigten, die im öffentlichen Dienste in Deutschland beim Bund beschäftigt.

Also insgesamt nur 315 000 arbeiten für die Bundesverwaltung in großen Bereichen, bei den Ländern, bei Gemeinden und so genannten mittelbaren Verwaltung. Das sind Sozialversicherungen, zum Beispiel.

Also ungefähr 6 bis 7% der Beschäftigten nur auf der Bundesebene. Gleichzeitig, wenn man sich das anguckt, was machen dann diese Leute auf der Bundesebene. Dann sieht man, dass insgesamt 23 000 Beschäftigte in sämtlichen Ministerien sind. Das mag eine große Zahl sein, aber für ein Land von über 80 Millionen ist es auch vielleicht doch nicht so viel.

Es gibt auch in Deutschland sehr merkwürdige Vorstellung über die große Bürokratie. Also auf der Ebene der Ministerien – 23 000, ansonsten sind die Leute auf der Bundesebene beschäftigt im auswärtigen Dienst, beim Zoll, beim Grenzschutz und ansonsten in sehr vielen kleineren zentralen Büros. Also insgesamt 315 000 von 23 000 auf der Ebene der Ministerien.

Das ist die gesamte Zentralverwaltung in Deutschland. Wir müssen aber darüber klar werden, wenn wir über die Reform reden. Eben andere Sorgen hat was die Verwaltungsmodernisierung angeht, als die Länder oder die Kommunen zum Beispiel, weil er so wenig Personal hat.

Der Bund hat sich in den letzten Jahren natürlich vor allem mit den Fragen der Wiedervereinigung und dem so genannten Aufbau Ost (Aufbau der neuen Bundesländer) beschäftigt. Er hat sich damit beschäftigt, dass er mit der Bundesregierung von Bonn nach Berlin umgezogen ist. Und er beschäftigt sich mit der Modernisierung des Sozialstaates.

Alle diese drei Probleme beschäftigen den Bund voran nicht, aber sie sind sehr wenig eng mit dem Kern der Verwaltung verknüpft, weil wie gesagt das für den Bund nicht von zentraler Bedeutung ist.

Außerdem muss man sagen, dass in den letzten 10 Jahren immer wieder neue verwaltungspolitische Leitbilder diskutiert worden sind. Also am Anfang Privatisierung, dann der schlanke Staat, dann der aktivierende Staat, inzwischen wieder Imbürokratisierung. Welches Interesse steht kann ich auch in der Diskussion noch in Detail eingehen.

So jetzt, die erste empirische Teil, welche Instrumente aus dem Werkzeugkasten des New Public Management sind eigentlich auf der Bundesebene zu Anwendung gekommen. Da hat es zum einen der klassischen Bereiche der Privatisierung und Teilprivatisierung große Veränderungen gegeben. Telekommunikation, Post, Bahn – sie sind nicht endgültig privatisiert, aber sie sind doch auf dem Weg in die Marktwirtschaft und es gibt andere Bereiche, z.B., Versicherung, die vollständig privatisiert sind. Dann ist ein typisches Element von New Public Management auch aus dem privaten Sektor, dass Behörde ein Leitbild haben soll, sozusagen, eine Vorstellung: wer sind wir eigentlich, was ist unsere Aufgabe. Das ist auf der Bundesebene inzwischen in ganz viele Behörden eingeführt worden. Zumindest wird behauptet, dass 363 der ungefähr 500 Bundesbehörden, die zum Teil auch sehr klein sind, ein Leitbild haben. Es gibt aber auch ein von der Bundesregierung propagiertes Leitbild des aktivierendes Staates, man hat auch von Gewahrleistungsstaat gesprochen, auch die Stärkung der Zivilgesellschaft ist in den letzten Jahren sehr stark diskutiert worden, alles das ist sehr wenig in die Leitbilddiskussion auf der Bundesebene eingegangen.

Dann wissen Sie vielleicht, dass im Anglosächsischen Bereich Agencyfication ein große Form Mythos war, vor einigem natürlich aus Großbritannien, aus Neues Zeeland, d.h. also die Ausgrenzung von Teilen aus Ministerien und unabhängige Agencies. Dazu muss man sagen, dass das für die deutsche Bundesverwaltung ohnehin nicht so ein großes Problem ist, weil wir eigentlich sehr kleine ministeriale Verwaltung haben. Also auch das große Reformland, wie Großbritannien hat jetzt nach über 10 Jahren Agencyfication immer noch eine größere ministeriale Verwaltung, als Deutschland. Das hat auch natürlich etwas mit Föderalismus in Deutschland zu tun. Wie gesagt, die Bundesverwaltung verfügt über sehr viele Agencies, nachgeordnete Behörden, die allerdings sehr traditionell über Rechts- und Fachaufsicht gesteuert wird.

Ein weiteres klassisches Element des New Public Management - das Kontraktmanagement. Auch da hat die Bundesverwaltung ein Handbuch gemacht über Zielvereinbarung und nach einigen Angaben gibt es inzwischen erhebliche Zahlen von Zielvereinbarung auf der Ebene der Behörden und Inhalt von Behörden. Auch hier kann man Zweifel haben, wie ernsthaft das ist und wie weit das wirklich die Art und Weise der Arbeit verändert hat.

Dann natürlich der ganze Bereich “Budgetierung”. Hier hat es weniger Versuche gegeben. Es gibt inzwischen größere Spielraumeinhaushaltsvollzug in Deutschland, aber das klassische Haushaltsrechtbudgetierung ist immer noch sehr stark durch Recht geregelt, da hat es kaum größere Bewegungen gegeben, z.B. es gilt immer noch in Deutschland eine sehr altmodische Form der Budgetierung – die Kameralistik und die moderne Buchführung ist auf der Bundesebene kaum eingeführt.

Es gibt Leistungsvergleiche zwischen verschiedenen Bereichen auf der Bundesebene, allerdings eher auch in Technischen Bereichen. Man hat mit Qualitätsmanagement einige wenige Versuche unternommen, aber das sind auch Bereiche, die sich zumindest für die Ebene der ministerialen Verwaltung nicht besonders reichen.

Dann natürlich der große Bereich “Personalentwicklung”, der in Deutschland immer kontrovers ist und wo es seit 30-40 Jahren Versuche gibt, bei uns ein modernes Internationalemanagement einzuführen. Das ist bisher nicht gelungen. Wir haben immer nicht ein sehr traditionelles Berufsbeamtentum. Es gibt Versuche in diesem Bereich leistungsbezogene Bezahlung einzuführen, die aber nur als erste Schritte bezeichnet werden können. Es gibt ansonsten keine Bewegung im klassischen Dienstrecht. Das ist immer noch sehr traditionell. Es gibt ein paar Personalentwicklungskonzepte, aber dieses Bereich hat sich bisher als doch sehr reformresistent gezeigt.

Dann gibt es auch einige Public-Privat-Partnerships auf der Bundesebene, aber dort ist der Bund nicht der typische Ansprechpartner für so etwas. Es hat einen Versuch gegeben im Militär bereich, wo große Teile der Beschaffung in eine Public-Privat-Partnerschip Gesellschaft zu überführen und gescheitert wegen der Militärbürokratie in Deutschland.

Es gilt andere Bereiche in der Entwicklungspolitik, wo das auf der Bundesebene Public-Privat-Partnerschips recht erfolgreich arbeiten.

Dann gibt es auch Elemente, die eigentlich mit New Public Management nicht so viel zu tun haben. Es geht um die Reduzierung der Anzahl von Behörden und das ist ein uraltes Reformkonzept. Da hat die Bundesregierung einige Erfolge vorzuweisen, aber im nachgeordneten Bereich: im Bereich des Zolls und der Oberfinanzdirektion auf der Ebene der Ministerien hat sich sehr wenig getan. Man hat in letzten 10 Jahren geschafft, die Anzahl der Abteilung von 118 auf 110 zu reduzieren und die Anzahl der Referate von 243 auf 217. Das hat eher mit normalem Bereich des Aufraumes zu tun. Das kann man nicht richtig als Reform bezeichnen. Es hat auf der Ebene des Bundes keine umfassenden Ansätze gegeben.

Deswegen komme ich jetzt zu der Frage - hat sich hier was geändert? Bisher haben wir nur darüber gesprochen, wo hat man versucht etwas organisatorisch zu verändern. Hat es denn Ergebnisse gegeben? Und tatsachlich kann man sagen, dass auf der Ebene des Bundes in Deutschland es weniger Inputs gibt. Und die gesamten Personalausgaben des Bundes sind von etwa 12 % 1993 auf 10% 2000 gesunken. Im Jahr 1980 war es noch bei 16%! Sie sehen also, dass Personal kein wichtiger Anteil des Haushalts des Bundes ist.

Jetzt kommen wir zu viel schwierigen Fragen. Hat sich auf der Leistungsseite etwas Verändert? Und da muss ich ihnen sagen, dass es keine seriösen wissenschaftlichen Untersuchungen gibt. Und gibt es allerdings auch nicht in anderen NPM- Ländern. Da ist sehr viel

organisatorisch verändert worden, aber wenn man fragt, ob man Effekts hat, das sich auf der Leistungsseite etwas verändert hat, dann ist sehr schwierig nachzuweisen.

Das gleiche gilt für Produktivität. Es gibt keine harten Untersuchungen, die zeigen, dass sich die Produktivität auf der Ebene des Bundes entscheidend geändert hat. Es gibt bestimmte Produktivitätsvortschritte, es gibt auch Leistungsverbesserung. Aber es gibt jedenfalls nicht harte Untersuchungen, bei denen man das eindeutig nachweisen kann. Gibt es Änderungen auf der Ebene der Verwaltungsprozesse, z.B. im Bereich der Transparenz. (in Deutschland seit vielen Jahren auf der Bundesebene ein Informationsfreiheitsgesetz gibt es immer noch nicht), aber man kann sagen, dass allein die Einführung des Internets dazu geführt hat, dass die Transparenz alle Informationsstrukturen verbessert hat. Man kann tatsächlich heute über den Internet sehr viel mehr und leichter Dinge erfahren was der Bund macht, was es kostet, wie die Strukturen sind. Das gleiche ist natürlich das Ziel der Kundenorientierung, hat sich der Bund in diesem Bereich verbessert. Ein Aspekt ist dass der Bund keine direkte Kunden hat, aber wie gesagt es hat sich viel in diese Richtung wie z.B. mit E-government positiv geändert.

Bürokratieabbau ist natürlich ein klassisches Schlagwort, es hat auf der Ebene des Bundes seit den 60-er Jahren immer wieder eine Rechtsbereinigung gegeben. Es wurde dort versucht, Gesetze und Verordnung zu vereinfachen. Das ist aber ein kontinuierlicher Prozess. Man hat versucht, in einem Lockerungsgesetz die Aufgaben zwischen Bund und Ländern neu zu verteilen. Das ist ein großes Reformprogramm, das uns in den nächsten Jahren beschäftigen wird. Der Bund ist besser erreichbar über E-government, das muss man sagen. Und auch die Schnelligkeit hat sich verbessert. Aber das mehr mit E-government zu tun als mit New Public Management.

Gibt es gr größere Wirkungen (Outcomes), es gibt z.B. eine neue Verwaltungskultur auf der Ebene des Bundes, also einen Abkehr von der klassischen Max Weberschen Kultur. Es ist allerdings auf der Ebene des Bundes kaum zu erkennen. Es gibt mehr Vertrauen. In den 90-er Jahren hat das Vertrauen gestiegen und nicht gesunken. Das hat aber mehr Vereinigungsprozess Deutschlands zu tun als mit New Public Management Reform. Die Ziele werden besser erreicht. Auch dazu gibt es keine seriösen Untersuchungen. Und zum Schluss gibt es eigentlich auch nicht intendierten Wirkungen, also negative Wirkungen, was oft vergessen wird, wenn man über Verwaltungsreform redet. Hier war die Entwicklung auch sehr ruhig, stetig, nicht besonders revolutionär, d.h. ich sehe nicht große negative nicht intendierte Wirkungen. Zusammenfassend könnte man sagen, dass es eine klassische, ruhige Entwicklung war. Es sind viele Elemente des New Public Managements aufgegriffen worden, aber sie haben die Struktur der Bundesverwaltung in Deutschland nicht entscheidend verändert.

Лев Любимов: Вопросы? Пожалуйста, профессор Клименко, факультет государственного управления ГУ-ВШЭ.

Андрей Клименко: Какое направление в рамках нового государственного управления в Германии имеет большие шансы на успех, и разрабатывается в практическом смысле?

Вернер Янн: Das ist so einfach zu beantworten; mein Eindruck ist, dass auf der Bundesebene man viele Anregungen von New Public Management aufgreift, und das sicherlich auch zu einen graduellen Veränderungen beiträgt, wie die Verwaltung denkt und handelt, und es wird auch weiter gehen. Aber es heißt nicht, dass wir revolutionäre Veränderungen haben, sondern wir haben eine graduelle Anpassung, in der eben Entwicklung aus dem Ausland, aus dem Inland, aus der Privatwirtschaft aufgegriffen werden. Und wir haben natürlich auch erhebliche Widerstände und Eigeninteressen im Apparat. Ich bin aber, wie Sie merken, ein Optimist, und ich denke, man kann nicht alles glauben, was einem erzielt wird, aber man sollte auch nicht zu zynisch sein. Es gibt eine positive Entwicklung und sie wird sicherlich in den nächsten Jahren weiter gehen.

Хельмут Вольманн: Ich habe in meinem Vortrag wenig gesagt über die Gründe, warum Deutschland so spät der New Public Management - Diskussion eingeschlossen hat und zu anderem wie inzwischen die Veränderung einzuordnen ist. Typischerweise entstand New Public Management in England und New Zeeland. Das sind zwei Länder, die sehr hoch zentralisiert waren und in denen der gr größte Teil der öffentlichen Dienstleistungen vom öffentlichen Sektor abbracht worden sind. Damit hat hier Deutschland wenig Gemeinsames mit diesen zwei Ländern, denn Deutschland war immer dezentralisiert und weil große Teil der öffentliche Dienstleistungen von nicht staatliche Sektor abbracht werden, traditionell von einem Sektor gemeinnützlicher Organisationen oder “dritten” Sektor.

Man darf auch nicht vergessen, das Deutschland in Rechtstradition steht, und deswegen bestehen Widerstände. Und in der Internationale Diskussion könnte man Deutschland folgenderweise einordnen, als ein Land zwischen Bewahrung (Maintaining) und Veränderung (Modernisation). Und deswegen ist vielleicht Deutschland auch besonders interessant ist für die Entwicklung in Russland.

Стелла Штань: Я представляю здесь Алтайский край и у меня вопрос к г-ну Янну. Возможно ли удачно применить систему распределения властей в Германии (четкое разделение на федеральный уровень, уровень земель и коммунальный) в нашей стране на уровни: Центр, регион, муниципальный уровень?

Вернер Янн: Das ist auch ein kompliziertes Thema in Deutschland, das sie einsprechen. In Deutschland ist das so, dass die Kompetenzen zwischen Bunden und Kommunalen gar nicht immer so klar getrennt sind. Der Kern ist aber, dass der Bund in Deutschland über die Gesetzte nicht selbst durchführt. Also der Bund ist dazu da, die Gesetze und Programme zu formulieren, aber er führt sie nicht mit eigenem Personal, und nicht mit eigenen Behörden durch. Das ist ein ganz entschiedenes Element des deutschen Föderalismus und darin unterscheidet er sich auch von allen anderen Föderalistischen Systemen, z.B. den USA. Eine Errungenschaft des deutschen Bundes ist, dass er keine parallelen Verwaltungsstrukturen aufbaut, sondern dass er die Durchführung der Sozialpolitik, der Verkehrspolitik, der Agrarpolitik, der Umweltpolitik immer, auch wenn es Bundesgesetze sind, den Ländern und Kommunen überlässt. Und ob es für Russland so ein System passt, trau ich nicht zu sagen. Wie mein Kollege, Herr Wollmann schon gesagt hat, man darf das nicht wie ein Rezept aus einem Kochbuch verstehen. Also, sie müssen selbst denken und entscheiden ob ein ähnliches (und nicht gleiches) System man auf russische Struktur übertragen darf.

Лев Любимов: Спасибо большое профессору Янну. Я думаю, Вы удовлетворены таким довольно четким ответом. В Германии не происходит параллелизации политики, в то время как в России она необходима до сих пор (можно отдать полномочия, но не быть уверенным в том, что эти полномочия будут осуществляться, как это происходит с социальной политикой, с зарплатой государственных служащих).

Алексей Кузьмин: Какие именно улучшения произошли в Германии с введением электронного правительства?

Вернер Янн: Ich muss sagen, dass Deutschland immer noch am Anfang, aber die Möglichkeiten des Internets und elektronische Unterstützung haben sich als ein weitere Reformmotto gezeigt. Das heißt Verwaltung ist im Prinzip Informationsverarbeitung. Entscheidungen sind Information und die Erfahrung in Deutschland, aus meiner Sicht, dass bestimmte Möglichkeiten des E-government Prozesse zu vereinfachen, zu kommunizieren, sehr schnell aufgegriffen worden sind auch gegenüber den Bürgern. Es gibt drei Ebene: die erste Kommunikation zwischen Bürgern und Verwaltung, die zweite Interaktion zwischen der Verwaltung und einzelnen Bürgern funktioniert noch nicht so gut wie die erste. Aber sehr wichtig sind die Interaktionen zwischen der Verwaltung und Wirtschaft, denn ein großer Teil der Kunden der Verwaltung sind Unternehmen. Und dort hat die Situation sich viel verbessert. Also ich bin, was

den Bereich E-government angeht, ein Optimist, da hat sich viel geändert, allerdings ist dort ein Problem, dass oft dann überzogene alte Strukturen nicht verändert werden, denn die Einführung der E-government müsste eigentlich zu eine Organisationsreform führen.

Фальк Бомсдорф: Eine Anmerkung zur Frage von Frau Stan’. Sie ist hier hauptsächlich aus zwei Gründen: erstens weil sie Praktikerin ist. Es hat keinen Sinn, wenn wir dieses Seminar nur für Teoretiker veranstalten, sondern wir brauchen die Verwaltungspraktiker. Zweitens kommt Frau Stan aus Barnaul, wo Naumann-Stiftung sehr stark arbeitet.

Ich finde ihre Frage berechtigt. Und die deutschen Gäste möchte ich ermutigen und klarmachen, ihre Meinung sagen, was sie für übertragbar halten und was nicht. Wir müssen uns nicht scheuen zu sagen, was wirklich übernehmenswert ist. Russland muss sich föderalisieren, sonst wird es kein moderner Staat.

Вернер Янн: Einige Dinge, die ich in meinem Vortrag erwähnt habe, sind für Russland sehr beachtenswert. Ich möchte Ihnen errinern, dass wir große Bereiche einfach ausgegliedert haben aus der Ministerium: das Postministerium, das Telekommunikationsministerium, die Bahn usw. Wir haben einfach aus der Verantwortung Dinge entlasst. Wir haben in eine private Rechtsform überführt, wo wir auch paar Probleme jetzt haben, aber es ist halt keine Ministerialverwaltung mehr. Das war das erste – entlassen, und haben wir einige Ministerien zusammengelegt (z.B. Bauministerium mit Verkehrsministerium).

Es hat sich wirklich viel in diesem Bereich verändert, letzte große Zusammenlegung von Arbeitsministerium und Wirtschaftsministerium. Und das hatte ganz eindeutig positive Wirkungen gehabt.

Хельмут Вольманн: Das ist eine Gradwanderung zwischen Rezeptwissen und Analysewissen. Und sicherlich ist das auch Aufgabe der angewandte Forschung, sich die Gedanken machen ueber die Übertragbarkeit. Wir sind leider nicht so gut ueber die Entwicklung in Russland informiert sind, deswegen sind wir etwas zurückhaltend und vorsichtig sind in der Frage der Übertragbarkeit. Aber ein solches riesiges Land, wie Russland, politisch und ökonomisch nur vorankommen kann mit stark ausgeprägten föderalen Strukturen, mit starken Regionen und auch mit einer starken Kommunalenselbstverwaltung.

Лев Любимов: Мне кажется, что вы так и не ответили на последний вопрос господина Кузьмина. Что такое Inputs в системе управления на разных уровнях, это понятно – это финансирование. Последний вопрос был - какие Outputs, т.е. каков продукт не

качественный, а количественный? Можно было бы назвать какие-нибудь ощутимые результаты Outputs?

Вернер Янн: Es gibt leider keine guten empirischen Studien in Deutschland. Wenn wir solche große Bereiche nehmen, die privatisiert oder teilprivatisiert sind, das ist ganz klar, dass Serviceniveau sich verbessert hat. Ansonsten, wir sind allerdings auf der Ebene des Bundes, und deswegen ist es eine schwierige Diskussion, hat der Bund eher wenig Kontakt mit den Bürgern in Deutschland. Aber bei einigen Bereichen, wie beim Zoll, gab es doch ganz viele Verbesserungen. Der Kern ist aber, dass Sozialwissenschaften das schlecht nachweisen können. In gerade in New-public-Management ist das eine Bewegung, die immer behauptet, dass es käme darauf an, die staatliche Leistungen zu quantifizieren. Und diese Bewegung ist nicht besonders gut, empirisch nachzuweisen, wo sie tatsächlich Wirkung gezeigt hat. Zusammenfassend könnte man sagen, dass es ganz eindeutig Verbesserungen gab, aber das mit Zahlen nachzuweisen ist schwierig.

Хельмут Вольманн: Um das deutsche Verwaltungssystem zu verstehen, und auch zu verstehen wo die Probleme sitzen, muss man noch mal in Erinnerung rufen, dass der Bund so gut, wie keine unmittelbareren Verwaltungsaufgaben wahrnimmt, und dass auch die Länder, obwohl 40 % des Personals Länderbeamtenverdienstete sind, da relativ wenig machen, die meisten sind nämlich Lehrer. Und richtige Verwaltung (bis zu 70%) findet in Deutschland hauptsächlich auf der Kommunalebene statt. Und da auch werden Outputsmessungen versucht.

Сессия 1 (продолжение): “Модернизация управления на федеральном уровне”
23 июня 2003 г. 12.00 – 14.00. Модератор – Д.Б. Цыганков (ГУ-ВШЭ)

Даниил Цыганков: С докладом «Модернизация "экономического механизма" государственной службы в России» выступит профессор Андрей Витальевич Клименко, декан-организатор факультета государственного и муниципального управления ГУ-ВШЭ.

Андрей Клименко: В рамках работы над административной и служебной реформой широко изучаем международный опыт. До сих пор делался акцент на Великобританию, Францию, США, контакты с которыми были более интенсивными. В то же время критически важное значение имеет изучение опыта Германии, потому что часть страны перешла от социализма в другую систему и соответственно проблемы, которые для нас близки, они близки и для вас. Это уникальный случай, который нужно очень внимательно изучать. С

другой стороны, традиции Германии в области управления и административной структуры очень нам близки исторически. Это не дань вежливости, а констатация реального факта, что изучение германского опыта имеет для нас большее значение, чем изучение Новой Зеландии, «хотя она считается впереди планеты всей», хотя 3 миллиона человек перешли на полный бригадный подряд, в том числе в правительстве. Это в своем роде эксперимент экстремальный, который важен, но нам нужно быть ближе к жизни. К сожалению, мой коллега Павел Кудюкин, который должен был осветить общую картину реформирования, заболел и сегодня не присутствует.

Поскольку его нет, я скажу несколько слов, в основном для наших немецких коллег, о том, что у нас происходит в стране с реформированием государственной службы, исполнительной власти и дальше перейду непосредственно к теме своего доклада – это экономические механизмы административной служебной реформы.

Последние два года у нас в стране активнейшим образом обсуждаются и уже практически проводятся определенные шаги в направлении реформирования исполнительной власти. При этом так уж сложилось исторически, что реформу в этой области разделили на две части. Одна часть называется реформированием государственной службы, и она связана с реформированием службы собственно в ведомствах, организацией оплаты, структурой системы управления персоналом и т.д. Более широкая часть – это так называемая административная реформа и она включает в себя, во-первых, реформирование структуры ведомств, поиск оптимальной структуры этих ведомств, пересмотр, анализ и уточнение функций этих ведомств, т.е. чем они должны заниматься, на основе таких принципов, как принцип невмешательства в государство. Сейчас мы стоим на пороге крупномасштабной работы по пересмотру и анализу функций, которых насчитывается 5619 – это на федеральном уровне. Важным элементом административной реформы являются экономические механизмы, которые обеспечат наилучшее выполнение этих функций. Кроме того, определенным «довеском» является контроль эффективности государственного управления, что связанно с деятельностью счетной палаты. И здесь возникают такие сюжеты, как аудит эффективности, разного рода международные стандарты и пр.

Недавно мы провели конференцию с участием председателя Счетной Палаты у нас, в Высшей Школе Экономике, где эти вопросы обсуждались. Все эти вопросы мы стараемся обсуждать исключительно практически, потому что в рамках научных практических исследований, которые мы ведем, наши заказчики, а именно органы исполнительной власти, требуют от нас практических ответов на все вопросы, как бы теоретически они не были сложны. Потому что эти заказчики оказываются под определенным политическим давлением, которое все больше и больше усиливается. Потому что необходимо показать

продвижение по пути реформирования исполнительной власти, предпринять какие-либо реальные шаги – вот это политическое давление на исполнителя – оно воздействует в каком-то смысле и на нас и на других наших коллег, которые задействованы в программах аналогичного рода.

Теперь я перейду к своей теме, которая была обозначена в программе, а именно «новые экономические механизмы в системе государственного управления исполнительной власти». Очень много нужно сделать в области определения функций, ликвидации дублирования этих функций, устранении избыточных функций государства. Безусловно, существует очень много важных и сложных задач, связанных с оптимизацией структуры государственной органов, создания нового качества административных процедур и их законодательного обоснования в рамках этой реформы. Я бы даже сказал, что речь идет о некотором ренессансе «идеального бюрократа» в условиях новых информационных технологий. Потому что те непреодолимые раньше недостатки административной системы, которые казались сложными и невозможными для решения, теперь, в эпоху информационно-коммуникационных технологий, создания электронного правительства, они так или иначе могут быть решены.

Это отдельная тема, но я, говоря об экономической стороне, не могу от нее оттолкнуться, потому что любые экономические механизмы не отрицают административно-управленческую структурную часть. Более того, они имеют очень много общего, о чем я скажу. Но, тем не менее, как бы мы не обеспечивали наших чиновников информацией, не включали их в автоматизированные процессы, все равно остается масса полей, где нужно внедрить экономические стимулы. Для того чтобы выявлять ресурсы, скрытые резервы. Потому что, если орган государственной власти и отдельный государственный служащий не стимулированы, то, как вы их не контролируйте с помощью самых совершенных систем компьютерного контроля, документов оборота, ресурсного планирования, они найдут способы, как действовать в своих интересах. Поэтому лучше сразу решать эти вопросы комплексно, т.е. идти с двух сторон. И у нас образуется разделение труда: часть коллег занимается больше функционально-структурными вопросами, административными процедурами, их законодательным оформлением; а другая группа идет параллельно по пути разработки и апробации новых экономических механизмов.

Если говорить о новых экономических механизмах, то центральное звено, на мой взгляд, в этих механизмах занимает, так называемый, результативный или функциональный бюджет. Почему это именно так? Потому что только бюджет, спланированный, исполняемый и контролированный в увязке с результатами, с теми заданиями, которые дает общество исполнительной власти, может быть главным звеном всех других механизмов

стимулирования на государственной службе, включая систему оплаты труда. Только этот бюджет создает простор для инициативы, возможность спланировать свою деятельность, и фактически он является наиболее сильным условием борьбы с коррупцией на государственной службе. Ситуация во многом аналогична той, которую мы имеем с микробюджетами. В социалистическое время была написана книга «Экономика дефицита» (Янош Корнаи). Там он вводит понятия «жестких» и «мягких» бюджетов. Так вот одной из бед социалистического хозяйства были «мягкие» бюджеты предприятий. Вся цепочка последствий была описана Яношом Корнаи, и главное средство для перехода на эффективную модель экономики, на эффективное хозяйствование он видел в создании «жестких» бюджетов. Так вот, худо или бедно за последние 10 лет мы в целом перешли к «жестким» бюджетам предприятия. Но если мы возьмем общественный сектор в целом, и государственную службу в частности, то мы увидим, что они до сих пор функционируют в условиях мягких бюджетов, бюджетов, не привязанных к результатам и слабо контролируемых по существу.

Внедрение новых экономических механизмов не является данью моде, что во всем мире делают, особенно в Новой Зеландии, где существует астрономическое количество внутренних контрактов, так вот давайте и мы этим займемся?! На самом деле во всех странах (и выступление коллег это подтверждает) к такого рода реформам приступают не от хорошей жизни. Поэтому причины появления новых экономических механизмов у нас, как и в других странах, – это, прежде всего бюджетные кризисы, которые заставляют повышать эффективность использования средств. Денег всегда не хватает. При ответственном финансовом управлении это толкает к изменению. Второе – отсутствие связи результатов деятельности с бюджетом и оплатой труда. Наши чиновники не видят, какая их заработная плата – низкая или высокая, как она св язана с какими-то результатами, а иногда только наличие такой связи может в значительной степени решить вопросы стимулирования без повышения ее уровня. Если человек видит результат своей деятельности и понимает, что этот результат оценен обществом, клиентами, то он получает очень важный дополнительный стимул. Отсутствие стимулов и заинтересованности в повышении результативности связано с тем, что бюджеты «мягкие», как я уже говорил. Если вы работали с меньшими расходами и получили тот же результат, то деньги все равно вам не остаются, они просто исчезают из вашего кошелка. И в этом смысле нет никакой заинтересованности в том, чтобы работать лучше, с меньшими средствами. Вот эти причины, собственно говоря, и приводят к тому, что мы получаем низкое качество бюджетных услуг, нарастающее недовольство граждан, бизнеса, и самих государственных служащих.

Собственно говоря, это и показано на картинке, где воспроизводятся индексы качества государственного управления, где Россия из возможных +2,5 баллов, находится в отрицательной области. В общем, есть куда стремиться.

Так что же мы хотим заменить? Прежде всего, сейчас деньги распределяются между ведомствами, а дальше ведомства на свой страх и риск распределяют эти деньги между клиентами, между институтами гражданского общества, государственными учреждениями, т.е. система действует в таком направлении, как это показано на картинке. Другая система – бюджетирование по результатам – она предусматривает, что бюджет составляется на основе калькуляции расходов на выполнение функций и отдельных услуг и достижение определенных результатов. То есть мы мониторим потребности, мы их обсуждаем, превращаем в некоторые планы и дальше формируем заказ на финансирование. Я хочу отметить, что в последнем бюджетном послании президента России буквально сказано, что необходимо приступить к финансовой оценке функций государственных органов. Эта задача поставлена перед правительством на 2004 год, и сейчас уже государственные органы к решению этой задачи приступили. Конечно, это только начало, программа длительная, но главное, что начало было положено.

Очевидно, цель результативного бюджета – обеспечение прозрачности взаимосвязи расходов и конкретных результатов. Это и создает ответственность того или иного органа.Вторая цель – это стимулирование результативности, вторичность освоения средств по отношению к достижению результатов, и это дает нам заинтересованность. Оперативность использования средств – если мы устанавливаем фиксированные бюджеты и доверяем нашим чиновникам, то надо им позволить большую свободу в использовании этих средств. А речь идет об агрегировании некоторых статей бюджета, об облегчении процедур изменения структуры бюджета в течение его исполнения, что сейчас очень сложно. Хотя по заверению министерства финансов это очень легко, и, кстати, они во многом ссылаются на немецкий опыт. Я уже говорил моим коллегам о том, что вы, мол, говорите о бюджетировании по результатам, а Германия попробовала внедрить это год назад, и они сейчас уже категорически от этого отказались. При этом они ссылаются на огромные результаты, которые они получили, побывав у вас, в Германии, в течение последнего года. Но мы до этих материалов еще не добрались.

Так вот, оперативность исполнения означает инициативу, внутренние ресурсы или резервы, все то, что нам нужно. Сейчас уже более или менее оформлен, по крайней мере в общих чертах, новый подход к формированию бюджета. Итак, новый подход – это согласование многолетних нормативов ассигнований. Подчеркиваю – многолетних. Мы к этому еще не готовы, но будем стремиться. Так как это есть во Франции, например то, что

они сейчас в пилотном режиме вводят. Значит, эти многолетние лимиты, нормативы должны отражать политические приоритеты и решения, т.е. ориентироваться на глобальные результаты, на соответствующую систему экономических прогнозов, ожидаемые результаты, исходя из предыдущих элементов, причем результаты максимально конкретные, что очень сложно сделать в органах исполнительной власти и вообще говоря, невозможно, мне так кажется.

Итак, переговорный процесс, переговорная сила ведомств, которая фиксирует значимость этого ведомства для общества, тоже должны быть учтены при формировании лимитов заявок, достигнутых результатов, тоже очень важно, по предыдущему году. Все эти факторы позволяют нам перейти на некоторые долгосрочные нормативы.

Следующее – это разработка бюджета по функциям и эффективный план на ряд лет. Должен сказать, что у нас вообще достаточно высок уровень дисциплины бюджета. Иногда приводят в пример США, что у них там по программам все разбито давно, но, понимаете, здесь нужно сравнивать комплексно, например США за последние 30 лет ни разу вовремя не приняли бюджет. И, как известно, при Клинтоне у них, как минимум два раза, отпускали правительство в отпуск, потому что денег не было платить зарплату. Бюджет не был утвержден, даже на исполнительные органы. Поэтому где-то да, у них есть преимущество, где-то оно есть у нас. У нас, например, введена казначейская система, что нужно рассматривать как преимущество и налаживать ее на другие цели.

После разработки и внутреннего согласования бюджета принимается бюджет как закон, и именно бюджет с показанием результатов, и эта часть сейчас уже фактически запущена, потому что Минфин разработал специальные методические указания, которые будут пилотироваться для формирования бюджета следующего года. Исполнение бюджета и его контроль должно быть связано с мониторингом результатов. Здесь очень велика роль казначейства и Минфина по оценке расходов как таковых и оценке результатов, которые наблюдаются в течение года. Первичные данные должны появляться об исполнении бюджета, с тем, чтобы можно было его оперативно координировать. И тут возникает шлейф проблем: с открытостью бюджета, с доступом информации о качестве бюджетных услуг и т.д. и т.п. Необходимо изменить стандарты отчетности – это отдельная большая задача. Сейчас же, если взять в качестве базы, действует кассовый метод учета, и он создает основную статистику бюджета, однако необходимо внедрять хотя бы элементы метода по начислению, здесь нет ничего чрезвычайно сложного, другое дело, что это должно делаться постепенно, разумно и планово. И таким образом на заключительном этапе возникает отчет, аудит и оценка.

Сейчас я только хочу обратить ваше внимание на один аспект, что в любом случае у нас есть функции количественные и есть функции, которые могут быть более точно определены качественно. Эта ситуация существует потому, что в наших государственных органах имеется смешение разного рода функций, а именно функций истинно государственных, и функций исполнительских. Также как у нас функции плановые, правоустанавливающие и контрольные – все в одном флаконе, как говорится. Это отдельная тема о функциональном анализе наших органов. Но я об этом упомянул потому что, если у нас есть возможность какую-то функцию очень четко определить количественно в виде системы показателей, то эта функция у нас первый кандидат на аутсорсинг, т.е. предмет для контракта. Не должны государственные органы заниматься непосредственным исполнением, там, где это не связано с принуждением и правоприменением.

Исполнение бюджета я, наверное, пропущу, потому что тут есть некоторые примеры полярные, а именно система Новой Зеландии, система Франции, более унитарная и более административно-подчиненная. Тут тоже для нас есть варианты, мы правда не выбрали какие. Я думаю, скорее всего, по пути Новой Зеландии мы не пойдем, потому что «масштаб не тот». Но это возможно в рамках какого-либо региона, вот, к сожалению, из программы реформирования на этот год выпал Таймырский автономный округ. Там есть такой замечательный город Дудинка, является столицей округа, 40 тысяч человек, это самая северная столица планеты. Мне довелось там в прошлом году побывать. Вот там можно было бы ввести новозеландскую систему, потому что там бежать некуда, там кругом тундра заснеженная, и в общем можно ставить чистый эксперимент и никаких таких внешних последствий может и не быть. Но во всех других регионах, которые по масштабу сравнимы с некоторыми странами, я бы так экспериментировать не стал.

Я уже говорил об отчетах в новой системе бюджетирования, и хотел бы обратить внимание на создание условий для общественной доступности этих отчетов. Счетная палата на самом деле публикует свои бюллетени и там можно прочитать результаты проверок, но вопрос стоит не о том, чтобы какой-нибудь массив информации был выброшен в Интернет или опубликован. Нужно, чтобы он был понятен, понятен клиентам, понятен более широкому кругу граждан, институтам гражданского общества. То, как сейчас все это написано, это относится и к бюджету, это все не читабельно для людей, не имеющих специальной подготовки. Вот эти вопросы очень важны.

Что касается предпосылок и сдержанного оптимизма, Россия с точки зрения подготовки внедрения новых экономических механизмов, да и административных механизмов гораздо в большей степени готова, чем многие другие страны. Потому что, во-первых, у нас огромный опыт социалистического планирования, т.е. это привычка людей и,

прежде всего государственных служащих каким-то образом соподчинять планы свои личные, упорядочивать всю деятельность. Иногда встречаешься по опыту своей работы в регионах, в министерствах, в ведомствах с какими-то поразительно совершенно инициативами, когда отдельные служащие такие сложные модели придумывают, т.е. их никто не заставляет тратить на это свое время. И это не требуется в рамках той системы, но эта привычка сидит. Высокий уровень подготовки, образования, – это наше преимущество, и это не надо забывать. Кроме того, есть институциональные преимущества: налажена казначейская система исполнения бюджета, которая позволяет следить за копейкой, мы знаем, куда деньги идут, детальная бюджетная классификация, которая является гибким документом, законом, который может быть преобразован. Кроме того, сейчас довольно интересный момент: в связи с началом реформы государственной службы и началом административной реформы у нас открывается поле законодательной инициативы. И в этом смысле нет запретных тем, главное, чтоб предложения были рациональны и осознаны. Дело в том, что любые экономические механизмы не требуют изменения в законодательстве, и сейчас есть некоторый carte blanche на то, чтобы предпринимать эти инициативы и выступать с ними. Кроме того, очень важно для новых экономических механизмов то, что сейчас проводится работа, правда малыми силами пока по анализу и упорядочиванию функций. Фактически эта работа должна быть выполнена в этом году, желательно где-то к концу августа. Это огромный массив различного рода процедур, мероприятий, в которых задействованы не только эксперты по государственной службе, но сейчас уже и наши информационно-коммуникационные компании, бизнес очень широко привлекаются. Такое уточнение позволит решить в какой-то степени проблему определения результата для государственных органов. Ну и немаловажным условием является заинтересованность самих государственных органов, служащих в изменении ситуации.

Вы знаете, столько в прессе, в СМИ сейчас за последний год говорится об административной реформе, о реформе госслужбы, что все находятся, по крайней мере мысленно, в позиции низкого старта, причем не только в федеральных ведомствах, такая ситуация наблюдается и в регионах, т.е. люди говорят, вот хорошо, вы все говорите, так давайте что-нибудь делать, т.е. они готовы даже тратить свои дополнительные силы и время на то, чтоб менять.

Здесь я обозначил предварительные шаги, которые необходимы для того, чтобы перейти к этой системе, но они подытоживают то, что я уже говорил.

Я не упомянул еще один важный вопрос, касающийся оплаты труда. Сейчас обсуждается закон о государственной гражданской службе, где описана система образования фонда оплаты труда и система оплаты труда государственных служащих. И нужно сказать,

ее можно критиковать, с другой же стороны ее можно и принять, потому что все зависит от точки зрения. В каком-то смысле она отражает общемировые тенденции, т.е. она дает больше полномочий непосредственным руководителям по стимулированию труда своих подчиненных, она вводит такие элементы, как, например, премирование по результатам, и в довольно приличном объеме. Если посчитать ту идеальную структуру, которая сейчас в законе присутствует, то это 20-30% стимулирования по результатам, и примерно соответствует тем системам оплаты, которые действуют в других странах. Поэтому с такой системой, наверное, нужно согласиться, да там есть еще положение ежегодной индексации, что очень важно.

Другой вопрос, как вот эти «правильные» положения будут реально воплощены в жизнь. Потому что возьмем такой вопрос, связанный с индексацией, и там довольно широко поставлен вопрос, что нужно индексировать с учетом индекса потребительских цен. Четко границы не задаются. У нас сейчас положение такое, что зарплата государственных служащих в несколько раз меньше чем зарплата по сопоставимым должностям в других секторах экономики. Во всех странах государственный служащий получает меньше, но разрыв не столь ужасен, как у нас. Мы недавно проводили исследование с британскими коллегами, но не буду отнимать у вас время, зачитывая конкретные цифры. Но поверьте мне, что когда заработная плата руководителя департамента составляет порядка 465$, эта не та ситуация, когда мы можем требовать от него нормального качественного выполнения обязанностей. При том, что его коллега в коммерческом секторе получает более 3,5 тысяч $. Я думаю, что такого рода обзоры мы будем повторять, потому что, например, в Канаде заработная плата индексируется именно на базе такого рода обзоров, где включены порядка 30 тысяч опрошенных в других секторах. Но эта методическая процедура не описана в этом законе, а она как раз необходима, потому что позволила бы более грамотно принимать решения о том, насколько индексировать оплату.

Да, о заработной плате можно говорить бесконечно, особенно обращаясь к государственным служащим, они готовы слушать это целый день. Но я бы еще хотел упомянуть, что нужны и незарплатные формы стимулирования. Они очень важны, и главное, чтобы они были построены грамотно: через участие служащих, принятие стратегических решений, подготовку этих решений, индивидуальные оценки труда, создание реально работающей системы аттестации, возможности включения госслужащих в профессиональные сообщества, и много других решений должно быть принято. вдобавок к тому.

Я бы на этом и остановился, спасибо.

Даниил Цыганков: Слово предоставляется Артему Шадрину, советнику зам. министра финансов РФ. Он - помимо комментария к докладу профессора Клименко - добавит несколько слов о том, что делает российское Министерство финансов в направлении, которое сейчас обсуждается.

Артем Шадрин: Я бы хотел поблагодарить Андрея Витальевича Клименко за содержательное выступление. Тема перехода к бюджетированию, ориентированному на результаты, является одной из наиболее актуальных тем. Она действительно фигурировала в последнем президентском послании и бюджетных посланиях предыдущего года. И Минфин, действительно, готовится к переходу на новую систему бюджетного планирования.

В начале о предпосылках. Кроме создания достаточно мощной разветвленной системы федерального казначейства, я бы также добавил достижение определенной макроэкономической бюджетной стабильности. Последние три года федеральный бюджет сводится со значительным профицитом. И отклонения между исполнениями бюджета от параметров бюджетного плана минимальные, составляют менее 1%. Еще 5-6 лет назад ситуация была качественно другой. Бюджет характеризовался огромным бюджетным дефицитом, который закончился дефолтом 1998 года. Бюджетополучатели не знали, какие деньги они реально получат в конце года, даже после получения бюджетного плана, поскольку секвестр бюджета производился по различным функциональным направлениям, по различным бюджетополучателям крайне неравномерно.

В последние три года ситуация качественно изменилась. Определенность в бюджетном финансировании в течение года существует. Но стоят новые задачи, которые собственно и могут обеспечить переход к бюджетированию, ориентированному на результат.

Кроме перехода к системе среднесрочного планирования, о котором здесь говорилось, это действительно еще и переход к системе бюджетного планирования по методам начислений. И фактически вот эти две меры вместе и с переходом к бюджетному планированию, ориентированному на результат, должны составлять комплексную реформу бюджетного процесса. И в январе текущего года Минфин приступил к реализации двух аналитических проектов, направленных на подготовку перехода к реформе бюджетного процесса. Этот большой двухлетней проект по программе «Тасис» – реформа федерального бюджета и проект Всемирного Банка, также направленный на реформирование бюджетного процесса, переход к среднесрочному бюджетному планированию. В настоящее время ведутся разработки уже на уровне подготовки конкретных образцов документов, направленных на изменение формата обоснований бюджетных заявок федеральных министерств и разработку реформирования бюджетного процесса.

По наиболее оптимистичным оценкам первые результаты перехода к бюджетированию, ориентированному на результат, могут быть достигнуты уже в рамках бюджета 2005 года.

Это одно из наиболее серьезных направлений административной реформы. Вместе с тем я бы назвал еще два направления, которые также реализуются в РФ. Это снижение административных барьеров и реформирование системы государственного регулирования экономики, и обеспечение информационной открытости деятельности федеральных органов исполнительной власти. Снижение административных барьеров активизировалось в последние три года. В частности был радикально сокращен список хозяйственной деятельности, подлежащей лицензированию. И в прошлом году был принят федеральный закон о техническом регулировании, который резко сузил сферу видов хозяйственной деятельности, которые подлежат обязательной сертификации.

Кроме того, был принят ряд законов, направленный на упорядочение контрольной деятельности органов власти за хозяйственной деятельностью предпринимателей. И все эти действия направлены на снижение весьма большой административной нагрузки на предпринимательский сектор экономики, который исчисляется процентами ВВП. Очень значительная прибавка к видимому уровню налогообложения – это косвенные платежи, связанные с необходимостью предпринимателям нести затраты по выполнению всех предусмотренных административных процедур, а также теневых платежей, связанных с взятками и коррупцией.

В рамках одного из проектов Всемирного Банка в последние два года проводился мониторинг издержек предпринимателей, связанных с преодолением административных барьеров. И где-то полтора года назад основные законы из пакета бюрократических мер, мер по снижению административных барьеров, вступили в действие. И проведенные исследования, анкетирование предпринимателей десятков российских регионов, самых разных по географическому положению, подтвердили выводы о достаточно ощутимом снижении нагрузки на предпринимателя. Вместе с тем система регулятивного управления в России весьма далека и от совершенства, и от некого среднего уровня, характерного для стран организаций экономического сотрудничества и развития. Скажем, в России до сих пор так и не реализуются методика regulatory impact analis, т.е. методика анализа издержек и выгод, связанных с действующими нормами регулирования. Не применяется эта методика и для новые норм регулирования, которые принимаются ведомствами. Кроме того, отсутствие этой системы порождает дополнительные риски для предпринимателей. Слишком просто ведомствам, даже не правительству, а отдельным органам исполнительной федеральной власти вносить новые законы, принимать нормативные акты, которые накладывают нагрузку

на предпринимателей. По сертификации и лицензированию эти возможности были очень серьезно ограничены, в большинстве случаев требуется принятие подобного рода норм исключительно федеральным законом. Однако еще целый ряд классов норм регулятивного правления сохраняется. И здесь у нас есть очень хороший потенциал для институционального совершенствования структуры регулятивного управления. Скажем, возможно, введение методики согласования подобного рода ведомственных нормативных актов, накладывающих некие дополнительные обязательства на предпринимательский сектор только на уровне центрального правительственного органа или на уровне правительства в целом. А для наиболее затратных с точки зрения издержек предпринимателей регулятивно-нормативных актов и согласие парламента. С этой точки зрения очень интересен опыт США, где последние 3 года в качестве приложения к федеральному бюджету включается оценочный уровень затрат и выгод, связанных с федеральным регулированием предпринимательской деятельности, с разбивкой этой нагрузки по каждому существенному нормативному акту, который такое регулирование устанавливает. Определенные шаги в этом направлении содержатся в проекте трехлетней среднесрочной программы социально-экономического развития РФ, которая сейчас размещена на сайте министерства экономического развития и торговли и прошла первое согласование на уровне правительства.

С учетом того, что снижение издержек предпринимательского сектора экономики через минимизацию налогового бремени на самом деле ограничено, тут тоже есть некоторый запас. Именно снижение административных барьеров представляется наиболее правильным и рациональным с точки зрения соотношения издержек и выгод. Это одна из наиболее серьезных реформ, которую России также предстоит реализовать.

И третья, достаточно серьезная реформа связана с открытостью и транспарентностью деятельности федеральных органов исполнительной власти. В феврале 2003 года правительством РФ было принято постановление №98 об обеспечении доступа к информации о деятельности федеральных органов исполнительной власти. В рамках этого постановления был утвержден достаточно крупный список, из почти 60 пунктов, предполагающих обязательные нормы раскрытия информации федеральными министерствами, включающие весьма подробную информацию о государственных закупках и напрямую существенных условий контрактов, которые заключают федеральные органы исполнительной власти. Очень существенна информация о структуре исполнительной власти, о готовящихся законопроектах, и многих других очень значимых факторах. Изначально предполагалось, что это постановление, по которому министерство будет публиковать всю информацию в свободном доступе в сети Интернет, будет введено в

действие уже спустя три месяца после его принятия. К сожалению, оно в действие пока так и не вступило. Но важен сам факт принятия и параллельный факт подготовки закона для обеспечения открытости уже не просто федеральных органов исполнительной власти, а как там сформулировано - органов государственной власти (т.е. и региональные бюджеты, и муниципальные органы). Это позволит в случае реализации данного проекта обеспечить значительно большую транспарентность всех уровней государственной власти. Надо сказать, что создаются определенные технологические предпосылки для обеспечения информационной открытости наряду с правовыми факторами. Это реализация уже второй год проекта «электронная Россия», которая предполагает резервировать выделение достаточно крупных средств из федерального бюджета на обеспечение открытости органов федеральной исполнительной власти. И наличие вот этого финансового источника является достаточно мощным фактором, позволяющим рассчитывать, что подробная программа транспарентности на практике рано или поздно будет реализована.

И вот еще об одной существенной программе я бы хотел здесь рассказать. Это программа фонда реформирования региональных финансов. Данная программа была инициирована министерством финансов РФ и была направлена на стимулирование субъектов РФ, где у нас 89 регионов для реализации большого набора реформ в области управления региональными бюджетами. Особенностью этой системы было то, что Федерация стимулировала регионы напрямую, предлагая им выделение безвозвратного гранта, составляющего порядка 15 % от расходной части регионального бюджета в течение двух лет в случае реализации регионами достаточно хорошо формализованной и структурированной программы реформ в области управления бюджетом и бюджетным сектором экономики. При этом, что было интересно, эти реформы были достаточно четко формализованы, по каждому из направлений была разработана определенная шкала, которая позволяла оценить степень продвижения региона по пути реформирования по данному направлению по уровням от первого до пятого. Скажем, соответствие бюджета прогнозу. Или вещи, связанные с уровнем бюджетного дефицита. Или вопросы, связанные с переводом бюджетного сектора экономики, ориентированного на результат. Достаточно много такого рода параметров. При этом регион мог сам выбирать оптимальный для него набор бюджетных реформ. По какому-то направлению он готов дальше продвинуться, по каком-то меньше, здесь центр не навязывал, другое дело, что каждое продвижение по пути институциональных реформ оценивалось достаточно формально, по бальной системе. И побеждал тот регион, который наберет наибольшую сумму баллов. Каждый год выбиралось семь регионов из всех, которые участвовали в конкурсе. Но, что интересно, баллы считались не от конечного уровня продвижения региона, а именно по разнице между текущим уровнем

и прогнозируемым уровнем. Таким образом, в этой программе могли принимать участие как и далеко продвинувшиеся регионы, так и находящиеся в начале пути реформирования. То есть стимулировалось именно продвижение, а не достижение конечного уровня.

Крайне важно, что деньги выделялись именно после достижения подобного рода институциональных результатов.

Эта программа существует уже три года. 21 регион прошел через нее. Результаты весьма успешны. Это один из немногих примеров создания программ, создающих реальные позитивные стимулы для проведения институциональных реформ.

Хельмут Вольманн: Können Sie uns ähnlich wie es wir in Deutschland gemacht würde durch ein Hinweis auf die Prozent der Zahlen der Beschäftigten, also wie viel Angestellte beschäftigten des Bundes sind im Prozent ausgerückt bezogen auf gesamt Zahlen der öffentlichen Beschäftigten in Russland, in Deutschland war es 7%. Und zweite Frage: wie ausgeprägt ist diese Duplizierung der Strukturen, reichen die Behörden des Bundes bis runter auf der lokalen Ebene? Das ist wieder wichtig um zu verstehen die Reichweite des Budgetzyklus. Wenn sie den Budgetzyklus haben zwischen Ausgabenprogrammierung und dann mündlichen Outputmessung, ist die Frage, wie breit ist das? Beispiel? Und Tätigkeit der Bundesbehörden kommen da in den Blick?

Андрей Шадрин: Как я понимаю, вопрос не только ко мне, но и к коллеге. Однако я озвучу некоторую цифровую часть. У нас в целом в системе государственного управления 1 млн. 400 тысяч служащих. На федеральном уровне – порядка 270-280 тыс., причем они включают в себя также служащих в территориальных органах, например торгинспекции Министерства экономического развития и торговли, которые располагается в регионах.

Что касается параллелизма, то, несомненно, он присутствует. На примере работы комиссии под руководством Козака по разграничению полномочий между уровнями федеральной системы, уровнями федеральной власти – она в принципе намечает такое разделение с тем, чтобы не было этого дублирования. Вообще тенденция такова, чтобы то, что связано с услугами населению, с региональными проблемами, все это контролировалось, регулировалось и управлялось на соответствующем уровне. Я хочу сказать, у нас есть параллелизм не только между уровнями власти, но и между ведомствами. Разные министерства выполняют очень часто одни и те же функции. Здесь пересечение бывает действительно огромно.

Предварительный результат функционального анализа показывает, что таких дублирующих функций порядка 15-16%. Предлагаю дополнить моему коллеге.

Андрей Клименко: Наряду с функциональным обзором деятельности органов исполнительной власти, если говорить о дублировании на федеральном уровне, на уровне ведомственном, многим может все-таки помочь бюджет, ориентированный на результат, именно который может обеспечить четкую спецификацию, какое ведомство за какую функцию отвечает. Но примеров неэффективного пересечения функций достаточно много. Бывает, когда одна и та же федеральная целевая программа имеет набор дублирующих мероприятий, за который отвечают два разных ведомства, хотя по формулировке они звучат одинаково. Вот такая логика аппаратного взаимодействия федеральных органов исполнительной власти.

Манфред Рёбер: Wie sieht das Steuersystem, im Bezug auf die unterschiedliche Verwaltung, haben sie etwas in der Art, was wir in Deutschland als Gemeinschaftssteuern haben? In wie weit bestehen eigene Steuerannahmen auf der Kommunalebene? Das sind die Erfahrung, dass wir in Deutschland gemacht haben, dass wir noch so viel über Abschichtung von Aufgaben, also Transfer von Aufgaben auf untere Ebene diskutieren können, wenn nicht ausreichend Finanzmasse und Autonomie bei der Entscheidung Faden ist, dass dann eigentlich auch die Aufgabetransfers auch ins Leere verlaufen. Zweite Frage ums all das praktizieren zu können, was sie vorgetragen haben, braucht man relativ präzise Instrumente der Kostenrechnung, wenn sie vielleicht noch mal sagen könnten zu der Art der Kostenrechnung, die sie in ihrem Performansbudgeting verwenden. Wie teuer ist eigentlich eine einzelne Verwaltungsleistung, wie hoch sind die Kosten beispielsweise in Verwaltungsleistung sind? Dritte Frage: sie sprachen die Globalbudgets an und Globalbudgets lassen sich ja dann nur wirksam praktizieren, wenn sie gekoppelt werden mit entsprechenden Vereinbarungen, mit Kontrakten. Wenn sie diese System noch mal ganz kurz beschreiben können, was da in der Praxis schon erreicht worden ist, denn das sind Erfahrungen aus anderen Ländern, wo man versucht Globalbudgets zu installieren ohne dass dann Vertrag nicht fest zu legen, was mit dem Geld aus diesen Globalbudgets gemacht wird, dann leistet man zum Teil korrupten Praktiken, Vorschuss und die Autonomie für diese Dezentralen Einheiten kann sich im Unangenehmen Sinne verselbstständigen.

Артем Шадрин: Я начну с налоговой системы. Особенностью России является очень сильная дифференциация между регионами по уровню валового регионального продукта на душу населения, т.е. по благосостоянию. Если в большинстве европейских стран между регионами различия составляют десятки процентов, то в России между самыми бедными и самыми богатыми регионами достигает просто сотни процентов. Очень большая разница между экспорто-ориентированными сырьевыми регионами и депрессированными

сельскохозяйственными регионами. С этой точки зрения российская налоговая система носит во многом перераспределительный характер, достаточно большая доля консолидированного бюджета идет через федеральный бюджет и затем через федеральный бюджет перераспределяется в регионы. Соответственно, у нас есть налоги, которые имеют совместное распределение, скажем налог на прибыль. Тем не менее, если говорить про основные механизмы распределения, то основные механизмы перераспределения – это фонд финансовой поддержки регионов, который действует по достаточно интересной схеме. Самым бедным регионам он обеспечивает некий минимальный уровень бюджетной обеспеченности, равный для всех этих регионов. Тем регионам, которые превышают минимальный уровень бедности, размер трансфертов постепенно начинает снижаться таким образом, чтобы не лишать их полностью стимулов для поддержания роста объема производства на территории региона, т.е. нет такого как в Германии, когда все регионы имеют одинаковую бюджетную обеспеченность. В России такая ситуация в условиях слишком сильного уровня дифференциации подорвала бы все стимулы к усилиям региональных властей по развитию экономики. Поэтому вот такие стимулы, связанные с тем, что дифференциация у регионов есть, ни один регион более обеспеченный не получит в результате всех трансфертов уровня бюджетной обеспеченности меньшей или равной, чем бюджеты значительно менее обеспеченные доходами. И наконец самые богатые регионы, их не так много, порядка восьми, так называемые регионы-доноры, они вообще не получают трансферты из фондов региональной поддержки.

Еще есть у нас фонд регионального развития, который распределяет капитальные расходы, точнее субсидии федерального бюджета регионам. Они выделяются на основе софинансирования. в зависимости от благосостояния региона федерация в рамках определенных лимитов софинансирует строительство капитальных объектов. Как правило, это объекты социальной сферы и какой-то инфраструктуры.

Отдельно у нас существует субсидирование дорожного строительства на региональном уровне, также за счет федерального бюджета. И еще один существенный фонд – это фонд реформирования региональных финансов. Кроме того, еще два фонда – это фонд софинансирования социальных расходов, связанных с переходом к отказу регионов от прямого датирования услуг жилищно-коммунального хозяйства и переход к датированию населения, доходы которого не позволяют в полном объеме выплачивать тарифы за услуги жилищно-коммунального хозяйства. И определенный также фонд, связанный с компенсацией регионам, так называемого северного заво???, это два региона Сибири и севера. Считается, что федерация должна им помочь для того, чтобы они могли в летний

сезон закупить некий объем товаров, продовольствия на зимний сезон, когда сильно ухудшаются транспортные условия доставки груза.

Еще один инструмент взаимодействия федерации с регионами – это механизм ссуд федерального бюджета, которые выделяются на беспроцентной основе в зависимости от потребности регионов. Эти ссуды выдаются на год. В соответствии с бюджетным кодексом они должны погаситься до начала бюджетного года. Тем не менее, по факту – в ряде случаев бюджетные ссуды продлеваются и на 1, и на 2 года. Это такой люфт, который оставлен в весьма жестко расписанном по иным параметрам и формализованным механизме выделения трансфертов из федерального бюджета регионам. Вот в этом и есть основная логика перераспределения средств федерации регионам. Если говорить про долю региональных бюджетов в консолидированном бюджете, то она составляет порядка 50%. Она колеблется в разные годы, но в целом находится на этом уровне.

Еще отдельная проблема – это проблема выделения трансфертов из регионов муниципалитетам. Дело в том, что существует еще большая дифференциация по уровню бюджетной обеспеченности муниципалитетов даже в рамках одного субъекта федерации, чем между субьектами федерации на уровне федерации. И в этом заключается серьезная проблема, муниципалитеты у нас еще меньше, чем регионы самостоятельны, с точки зрения источников налоговых поступлений они составляют в среднем по России порядка 20-30% по разным муниципалитетам, в основном они зависят от трансфертов регионов. И проблема состоит в том, что в отличие от центра, который создает определенные стимулы для регионов по своей достаточно сложной формуле трансфертов, регионы достаточно серьезно перераспределяют свои дополнительные расходы муниципалитетов, опережающие других по темпам экономического роста, в пользу менее обеспеченных муниципалитетов. И это важная проблема, поскольку тем самым муниципалитеты дестимулируются с точки зрения развития малого бизнеса, того же самого снижения административных барьеров и т.д. Сейчас основная тенденция федеральной политики сводится к тому, чтобы рекомендовать регионам определенный период закрепить….

Андрей Клименко: Я добавлю. Конечно, есть регионы, которые умудряются выровнять до единицы. Например, Ростовская область, они построили модель межбюджетных отношений региона с муниципалитетом, что выравнивает до единицы. Я наблюдал, к чему это приводит; в общем, ничего хорошего нет. Ведь такое выравнивание дестимулирует донора. Москва все время выступает, что столица работает, а у нас деньги забирают, формируют четверть федерального бюджета. Здесь масса проблем и в том числе есть проблема нефинансируемых обязательств. Кстати президент по этому поводу

неоднократно высказывался, потому что действительно, и Артем Шадрин очень правильно об этом говорил: принимаются законы, которые финансово не обоснованны. Потом они навешивают многолетние огромные финансовые обязательства, и эта работа по расчистке завалов финансовых, она должна быть выполнена в каком-то обозримом промежутке времени.

Теперь что касается второго вопроса, как предполагается считать стоимость тех или иных услуг или функций и т.д. мы только в начале этой работы. Весной, в апреле, закончился первый этап комиссии по оптимизации бюджетных расходов. Она работает под руководством министра финансов и вице-премьера Кудрина. В рамках этой работы мы как раз попытались пока только инвентаризировать расходы, т.е. сколько стоит примерно пополнение функций даже не смогли посчитать, но хотя бы собрали все расходы ведомств. Ведь тут вопрос состоит не в том, чтоб посчитать, сколько по бюджету им выделено, а какова полная стоимость функционирования? Например, если они находятся в помещении, которое является государственной собственностью и сидят на Тверской улице, то нужно, наверное, вменить стоимость коммерческой аренды этого помещения, что делают в других странах.

Так вот сейчас на втором этапе работы в связи с посланием президента мы будем разрабатывать методические подходы к осмечиванию функций и к расчету полной стоимости ведомств. В каком-то смысле такая работа в Минфине уже проводилась, они попытались посчитать, у них есть материалы о трудоемкости функций, пока на основе формальных критериев, есть штаты, есть отделы, которые выполняют те или иные функции. Это было разделено в рамках департамента госслужбы. И эта трудоемкость и есть какой-то показатель, нам нужно к чему-то привязаться. Дело здесь не в трудовой теории стоимости, а просто есть расчетные единицы, и. вот эту работу мы постараемся проделать, надеюсь, что она будет не бесполезной.

Но насчет «глобального бюджета», глобальность можно по-разному понимать, это имеется в виду агрегированный бюджет. Французы так его и называют – глобальный бюджет. Но у них глобальность распространяется только на свободу в рамках только одной статьи, например, только деньги на материально-техническое обеспечение нельзя перекидывать у них на зарплату. Но в рамках материально-технических расходов вы можете тратить на то, что вам нужно. Однако опыта пока у них тоже нет, они работают в пилотном режиме, они еще пока полностью на этот бюджет не перешли, они еще два года будут его пилотировать. Однако я думаю, что мы тоже склоняемся к такой же системе, по крайней мере, пока только в направлении облегчения процедуры изменения наших бюджетных росписей.

Сессия 2: “Модернизация управления на региональном уровне”

3 июня 2003 г. 15.00 – 17.00. Модератор – Хельмут Вольманн

(ун-т им. Гумбольдта, Берлин)

Хельмут Вольманн: Профессор Кристоф Райхард (**Christoph Reichard**) из университета Потсдама выступит с докладом на тему «Реформа управления на уровне земель» (Verwaltungsmodernisierung in den Bundesländern).

Кристоф Райхард:

1. Funktion und Struktur der deutschen Landesverwaltung – eine Einführung

Die Bundesrepublik Deutschland ist ein föderativer Staat. Der Landesebene kommt hierbei eine besondere und herausgehobene Bedeutung zu. Sie ist zum einen eine wichtige Vollzugsinstanz der Bundesgesetze („Bundesauftragsverwaltung“), zum anderen hat sie eigene legislative Kompetenzen, ist also auch selber gesetzgeberisch aktiv. In einigen Aufgabenbereichen wie z.B. Polizei, Bildung, Rundfunk, Kommunalangelegenheiten haben die Länder eine ausschließliche Gesetzgebungszuständigkeit, hier kann der Bund nur begrenzt Einfluss nehmen. Das Bundesstaatsprinzip ergänzt das Gewaltenteilungsprinzip aus vertikaler Sicht.

Die Bundesrepublik besteht aus 16 Bundesstaaten, darunter die drei Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg. Seit der deutschen Wiedervereinigung sind fünf neue Staaten hinzugekommen, die zuvor die DDR gebildet hatten. Die Bundesländer sind auf Bundesebene mit dem Bundesrat an der Gesetzgebung beteiligt. Im Bundesrat sind die Regierungen der Länder nach Maßgabe der jeweiligen Bevölkerungszahl vertreten. Der Bundesrat als „zweite Kammer“ der Legislative kann gegen Gesetze Einspruch erheben, bei bestimmten Gesetzen muss er sogar ausdrücklich zustimmen (z.B. wenn finanzielle Interessen der Länder betroffen sind).

Die Länder verfügen jeweils über ein komplettes eigenes Regierungssystem: ein Landesparlament („Landtag“) übt die Legislative aus, die Landesregierung (Kabinett) die Exekutive und die zuständigen Landesgerichte die Judikative. Der Landesregierung sind die verschiedenen Behörden der Landesverwaltung zugeordnet. Hierbei gibt es prinzipiell drei Strukturmuster:

- größere Flächenländer wie etwa Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg oder Bayern, für die ein dreistufiger Verwaltungsaufbau gilt (zentrale Landesverwaltung – Regierungsbezirke – örtliche Landes- und Kommunalverwaltung)
- kleinere Flächenländer wie z.B. Schleswig-Holstein oder Brandenburg mit einem zweistufigen Aufbau (hier wird also auf die Zwischenebene der Regierungsbezirke verzichtet)
- Stadtstaaten (Berlin, Bremen, Hamburg), die zugleich Staat und Stadt darstellen und bei denen eine Untergliederung in teilselbständige Bezirke vorzufinden ist.

Als Gegengewicht zum auf den ersten Blick starken Dezentralisationsgrad der Bundesrepublik gibt es auch kräftige integrative Impulse. Besonders hingewiesen sei auf:

- die bundeseinheitliche Rechtsordnung mit einem einheitlichen System des öffentlichen Dienstes sowie einem einheitlichen Haushalts- und Finanzwesen
- die ausgleichenden Elemente des Finanzausgleichssystems, wonach die Bundesländer auch bei unterschiedlicher Wirtschafts- und Finanzkraft eine nahezu gleichartige Finanzausstattung erhalten (was zunehmend umstritten ist)
- diverse Mechanismen der Politikverflechtung von Bund und Ländern, die u.a. in den Gemeinschaftsaufgaben zum Ausdruck kommen (Bsp.: Städtebauförderung, Hochschulbauförderung)

Da die Landesverwaltungen einen großen Anteil der staatlichen Aufgaben erledigen, ist auch der größte Teil des deutschen öffentlichen Dienstes auf der Landesebene beschäftigt. Einige Zahlen lassen das erkennen (Statistisches Bundesamt 2000):

- Anzahl der Beschäftigten beim Bund: 575.000 (12%)
- Anzahl der Beschäftigten bei den Ländern: 2 273.000 (46%)
- Anzahl der Beschäftigten bei den Gemeinden: 1 572.000 (32%)
- Anzahl der Beschäftigten bei mittelbarer Verw.: 488.000 (10%)

Dass fast die Hälfte aller öffentlichen Bediensteten bei den Landesverwaltungen tätig sind, liegt vor allem an den großen Berufsgruppen der Lehrer (fast die Hälfte aller Landesbeschäftigten), der Polizisten (weitere 20%) und der Justizvollzugsbediensteten. Die Landesverwaltung ist also personalintensiv. Dies wirkt sich auch in den Landeshaushalten aus: fast 40% der Landesausgaben entfallen auf Personalausgaben (zum Vergleich: bei den Kommunen nur 26%, beim Bund nur 12%).

Die Landesverwaltung ist – abgesehen von der nicht überall vorkommenden Zwischeninstanz der Regierungsbezirke – im Wesentlichen wie folgt gegliedert:

- Landesministerien (oberste Landesbehörden)
- Landesämter und –anstalten (obere Landesbehörden; z.B. Landesumweltamt)
- örtliche Landeseinrichtungen (untere Landesbehörden; z.B. Finanz-, Forst- oder Straßenbauämter)

Außerdem üben auch die Landkreise sowie die größeren (kreisfreien) Städte – neben ihren eigenen kommunalen Aufgaben - bestimmte Landesaufgaben nach Weisung aus.

Die Landesverwaltung ist in Deutschland also die eigentliche „arbeitende Verwaltung“, durch sie wird ein Grossteil der staatlichen Dienstleistungen erbracht, in ihr sind etwa die Hälfte aller öffentlichen Mitarbeiter beschäftigt und entsprechend hoch sind auch die Haushaltsvolumen der Länder.

2. Reformthemen auf Landesebene

Angesichts des geschilderten Aufgabenumfangs würde man denken, dass die Landesverwaltung bevorzugter Ansatzpunkt von Maßnahmen der Staats- und Verwaltungsmodernisierung in Deutschland wäre. In der Tat bieten sich hier gewaltige Modernisierungs- und Rationalisierungspotentiale. Dennoch: Trotz zahlreicher einzelner Reformmaßnahmen ist die Landesebene bisher nicht im Zentrum der Reformdebatte gestanden. Wie wir sehen werden, gibt es zwar zahlreiche „Hebel“, mit denen die Modernisierung der Landesverwaltung versucht wird – es fehlt bislang aber das umfassende, zukunftsweisende und geschlossene Reformkonzept.

2.1 Reform der Makrostrukturen

Folgende Reformthemen sind in den deutschen Landesverwaltungen von besonderer Bedeutung und kommen recht häufig bei Reformprojekten vor:

- Reduktion der Zahl der Ministerien (z.B. wird versucht, von etwa 12-15 Ressorts auf nur etwa 7 Ressorts zu kommen)
- Dekonzentration von Aufgaben, indem diese vom Ministerium auf nachgeordnete Behörden oder auf ortsnahe Träger (z.B. örtliche Landesämter) verlagert werden
- Dezentralisation von Aufgaben, indem diese auf die Kommunalverwaltung übertragen werden („Funktionalreform“)
- Abbau der bürokratischen Gliederungsstrukturen in den Landesverwaltungen, z.B. indem Unterabteilungen aufgelöst, Abteilungen und Referate zusammen gelegt oder Sonderbehörden (z.B. Forstämter, Straßenbauämter) zusammengefasst werden
- Verselbständigung von Landeseinrichtungen, z.B. indem bestimmten Einheiten der Landesverwaltung eine gewisse Autonomie, gelegentlich auch eine eigene Rechtspersönlichkeit eingeräumt wird (Bsp.: Universitäten werden in eigenständige Landesbetriebe umgewandelt)

Ein Spezialthema, das kontrovers diskutiert wird, ist die - bereits angesprochene –Rolle der *Zwischeninstanzen* (Regierungsbezirke): Man stellt ihre Kontrollfunktion zunehmend in Zweifel und schlägt nicht selten ihre Abschaffung vor. Andererseits wird dafür plädiert, ihre Rolle als Planungs- und Koordinationsinstanz („Regionalmanagement“) zu stärken. Zukünftig ist damit zu rechnen, dass sich die Aufgaben von Landkreisen und von Regierungsbezirken immer mehr annähern werden, insbesondere wenn es zur erwarteten Bildung von größeren „Regionalkreisen“ kommt (Rolle als Regionalkoordinator in einem „Europa der Regionen“). Einen Sonderweg ist kürzlich das Land Rheinland-Pfalz gegangen, das die bisher regional verantwortlichen

Regierungsbezirke durch funktional zuständige Landesbehörden ersetzt hat (z.B. so genannte Struktur- und Genehmigungsbehörden).

Zum Aspekt der Makrostrukturen gehört schließlich auch das Thema der *Auslagerung und Privatisierung*: Zwar haben die Länder nicht in gleichem Umfang Vermögensprivatisierung wie der Bund während der christlich-liberalen Regierungsphase betrieben. Dennoch hat es vor allem in den christdemokratisch regierten Bundesländern (z.B. Bayern, Baden-Württemberg, Sachsen) erhebliche Privatisierungsprogramme gegeben. Inzwischen ist aufgrund der Finanznot das Thema Privatisierung auch in sozialdemokratisch regierten Ländern kein Tabu mehr.

2.2 Aufgabenkritik und Entbürokratisierung

In mehreren Bundesländern sind in den letzten Jahren umfassende Projekte zur Aufgabenkritik durchgeführt worden. Besonders aufwändig waren solche Analysen in Schleswig-Holstein oder in Berlin. Allerdings war der Ertrag in der Regel bescheiden: Obwohl die einzelnen Behörden teilweise durchaus aktiv waren (in Schleswig-Holstein wurden von den Beschäftigten bspw. 10.000 aufgabenkritische Vorschläge gemacht), sind im Endeffekt Aufgaben nur selten dauerhaft und finanzwirksam abgebaut worden. Ähnliches gilt für verschiedene Aktionen der Entbürokratisierung sowie des Vorschriftenabbaus bzw. der Vorschriftenvereinfachung. Solange die dominante Verwaltungskultur in Deutschland auf Regelsteuerung basiert, ist kaum zu erwarten, dass Vorschriften auf Dauer zurückgebaut werden können.

2.3 Innere Organisations-, Management- und Personalreformen

Schließlich hat es auf Landesebene in den letzten 10 Jahren umfangreiche Binnenreformen gegeben. Zum einen waren das ganz klassische Organisationsreformen, indem z.B. die Kontrollspanne erhöht, die Zahl der Hierarchieebenen abgebaut oder die Zahl der Referate in einem Ministerium verringert wurde. In jüngerer Zeit sind außerdem zahlreiche Reformen zum Thema „E-Government“ hinzugekommen (Beispiele: Landesdatennetze, landesweite Verwaltungsportale, E-procurement usw.).

Der wichtigste Reformansatz in Deutschland im letzten Jahrzehnt war jedoch zweifellos die Entwicklung und Einführung des „Neuen Steuerungsmodells“ (NSM), der deutschen Variante von New Public Management (NPM). Dieses Reformkonzept wurde in Deutschland Anfang der 90er-Jahre von der KGSt, einem Think Tank der deutschen Kommunalverwaltung, entwickelt und in den letzten Jahren zumindest in Teilelementen in großen Bereichen der deutschen Kommunen eingeführt. Auch die deutschen Landesverwaltungen haben mit Elementen des NSM experimentiert.

Das NSM stellt vor allem auf die folgenden *Kernelemente* ab (vgl. Reichard 2002):

- klare Verantwortungsabgrenzung zwischen Politik und Verwaltung

- Führung durch Leistungsabsprache statt durch Einzeleingriff
- Dezentrale Gesamtverantwortung im Fachbereich
- Zentrale Steuerung neuer Art mit Controlling und Berichtswesen
- Instrumente zur Steuerung von der Leistungsseite her (Outputsteuerung)
- Wettbewerb

Beim NSM handelt es sich vor allem um eine Reform der internen Organisations- und Managementstrukturen von Verwaltungen. Besonderes Gewicht wird auf die Neuordnung der Zuständigkeits- und Verantwortungsstrukturen gelegt, zum einen hinsichtlich der Beziehungen zwischen Politik und Verwaltung, zum anderen durch Zusammenführung der bislang getrennten Fach- und Ressourcenverantwortung. Der Fragmentierung der dezentralisierten operativen Verantwortlichkeiten soll durch verstärkte zentrale Rahmensteuerung vonseiten der Verwaltungsführung und des unterstützenden Steuerungsdienstes entgegengewirkt werden. Ein weiteres zentrales Merkmal ist die Betonung der Ergebnissteuerung, was sich auch in der Nutzung entsprechender Instrumente wie Kosten/Leistungsrechnung, Controlling, Budgetierung usw. niederschlägt. Das Thema „Wettbewerb“ hat bisher in der deutschen Reformdebatte nur eine begrenzte Rolle gespielt, wenn man von gewissen nicht-marktlichen Wettbewerbsansätzen wie Leistungsvergleichen absieht.

Insgesamt kann man feststellen, dass man in den meisten Ländern zwar einzelne NSM-Elemente – und dabei eher „harte“ BWL-Ansätze wie Budgetierung, Kostenrechnung oder Controlling – entwickelt hat, dass dabei aber kein (relativ) geschlossenes Modell herausgekommen ist, wie das beim Konzeptentwurf der KGSt für die Kommunen der Fall war.

3. Die Reformlandschaft der Bundesländer im Überblick

Stützt man sich bei einem Überblick auf die wenigen zusammenfassenden Übersichten und ansonsten auch die Verlautbarungen der verschiedenen Landesregierungen, so ergibt sich ungefähr folgendes Bild (s. Tabelle 1 im Anhang; vgl. zu Übersichten über Modernisierungsvorhaben auf Landesebene z.B.: Bürsch/Müller 1999, BMI 2000, Kissler u.a. 2000; ferner sei auf eine Servicestelle (WIDUT) des Forschungsinstituts für öffentliche Verwaltung in Speyer verwiesen, die sich derzeit bemüht, aktuelle Informationen über die Verwaltungsmodernisierung auf Landesebene zusammenzutragen):

- in einer Reihe von Bundesländern hat es in der jüngeren Vergangenheit Reformen im Bereich der (Makro)Strukturen gegeben, bspw. Ministerienabbau, Dekonzentrationen, Funktionalreformen usw.
- Personalabbau hat angesichts der aktuellen Finanzkrise vermutlich in allen Landesverwaltungen eine Rolle gespielt, besonders umfassend war er in den neuen Ländern

- auch der Einsatz von Informationstechnik dürfte überall relevant gewesen sein
- Maßnahmen der Aufgabenkritik und Entbürokratisierung waren ebenfalls in fast allen Bundesländern an der Tagesordnung
- mit verschiedenen Elementen des NSM hat man in der überwiegenden Zahl der Länder experimentiert, eine besondere Rolle haben dabei Versuche umfassender Produktformulierungen, die Einführung von Budgetierung, von Kostenrechnungsverfahren sowie von Controlling gespielt
- Einzelansätze des Personalmanagements waren von einer gewissen Bedeutung, allerdings haben sich die Reformen in der Regel auf isolierte und instrumentelle Reformprojekte beschränkt, z.B. die Durchführung von Auswahlverfahren oder von Mitarbeiterführungsgesprächen
- ähnliches gilt für Bemühungen um verstärkte Bürgerorientierung: hier gab es vereinzelte Versuche, den Bürgern bessere Büroöffnungszeiten, leichtere Zugänglichkeit von Behörden, einfachere Formulare oder beschleunigte Bearbeitungszeiten zu bieten
- Versuche in Richtung Auslagerung und Wettbewerbsstärkung waren nur recht vereinzelt zu finden

Bei den aufgelisteten Reformansätzen handelt es sich zunächst um Ankündigungen entsprechender Projekte durch Regierungsstellen. Ob und inwieweit diese Vorhaben auch tatsächlich umgesetzt worden sind, ist eine andere Frage. Dazu liegen nur sehr begrenzte Informationen vor (s. dazu Abschnitt 5).

Drei bereits weiter vorangeschrittene Reformvorhaben aus dem Bereich Binnenreformen in einigen Bundesländern sollen exemplarisch kurz beleuchtet werden (vgl. BMI 2000):

a) Neues Finanzmanagement in Hessen: Als bisher einziges Bundesland hat sich das Land Hessen vorgenommen, bis zum Jahr 2008 in einem gewaltigen Reformprojekt sein Haushalts- und Rechnungswesen von der veralteten Kameralistik auf das kaufmännische Rechnungswesen umzustellen. Gegenwärtig werden erste Erfahrungen mit Produkthaushalten und mit der doppelten Buchführung gesammelt. Am Ende wird es ein den Ressourcenverbrauch des Landes abbildendes Haushalts- und Rechnungswesen geben, das eine Bilanz, eine Ergebnis- und eine Finanzrechnung aufweist. Ähnliche Reformen laufen im Übrigen derzeit in zahlreichen Kommunen der Bundesrepublik.

b) Personalmanagement in Baden-Württemberg: Dieses Land hat seit 10 Jahren ungleich stärker als die übrigen Länder in die Humanressourcen investiert. Man hat ein umfassendes Konzept für das Personalmanagement und insbesondere für die Personalentwicklung erarbeitet und zumindest teilweise auch umgesetzt. Dazu gehörten umfassende Mitarbeiterbefragungen, die Einführung regelmäßiger Mitarbeitergespräche, der Abschluss von Zielvereinbarungen zwischen Vorgesetzten und Untergebenen, vertiefende Fortbildungsmaßnahmen, der Einbezug der

Beschäftigten in das Qualitätsmanagement (Qualitätszirkel) sowie eine stärkere Rotation von Beamten zwischen Aufgabenbereichen im Zuge ihrer Beförderung.

c) Polizeireform in Nordrhein-Westfalen: Als Beispiel für eine sektorspezifische Reform sei die Polizeireform in diesem Bundesland erwähnt, die bundesweit Beachtung gefunden hat. Hier wurden wesentliche Elemente des NSM eingeführt, u.a. dezentrale Ergebnisverantwortung, Budgetierung, Zielvereinbarungen und Controlling. Viel wurde in die Qualitätsbeurteilung der Polizeiarbeit investiert. Im Prinzip sind die regionalen und ortsnahen Polizeieinheiten in ihrer Verantwortung gestärkt worden, es kam zur Dezentralisierung.

Exkurs: Verwaltungsreformen in den neuen Bundesländern

Da die nach der deutschen Wiedervereinigung entstehenden fünf Landesverwaltungen im Vergleich zu den verkrusteteren Strukturen im Westen größere Möglichkeiten hatten, sich im Hinblick auf eine moderne Verwaltung zu gestalten, ist es interessant zu sehen, ob es in der deutschen „Reformlandschaft“ deutliche Unterschiede zwischen Ost und West gibt (vgl. hierzu i.e. Jann 2001). Zunächst sei festgestellt, dass es im Hinblick auf die Organisationsstrukturen inzwischen keine wesentlichen Unterschiede zwischen den alten und neuen Ländern gibt – die neuen Länder haben sich strukturell weitgehend den alten Ländern angenähert. Dies bedeutet auch, dass verschiedene Schwachstellen des deutschen Verwaltungssystems nunmehr in West wie Ost gelten (Überinstitutionalisierung, Fragmentierung, unklare Zuständigkeiten usw.). Jann (2001, S. 117) zieht das ernüchternde Fazit, dass die neuen Landesverwaltungen „weder schlanker, noch einfacher, dezentraler, unbürokratischer oder reformfreudiger sind als die in den alten Bundesländern“. Allenfalls lässt sich sagen, dass Bemühungen im Binnenreformen im Sinne des NSM in den neuen Landesverwaltungen eine noch geringere Rolle spielen als in den alten Ländern. Im Osten werden die Reformen angesichts besonders drückender Finanzengpässe noch stärker auf Einspareffekte abgestellt als im Westen.

4. Zwischenbilanz zu den Reformergebnissen

Wie schon zuvor angemerkt, gibt es im Landesbereich so gut wie keine verlässliche, wissenschaftlich neutrale Empirie über die Resultate durchgeführter Modernisierungsmaßnahmen. Nur selten hat es verwaltungsinterne Evaluierungen gegeben; eine flächendeckende Bestandsaufnahme und Bewertung fehlt völlig. Insofern sind die folgenden Angaben in starkem Maße auf subjektive Einschätzungen gestützt. Bei der folgenden Ergebnisbewertung wird auf die üblichen Evaluierungskriterien von Reformprogrammen abgestellt (vgl. z.B. Pollitt/Bouckaert 2000).

1. Institutionelle Reformen: Wie ausgeführt, hat es eine Reihe von (Ankündigungen von) Strukturveränderungen in verschiedenen Landesverwaltungen gegeben. Gewisse Verschlankungen im Verwaltungsaufbau und vereinzelte Reformen im Sinne dezentraler Strukturen konnten beobachtet werden.

2. Veränderungen im Verwaltungshandeln:

- *Inputs*: Zweifellos hat es Einsparerfolge gegeben (z.B. ist der Anteil der Personalausgaben am Gesamthaushalt der Länder in den letzten Jahren leicht zurückgegangen). Inwieweit dies auf Reformen oder auf schlichte Kürzungsaktionen zurückzuführen ist, ist schwer zu beurteilen. Es spricht einiges dafür, dass Budgetierungsansätze zu erhöhter Effizienz geführt haben.
- *Outputs*: es hat tendenziell leichte Einschränkungen des Leistungsangebots auf Landesebene gegeben. Andererseits werden in Teilbereichen Qualitätsverbesserung bei öffentlichen Dienstleistungen berichtet. Das Denken in „Produkten“ und das vielfach eingeführte Qualitätsmanagement könnten dazu beigetragen haben.
- *Prozeßergebnisse*: im Wesentlichen sind die Arbeitsprozesse der Landesverwaltung weitgehend unverändert geblieben (mehrere Ausnahmen bestätigen die Regel). Aufgrund von Kostenrechnung und E-government ist in Teilbereichen eine größere Transparenz der Prozesse herbeigeführt worden, mitunter konnten Leistungsprozesse (z.B. Genehmigungen) beschleunigt werden, es gab auch einige Verbesserungen im Hinblick auf die Bürgernähe der Verwaltung. Die vielerorts durchgeführten Entbürokratisierungsaktionen waren wenig nachhaltig.

3. Veränderungen bei Wirkungen (Outcomes): Hier wissen wir so gut wie nichts. Wenn man hier zu validen Befunden gelangen will, muss man auch sehr politikfeldspezifisch vorgehen; dazu gibt es jedoch keine Evaluierungsstudien.

Einige abschließende Thesen zur Verwaltungsmodernisierung auf Landesebene:

1. Bei der Ergebnisbeurteilung ist auf der einen Seite zwischen Stadt- und Flächenstaaten und auf der anderen Seite zwischen alten und neuen Bundesländern zu differenzieren. Stadtstaaten weisen systematischere und weitergehende Ansätze zur Reform der Verwaltung auf. Als derzeit herausragendes Beispiel im Bereich der Binnenreformen sei Bremen genannt, aber auch Hamburg und Berlin sind hier sehr aktiv gewesen. Erklärt werden kann der Vorsprung der Stadtstaaten wohl durch die größere Problemnähe der Stadtstaaten sowie den unmittelbareren Finanzdruck. Als progressive Flächenländer können vor allem Schleswig-Holstein, Hessen und Baden-Württemberg bezeichnet werden. Die neuen Bundesländer weisen demgegenüber viel weniger binnenstrukturbezogene Reformaktivitäten auf Landesebene auf.

2. Im Bereich der Makrostrukturen und der Entbürokratisierung hat es in fast allen Ländern erhebliche Reformvorhaben gegeben. Dazu gehört z.B. die Zusammenlegung von Sonderbehörden, die Abschaffung oder Straffung der Bezirksebene und die Fusion von Ministerien. Neben den

Strukturreformen steht im übrigen der Stellenabbau ganz weit oben. Im Ergebnis sind die Ministerialstrukturen ein wenig schlanker und integrativer geworden, hat es in begrenztem Umfang Dekonzentration und Dezentralisation an Aufgaben und Kompetenzen an nachgeordnete Bereiche resp. an die Kommunalebene gegeben. Insbesondere die Mittelinstanz der Regierungsbezirke ist verstärkt in Zweifel gezogen worden, ohne dass es – abgesehen von Rheinland-Pfalz – hier durchgreifende Reformerfolge gegeben hätte. Die Aufgabenkritik- und Entbürokratisierungsmaßnahmen haben sich als wenig wirksam und nachhaltig erwiesen.

3. Die Reformmaßnahmen haben in den meisten Flächenstaaten einen eher singulären Projektcharakter, bei denen die Einbindung in einen weiteren Reformkontext nicht immer deutlich wird. Dies zeigen beispielsweise die bei den Speyerer Qualitätswettbewerben eingereichten Reformprojekte, die teilweise hochinnovativ, jedoch eher isolierten Charakters sind: Dies belegt etwa das Beispiel der Neustrukturierung der Sozialhilfeberatung in NRW, auf das sich auch die Hartz-Kommission stützte, das jedoch nicht unbedingt an übergreifende Konzepte gekoppelt ist.

4. Die gewählte Implementationsstrategie der Länder ist durch einen hohen Anteil von Pilotversuchen gekennzeichnet. Flächendeckende Reformansätze – wie in Berlin - sind eher die Ausnahme. Mitunter haben Landtags- oder Regierungskommissionen eine klare impulsgebende Rolle gespielt, so etwa die Enquetekommission des Landtages von Schleswig-Holstein zur Entbürokratisierung und Verwaltungsmodernisierung Mitte der 90er-Jahre oder die Regierungskommission zur Reform des öffentlichen Dienstes von Nordrhein-Westfalen, die Anfang 2003 mit weitreichenden Forderungen zur Modernisierung des deutschen öffentlichen Dienstes von sich reden gemacht hat. In einigen Bundesländern hat man sich in erheblichem Umfang des externen (und teuren) Sachverstandes von Unternehmensberatern bedient (z.B. Berlin, Nordrhein-Westfalen).

5. Insgesamt lässt sich feststellen, dass in den Ländern ein erhebliches Modernisierungspotential besteht (umfassender Ausführungsapparat, hoher Personalkostenanteil), das aber bislang nur unzureichend mobilisiert werden konnte. Die in den Ländern angewandte Modernisierungsstrategie kann am ehesten als „anpassende Modernisierung“ gekennzeichnet werden (Konzendorf 1998, 64). Die Länder waren und sind in Deutschland keine Vorreiter der Verwaltungsmodernisierung, wohl auch deshalb nicht, weil sie nur unter einem relativ begrenzten Modernisierungsdruck stehen.

Literatur:

1. Behrens, F. u.a. (Hg.), Den Staat neu denken. Reformperspektiven für die Landesverwaltungen. Berlin 1995.

2. Bogumil, J. (Hg.), Modernisierung der Landesverwaltungen. Arbeitsheft Polis Nr. 42/1999 der Fernuniversität Hagen.
3. Bürsch, M., B. Müller, Verwaltungsreformen in den deutschen Bundesländern. FES-Papier, Bonn 1999.
4. Bundesministerium des Inneren: Aktivitäten zur Staats- und Verwaltungsmodernisierung in Bund und Ländern 2000. Berlin 2000.
5. Hill, H., H. Klages (Hrsg.), Reform der Landesverwaltung III. Stuttgart usw., 1997.
6. Jann, W., Leistungsfähigkeit der Landesverwaltung. In: Derlien, H. (Hg.), Zehn Jahre Verwaltungsaufbau Ost – eine Evaluation. Baden-Baden 2001.
7. Kissler, L. u.a. (Hg.), Politische Steuerung und Reform der Landesverwaltung. Baden-Baden 2000.
8. Konzendorf, G., Verwaltungsmodernisierung in den Ländern. Überblick und Einblicke. Speyerer Forschungsberichte 187, Speyer 1998.
9. Miller, M., Vorstudien zur Organisation und Reform von Landesverwaltungen. Speyerer Forschungsberichte nr. 149 (2 Bände); Speyer 1995.
10. Pollitt, C., G. Bouckaert, Public Management Reform. A Comparative Analysis. Oxford etc. 2000.
11. Reichard, C., Verwaltung als öffentliches Management. In: K. König (Hrsg.), Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert. Baden-Baden 2002, S. 255-277.

Tabelle 1: Verwaltungsmodernisierung auf Landesebene in Deutschland[2]

a) Maßnahmen im Bereich Makrostrukturen sowie Aufgabenkritik/Entbürokratisierung

Bundesländer/ Reformansätze	Bayern	Ba-Wü	Rh-Pfalz	Saarl.	Hessen	NRW	Nieders.	Schl.-Holst.	Bremen	Hamburg	Berlin	Sachsen	Sachs-Anhalt	Thü-ringen	Branden-burg	Meck-Pom
Strukturreformen	+	+	+		+			+	+		+	+	+	+	+	
Personal-einsparung	+	+		+					+		+		+		+	+
IT-Einsatz	+	+		+	+	+	+	+	+	+	+			+	+	+
Aufgabenkritik/ Entbürokratisierung	+		+	+	+	+		+	+	+	+	+	+	+	+	

b) Maßnahmen im Bereich Binnenstrukturen (Organisation, Management, Personal)

Bundesländer/ Reformansätze	Bayern	Ba-Wü	Rh-Pfalz	Saarl.	Hessen	NRW	Nieders.	Schl.-Holstein	Bremen	Hamburg	Berlin	Sachsen	Sachs-Anhalt	Thü-ringen	Bran-denburg	Meck-Pom
NSM-Kernelemente			+	+	+	+	+	+	+	+	+					
1.Dezentralisierung		+	+		+	+	+		+	+	+	+		+		
2. Produktbildung				+	+		+	+	+	+	+				+	
3. Budgetierung und Kostenrechnung		+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+		+	
4. Controlling		+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+		+	+	
Personal-management	+	+	+	+	+	+	+	+	+		+		+	+	+	+
Bürger-Orientierung	+	+	+		+	+			+	+	+					+
Auslagerung	+	+						+	+	+		+		+	+	
Wettbewerb									+							

[2] Informationen wurden soweit möglich den offiziellen Publikationen der Länderregierungen und den vorliegenden Übersichten entnommen. Ein + bedeutet, dass die jeweilige Landesregierung ein solches Instrument explizit angekündigt hat, das sagt jedoch nichts über den Grad und die Qualität der Umsetzung aus.

Хельмут Вольманн: В качестве дискуссанта выступит заместитель главы администрации г. Барнаула г-жа Стелла Штань.

Стелла Штань: Спасибо за предоставленную возможность прокомментировать те вопросы, которые здесь были затронуты. Учитывая реплику профессора Вольмана, что теоретические рассуждения имеют практический аспект, я хотела бы затронуть практическую реализацию вопросов, связанных с управлением. Учитывая федеративное устройство России, важно распределить полномочия по уровням власти. И еще раз обращу ваше внимание на то, что опыт Германии для нас очень важен по этому вопросу. Конечно, не полностью переносить, а взять рациональное: на уровне федеральном, на уровне земель и коммунальном.

То правовое закрепление, которое существует сегодня в России, о чем как раз говорил господин Шадрин, по законам, которые приняты во втором чтении, я, надеюсь, осенью будут подписаны президентом. Распределение полномочий между субъектами Федерации, местного самоуправления, в нынешнем виде, на взгляд практика, не решит проблему четкого закрепления полномочий. Я думаю, отсюда будет возникать проблема, о чем здесь говорилось, оценки услуги, которую осуществляет тот или иной уровень управления. Мне очень понравилась реплика президента, когда - помнится по зиме - он общался с населением, и он сказал, что работает в сфере оказания услуг населению. Поэтому сейчас действительно для муниципального уровня очень важно оценить стоимость услуги. Мы постоянно сталкиваемся с проблемой, когда федеральная власть принимает тот или иной закон, устанавливает для нас дополнительные полномочия, не обеспечивая их финансово. Я могу продемонстрировать это на примерах, особенно за последние 2-3 года. Если брать по последнему земельному кодексу, который действует 2 года, то на муниципалитет возложено очень много дополнительных полномочий, напримермуниципальный земельный контроль. Поэтому я поддерживаю те мысли профессора Клименко, который говорит, что органы местного самоуправления должны иметь самостоятельность в установлении структуры. Установил федеральный закон те или иные полномочия – они должны быть финансово обеспечены для реализации. На сегодняшний день мы этого не имеем.

Поэтому, на мой взгляд, задача тех совещаний, которые проводятся – откорректировать все эти формулировки, чтобы четко распределить между уровнями власти те или иные полномочия, которые естественно будут работать на совершенствование управления в регионах, над финансовой основой тех полномочий, которые переданы на региональный и местный уровень. Мне очень понравился пример с налогом на прибыль. Тот налог, который дифференцирован, но не имеет принципиального значения для

формирования доходной части органов местного самоуправления. Я думаю, что господин Шадрин со мной согласится. В то время как постоянно говорим о том, что надо исполнять налоговый кодекс, в котором прописан как местный налог, так и налог на недвижимость, который до сих пор дифференцирован между уровнями власти, в частности, налог на землю. Следовательно, принятие закона о местном самоуправлении без корректировок финансовой основы местного самоуправления будет сложно в практической реализации. Поэтому мы надеемся, что те теоретические изыскания, которые связаны с совершенствованием налогового законодательства, будут практически реализованы в части формирования доходной части муниципалитетов. И мы надеемся, что такой существенный налог для нас, как налог на недвижимость, будет полностью концентрироваться на уровне местного самоуправления.

Второй аспект, который, я думаю, также важен как для России, так и для Германии, – это делегирование полномочий с федерального уровня на муниципальный. Начиная с 1995 года, когда был принят закон о местном самоуправлении, институт делегирования полномочий совершенно не был прописан и, выполняя государственные полномочия, муниципалитеты сталкивались с ситуацией невозможности их исполнения и, к сожалению, дискредитацией себя перед населением. Мы думаем, что новый закон отработает модель делегирования полномочий, выйдет с федерального или регионального уровня на уровень муниципальный. Мы думаем, что изменения в законе, касающиеся того, что закон о делегировании того или иного полномочия будет приниматься одновременно с принятием бюджета на текущий год, где отдельной частью будет прописано финансирование тех или иных полномочий.

Далее я хотела бы отметить еще такой момент. Тот, кто занимается именно вопросами муниципального управления и правовой базой, увидит такое, на мой взгляд, несоответствие: федеральный закон называется «Об общих принципах организации местного самоуправления». Следовательно, федеральный законодатель должен прописывать общие подходы к развитию местного самоуправления, а учитывая большую специфику географическую, национальную России, оставить конкретизацию на уровне регионов. В то же время в федеральном законе мы видим жесткое закрепление моделей управления муниципалитетами без учета географических, исторических или иных особенностей, т.е. наличие выборного должностного лица, депутатского корпуса, четкое взаимодействие между ними и многие другие вопросы, которые ни регион, ни муниципалитет уже не может корректировать. Мне кажется, что эта модель не совсем отвечает требованиям. Нельзя все-таки регулировать эти вопросы на уровне федерального закона. А, учитывая именно федеральное устройство страны, оставить это на закрепление регионам. Естественно,

закрепив общие принципы, подходы к местному самоуправлению, которые есть и в Конституции, и должны быть в общефедеральном законе.

Еще один вопрос, который я хотела бы осветить, – это муниципальная служба, кадры и все, что с этим связано. Опять же возвращаясь к комментарию президента по этому вопросу, мне понравился на последней пресс-конференции 2 дня назад вопрос представителя Интерфакса к президенту, не испытывает ли страна кадровый голод, перебрасывая чиновников из одного ведомства в другое, и как вообще обстоит дело с притоком «свежих сил»? Я думаю, что такая же проблема существует на муниципальном уровне. По большому счету, совершенствованием муниципальной службы никто не занимается. Действительно, в ноябре 2002 года был принят указ Президента, который утвердил государственную программу развития государственной службы. Принят недавно закон федеральный о государственной службе. На мой взгляд, нарушая те подходы, которые есть в программе, которые определили необходимость создания целостной системы государственной службы и муниципальной. И поэтому мы ждем от теоретиков, от науки, которая занимается этими проблемами, что не будет разрыва между государственной и муниципальной службой. И как здесь уже было замечено, что ведь очень многие граждане редко сталкиваются с федеральными служащими. Они не их клиенты, как было сказано. Также редко они встречаются с представителями региональной власти, и практически ежедневно с представителями муниципальной службы.

Мы имели в конце 90-х гг. такой парадокс, когда, не дождавшись федерального закона об основах муниципальной службы, регионы стали принимать свои законы. И для нашей страны это был нонсенс, когда в частности в Алтайском крае в 1997 г. был принят закон Алтайского края муниципальной службы, а в 1998 г. был принят федеральный закон, потому что невозможно было, определив правила игры для такой очень важной категории муниципальных служащих требовать выполнения определенных обязанностей, ответственности и т.д. Я думаю, что именно та часть административной реформы, которая связана с перераспределением полномочий, этот процент уменьшит в сторону муниципальных служащих. Но в то же время даже в пакете законов Госдумы нет закона о муниципальной службе. Во-первых, это снижает заинтересованность, авторитет данной службы, не позволяет привлечь солидных бизнесменов, высококвалифицированных специалистов в муниципальное управление, здесь уже профессор Клименко говорил о тех проблемах, которые существуют. Но я могу сказать, что даже те требования, которые есть в старом законе о муниципальной службе, не находят своей практической реализации. В частности, в случае привлечения солидного бизнесмена в муниципальное управление, законодатель говорит о заключении договора доверительного управления на то имущество,

которое у него имеется. Это большой правовой пробел, потому что на сегодняшний день, общаясь со своими коллегами по Сибирскому региону, мы нигде не можем найти ответов на вопрос, который в принципе закреплен в законе. На сегодняшний день, в отличие от государственной службы для муниципалов не установлены квалификационные разряды. Хотя в законе это прописано, но с 1998 года никто к этой проблеме не приближался, хотя квалификационные разряды существуют для служащих налоговой службы, министерства юстиции, и многих других. Поэтому, я как вице-мэр, занимающийся и юридическими и кадровыми вопросами, в отсутствии регулирования, в частности в такоом вопросе как квалификационные разряды, не могу застимулировать более хорошего работника достойной оплатой труда. Ведь получается парадокс, что фактически повышением квалификации в кадровых вопросах не занимается в комплексе ни одно федеральное министерство. Так же как никто не занимается вопросами местного самоуправления комплексно. Если я ошибаюсь, то меня могут поправить. Есть департамент в министерстве экономического развития и торговли, который занимается вопросами местного самоуправления, но это же абсурд. Также я не могу назвать ни одной федеральной структуры, которая бы комплексно занималась вопросами кадрового обеспечения, в том числе кадров муниципальной службы. Таким образом, я просто хотела концептуально обозначить эти вопросы, порассуждать о них, получить какие-либо рекомендации, которые позволили бы нам их практически реализовывать.

И в конце я бы хотела обратить внимание на следующие моменты, которые, я думаю, в ближайшем будущем коснутся нас. Профессор Рейхард привел примеры в частности по полицейской реформе в земле Северный Рейн-Вестфалии. Я хочу сказать, что такие же эксперименты существуют и в наших регионах, в частности в Тюменской области действует эксперимент по указу президента о формировании муниципальной милиции. И я думаю, что опять же мы сталкиваемся с достаточно сложными в правовом закреплении вопросами, когда федеральный закон 1995 года полностью отстранил муниципальные органы от руководства органами внутренних дел. И сейчас новый закон возвращает понятие муниципальной милиции, т.е. те реформы, которые существуют в Германии, мы так или иначе тоже их реализовываем, в частности по формированию муниципальной милиции. И для нас очень интересно, как происходят эти реформы в Германии, чтобы наложить их на реформы, которые происходят у нас в регионах. Я хочу сказать, что Алтайский край имеет большие традиции общения с Германией, у нас есть немецкие поселения, есть немецкий национальный район. К сожалению, это наша история, сюда было выслано и по-прежнему проживает немецкое население, и сейчас, как говорится, нет худа без добра, возникают хорошие добрые традиции с Германией по развитию немецкого национального района и в

экономическом, и в культурном развитии. У нас есть сильный Российско-Германский дом, который аккумулирует культурные традиции в нашем регионе. Это к слову, но, возвращаясь кпроблемным вопросам, мы хотели бы, чтобы все-таки правовое регулирование муниципального управления позволило бы на уровне региона, местного самоуправления получить больше самостоятельности в вопросах структуры управления.

У нас 3 города-миллионера, если брать Сибирский федеральный округ, много крупных городов, связанные постановления структуры управления и многими другими вопросами, которые не могут самостоятельно устанавливать. Поэтому я думаю, что та реформа разграничения полномочий, реформа местного самоуправления, позволит, не нарушая концептуальных подходов, о которых говорили при принятии закона в государственной Думе, более самостоятельно совершенствовать развитие местного самоуправления.. Это также позволит работать над тем, чтобы муниципальная служба была престижна, чтобы мы могли, руководствуясь новыми подходами, которые будут разрабатываться, привлекать достойных людей, которые могли бы решать современные проблемы, которые каждый год ложатся дополнительно на муниципальные органы. Спасибо.

Андрей Клименко: Я хотел бы немного добавить к тому, что было сказано, потому что здесь были действительно затронуты вопросы фундаментально принципиально важные для реформирования как государства в целом, так и государственной службы как части государственной машины. Прежде всего, я хотел бы отозваться на те вопросы, которые были поставлены в докладе госпожи Штань, в частности по законодательству о муниципальной службе.

Значит, я коротко сообщу, что сейчас происходит в этой сфере. На протяжении прошлого года, в рамках подготовки реформирования государственной службы был выработан проект закона о государственной гражданской службе. В начале этого года в рамках межведомственной рабочей группы проект этого закона был доработан и фактически он, можно сказать, готов и будет рассматриваться парламентом, приниматься. В прошлом году, работая над законом о государственной гражданской службе, который касается служащих федерального и регионального уровней, тех, кто по статистике у нас относится к государственным служащим, мы параллельно с этим готовили проект закона о муниципальной гражданской службе. И сейчас, на данный момент этот проект существует уже не в одном варианте, а в двух. Первый – это тот, над которым мы работали. Он подготовлен в рамках Министерства экономического развития и торговли с привлечением экспертов конечно. А второй вариант подготовлен Министерством труда с привлечением своих экспертов.

Нужно сказать, что эти законы, они полновесные. Вот тот, над которым мои коллеги работали, он мне кажется лучше, потому что он не содержит каких-то подзаконных отсылок, т.е. там все комплексно присутствует. Но сейчас будет какой-то компромиссный вариант искаться. Я думаю, что вопрос о принятии закона не задержится, а он действительно фундаментальный, потому что на его основе можно уже строить какие-то свои политики региональные и муниципальные. Конечно, там определяется, кто может быть муниципальным служащим, на каких условиях он поступает, т.е. вопросы оплаты, вопросы конфликтов интересов, которые у нас впервые были озвучены и законодательно сейчас закреплены в проекте о государственной гражданской службе. Вот это для нас новелла – конфликт интересов, то, что во всем мире уже давно принято, здесь это подтверждено в этом законе, вопросы информационной открытости затрагиваются, причем не так, что просто информация должна быть доступна, а там дается минимальный исчерпывающий перечень, т.е. нельзя не предоставлять эту информацию. Вот в этом особенность, в этом обозначено прямое действие. Кроме того, решаются вопросы формирования штата наемных управляющих и ряд других.

Второе, на что бы я хотел откликнуться, но не по логике, а по ходу выступлений, которые мы прослушали. Очень интересный момент был затронут профессором Рейхардом о том, что мало исследований и оценок программ реформирования. В России в прошлом году была принята программа реформирования государственной службы, которая рождалась тоже в муках, согласованиях, компромиссах. Сейчас эта программа привязана к бюджету, правда, здесь тоже не все так просто. И в плане мероприятий, которые включены, и должны финансироваться из этой программы, там есть специальные мероприятия по оценке результатов. В прошлом году в рамках работ для министерства экономического развития и торговли нам пришлось посетить, по крайней мере, 5 регионов, 4 из которых будут в эксперименте в этом году. И мы с представителями этого министерства обсуждали на месте, как организовать мониторинг.

Вот допустим, мы начнем эксперименты, начнем пилотирование, начнем внедрять какие-то новшества. Как оценить, хорошо это или плохо? Потому что тут задействован и административный интерес и много всего прочего. И поэтому для нас этот вопрос окончательно не решен. В рамках программы реформирования намечено, что нужно разработать такую концепцию и внедрить ее где-нибудь уже со следующего года. Здесь мы хотели бы изучить опыт других стран, и интуитивно думаем, что нужно опираться не на структуры администраций самих, а на структуры гражданского общества, в частности мы вели неоднократные переговоры с Российским союзом промышленников и предпринимателей, с их представителями в регионах. С тем, чтобы они выделили команды,

мы готовы их частично профинансировать. Социологический мониторинг, мониторинг клиентов, вот тех, кто сталкивается с правительством, как они оценивают эти шаги, что от них получат? Мы понимаем все эти моменты, но по ходу дела будем их каким-то образом решать, методом проб и ошибок.

Кроме того, у меня есть масса вопросов или, так скажем, информация, которую я бы хотел получить от докладчиков.

Происхождение этих вопросов чисто практическое, поскольку вы реформируетесь и мы реформируемся, и вопросы возникают сами собой. Может быть, на какие-то у вас есть уже ответы. Я попробую их перечислить: в первом докладе было сказано, что в землях стремятся свести число министерств до семи, такая хорошая цифра. И знаете, только на уровне здравого смысла, что нужно семь, ну может быть восемь, такого рода административные изменения провести сложно, т.е. если только имеется какой-то механизм или давление со стороны федерации, чтобы число было сведено до такого именно количества. Потому что, я скажу, у нас в регионах количество министерств или департаментов устанавливается региональной властью и им тут очень трудно выдать какую-либо рекомендацию, потому что власти очень самостоятельны. Например, в прошлом году мы были в Самаре, губернатор Титов под влиянием своих консультантов решил уничтожить средние слои административной пирамиды, объединив некоторые департаменты. А другие не хотят этого делать. Поэтому у нас этот вопрос неуправляем в настоящее время. Кто сколько хочет, тот столько и делает. А хотелось бы в идеале иметь унифицированную структуру, так было бы удобнее всем.

Вернер Янн: Noch mal ganz deutlich: der Bund hat in Deutschland keine Möglichkeiten, auf die Bundesländer einzuwirken. Also die Bundesländer würden sich das stark verbeten. Ich glaube, man muss das in Deutschland sich sehr klarmachen, dass die Bundesländer gerade was ihre interne Funktionen angeht, überhaupt nicht bereit sind irgendwelche Ratschläge des Bundes zu nehmen. Und da möchte ich noch was sagen, was Frau Stan’ vorher schon gesagt hat, es ist in Deutschland ganz undenkbar, dass der Bund Gesetze für die Kommunen macht. Das ist überhaupt nicht möglich. Also der Bund in Deutschland darf überhaupt nicht direkt mit den Kommunen interagieren. Es gibt keinerlei direkte Verbindung zwischen Bundesregierung und Kommunen. Also wir nehmen Föderalismus sehr ernst. Der Bund hat immer versucht durch Modelvorhaben Geld in die Kommunen zu geben und das gelingt gelegentlich auch, aber im Prinzip gibt es keinerlei Verbindung zwischen Bundesebene und Kommunalebene. Und deswegen die Idee, die sie hatte, die Föderation in Russland müsse die Problemen der Kommunen regeln. Das ist für uns Deutsche vollkommen absurd. Das sind bei uns alle der weniger Bereiche, wo die Länder vollkommen

autonom sind, in dem sie die inneren Angelegenheiten der Kommunen regeln. Es gibt eine Ausnahme in Personalbereich. Der Personalbereich ist sehr einheitlich geregelt, aber übrigens auch zum großen Teil durch Tarifverträge, nicht, es gibt also ein gesetzlichen Teil, aber die gr größte Vereinigung, weil es einfach der bundesangestellte Tarif gibt, das heißt also die Arbeitsbedingung im öffentlichen Dienst sind Bundesweit per Tarifvertrag geregelt. Es gibt auch in Beamtenrecht ähnliche Rechte, aber die Frage wie die Kommunen organisiert sind, sie wahrzunehmen haben, das ist weitgehend Sache den Bundesländern. Und wenn der Bund eine Aufgabe an die Kommunen gibt, wenn der Bund ein Gesetz macht, das soll auf der Kommunalebene dann umgesetzt werden, meinetwegen im Sozialbereich. Dann bedeutet das trotzdem, dass der Bund nicht direkt mit den Kommunen interagiert, sondern das machen dann die Länder. Also ein sehr kompliziertes System.

Хельмут Вольманн: Wir haben in der Bundesverfassung eine Garantie der kommunale Selbstverwaltung. Die richtet sich im Wesentlichen an die Länder und garantiert den Kommunen im Verhältnis zu den Ländern die Beachtung der kommunalen Selbstverwaltung. Aber es gibt kein Bundesgesetz der kommunalen Selbstverwaltung. Die Gemeindeverfassung, die Gemeindeordnungen sind Gesetze der Länder. Das ist die Verfassungslage. Aber es gibt eine große Gemeinsamkeit zwischen der Stellung der Kommunen in Deutschland und der Russische Föderation, nämlich der Hintergrund ihre Anregung der Bund möge die wichtige Gesetze übernehmen, ist aus der Sorge kommend, aus der Erfahrung kommend, dass die Regionen das grösste Interesse haben die kommunale Selbstverwaltung klein zu halten, wenn nicht zu vernichten. Insofern rufen sie nach dem Bund, und sagen: bitte, schütz uns gegen die Regionen, gegen die Gouvernoure, die sich als Diktatoren aufzuspielen beginnen. Wo ist die Gemeinsamkeit zu Deutschland? Auch in Deutschland, kann man sagen, sind die Länder dezentralsten nach oben. Die wollen möglichst viel Autonomie behalten, sind aber Zentralsten im Verhältnis zu den Kommunen, wollen möglichst viel mitreden, was in den Kommunen passiert. Da gibt es die Tradition, die Tradition der kommunalen Selbstverwaltung, die ganz bestimmte Standards setzt und auch Rechte gibt. Die Kommunen in Russland, das ist auch passiert, dass die Kommunen sich gegen Eingriffe der damals sei es die Bundesgesetzgebung, sei es die Regionalgesetzgebung vor dem Verfassungsgericht zu wehrsetzen. Es gab einige berühmte Fälle in Russland. Das ist in Deutschland auch passiert, dass die Kommunen zu Verfassungsgericht gehen und sei es gegen Bundesgesetz oder Regionalgesetz klagen wegen Verletzung der kommunalen Richter.

Стелла Штань: Дружба с федеральной властью и стремление укрепить муниципальный уровень связаны, в том числе и с тем, чтобы как-то дополнительно противостоять регионам. То есть достаточно самостоятельные муниципальные власти

помогают решать вопросы федеральной власти с регионами. Правда, это не всегда удается, но, такой момент используется.

Хельмут Вольманн: Kann ich zu dem Punkt eine Bemerkung machen? Das ist ganz wichtig zum Verständnis, wenn man sagt man will von einander lernen vielleicht und wo muss man die Unterschiede ganz scharf sehen. Das ist ja auch ein Argument von Werner Jann gewesen. Die Unterschiede ganz scharf sehen. Und eine der ganz scharfen, das kann man gar nicht genug deutlich machen einem ausländischen Beobachter, dass der Bund auf der lokalen und regionalen Ebene keine eigene Präsenz hat. Der ist nicht Präsenz von Ausnahmen abgesehen. Er hat keine eigenen Behörden und das ist ein weiterer Punkt, der auch wichtig ist für das Verständnis. Die Leute in kommunalen Selbstverwaltung beruht auf dem Grundsatz an sich der Allzuständigkeit, eine Vielzuständigkeit. Da kommen viele Zuständigkeiten zusammen, da kommen auch delegierten Zuständigkeiten zusammen. Es gibt ganz wenige staatliche Behörden außerhalb der kommunalen Selbstverwaltung. Es gibt also kaum Landesverwaltungsstrenge, die bis unten gehen, einige Ämter gibt es, aber im Wesentlichen läuft die allgemeine Staatsverwaltung in den Kommunen, in den Kreisverwaltungen.

Also der Bund hat keine Präsenz, die Länder haben eine geringe Präsenz auf der Kommunalebene, alles läuft bei den Kommunen zusammen. Und das gibt ihnen auch die Stärke, die Verhaltensstärke. Wenn Bund und Länder darauf angewiesen sind ihre Aufgaben von den Kommunen erfüllen zu lassen, dann sind sie bei allen zentralistischen Instinkten, die bei uns Bund und Länder haben, immer nach unten gesehen, grenzen gezogen.

Андрей Клименко: Но у нас, вообще говоря, эти границы проводятся в бюджетной плоскости, т.е. когда Федерация определяет распределение доходов части бюджетов, распределяет доходы от налогов по тому или иному уровню, фактически она определяет силу того или иного уровня. То есть это очень связано с реформированием бюджета, с разделением полномочий. Наверное, сейчас Артем добавит больше по этому поводу.

Одна из особенностей российской бюджетной системы состоит в том, что у нас ни регионы, ни муниципалитеты не имеют право устанавливать собственных налогов и очень ограничены в своих правах по установлению налоговых льгот. В этой связи действительная самостоятельность муниципалитетов значительно меньше, чем в большинстве стран Европы, США и т.д.

Я бы хотел ответить на ряд вопросов, связанных с взаимоотношением Федерации и муниципалитетов. Вот если диктовать – это действительно плохо, а работать на уровне распространения лучшей практики между муниципалитетами – это, может быть, наоборот,

хорошо. Одной из проблем является то, что в России, может быть, не достаточно развито то, что называется т.н. межмуниципальными образованиями. Это - советы муниципалитетов, другие некоммерческие организации, которые бы распространяли лучший опыт. Формально в России существуют конгресс муниципальных образований, союз городов, но реально на практике их роль минимальна. В этих условиях, как ни странно, эта роль федеральных ведомств, которые у нас формально призваны содействовать распространению лучшего опыта, она может быть позитивна как раз с точки зрения развития местного самоуправления и развития, в том числе, федерализма. Опять же пример министерства финансов: разработан кодекс лучшей практики в области управления региональными финансами. Он не является обязательным, но там действительно собран лучший опыт регионов в области управления, основываясь также на опыте других стран Европы. На мой взгляд, было бы правильным подобного рода кодекс лучшей практики создавать не только в области финансов, но и в других направлениях.

Вторая вещь связана с реализацией специальных федеральных программ, направленных на обеспечение конституционных полномочий местного самоуправления. Еще в 1995 году была принята такая федеральная целевая программа, последние два года она практически не финансировалась, особенно текущий год, когда как раз в стадии обсуждения находился закон о пересмотре полномочий местного самоуправления, но сейчас прогнозируется, что на 2004 год там будет финансирование увеличено. Вот как раз ведомственным заказчиком этой программы является министерство экономического развития и торговли, которое является в части работы с регионами и муниципалитетами правопреемником ныне не существующего сокращенного министерства по делам Федерации национальной политики, региональной политики – оно несколько раз меняло свое название. И отсюда у меня тоже вопрос к коллегам по поводу того, насколько активно ведется работа, если она ведется, по распространению лучшего опыта на уровне муниципалитетов, на уровне регионов. Играет ли тут большой роль федеральное правительство или это в основном возложено на некоммерческие организации или ассоциации самих муниципалитетов или регионов.

Кристоф Райхард: In der Tat, wie sie sehr richtig vermuten, sind das die Kommunalverbände in erster Linie, die für diesen Erfahrungsaustausch sorgen. Es gibt ein Beispiel, das recht gut funktioniert, ein Benchmarking-System, an dem ungefähr 400-500 deutsche Kommunen teilnehmen. Diese tauschen sich völlig freiwillig, d.h. es gibt weder einen Zwang seitens des Landes noch vom Bund, über ihre Erfahrungen und über gute Praxis in den Bereichen Management, Finanzen, Budgetierung und auch technische und andere Verfahren aus. Wir haben

außerdem eine Einrichtung, die vielleicht auch als eine Anregung vor allem für die kommunale Reform dienen kann, die ich zu Debatte stellen möchte. Die deutschen Kommunen haben schon vor 40 Jahren eine Denkfabrik geschaffen, die ständig Vorschläge macht, wie sich die Kommunen besser organisieren können. Wir nennen das die kommunale Gemeinschaftsstelle, eine Einrichtung, die auch das neue Steuerungsmodell in Deutschland populär gemacht hat. Auch dies ist also ein freiwilliger Zusammenschluss, ein Verein, an dem alle deutschen Städte und Gemeinden Mitglieder sind, und dieser Verein unterbreitet alle paar Wochen interessante Vorschläge zur Reform der öffentlichen Verwaltung.

Schließlich als drittes Beispiel haben wir noch eine große Stiftung. Es handelt sich dabei nicht um eine politische Stiftung, wie die Naumann-Stiftung, sondern um die Stiftung eines großen Verlagshauses in Deutschland, die Bertelsman-Stiftung. Sie fördert mit viel Geld u.a. den regelmäßigen Erfahrungsaustausch von Kommunen durch solche Benchmarkingringe. Das ist vielleicht eine Frage, ob das mittelfristig im Russischen Kontext vorstellbar ist, dass ein privater Sponsor einen solchen öffentlichen Erfahrungsaustausch unterstützt.

Андрей Клименко: Я позволю себе вернуться к скорее техническим вопросам, касающимся реформирования администрации, государственной службы. В то же время в продолжение тех вопросов, которые были заданы господином Шадриным, и тогда же они были озвучены в докладе господина Рейхарда. Значит, что я имею в виду, упоминались такие понятия, как лучшая практика и другие вещи. Технический вопрос заключается в следующем: во Франции существует система показателей индиго. Эта система показателей, их 100 унифицированных показателей, по которым ежемесячно оцениваются достижения отдельных департаментов Франции. И это где-то через полтора-два года предполагается использовать, в том числе и в бюджетном процессе. Есть ли какая-либо система аналогичная в Германии или может наметки построения такой системы?

Сабине Кульманн: Ja, ich kann vielleicht eines anknüpfen, was Herr Reichard zu diesem Thema sagte. Es gibt in Deutschland eine Reihe von Ansätzen, die sich mit Kernzahlen, Messungen und solchen Evaluierungen beschäftigen, die sie ansprachen. Zum einen, das Projekt, dass Herr Reichard ansprach, dass von so genannten kommunalen Gemeinschaftsstelle koordiniert wird. Dort schließen sich vor allem die Kommunen zusammen und sie vergleichen in verschiedenen Aufgabefeldern ihre Leistungen. Das sind solche Evaluierungen. Ich muss aber dazu sagen, dass es bei diesen Ansätzen von Benchmarking oder bei Leistungsvergleich auch eine Reihe Problemen begegnet hat, so hat herausgestellt, dass ein Vielteil von Kernzahlen und Messungen zum teil sehr ausfindig für die Kommunen ist und man sich von solchen Ansätzen intensive Leistungskontrolle

und Leistungsmessung auch teilweise distanziert und versucht solche Ansätze zu vereinfachen, wenig Kernzahlen zu definieren und den ganzen Prozess damit effektiver zu machen. Es gibt auch solche Vergleichsprojekte, die von den Landesverbänden der Kommunen unterstützt werden, d.h. hier schließen sich die Kommunen in Deutschland sind in Verbänden zusammengeschlossen in deutsche Städtetag, der dann wieder in einzelnen Bundesländern vertreten ist. Und diese Landesverbände dann koordinieren ebenfalls solche best practice-Projekte. Das ganze bezieht sich immer auf einzelne Aufgabenfelder, Politikfelder, also etwa Sozialverwaltung oder Umweltverwaltung in dem dann solche spezifischen Kernzahlen auch definiert und gemessen werden. Also solche Ansätze gibt es durchaus, aber wie gesagt, ob immer mit einer kritischen Distanz zu solchen Verfahren, die ausfindig sind und man muss dann immer fragen wie der Nützen aus solchen Messungen tatsächlich ist.

Хельмут Вольманн: Frankreich ist nicht das einzige Land, was solche zwangweisen Kernzahlen macht, auch Großbritannien macht das mit seinen Kommunen. Die lokales Commision hat auch einen Satz von 120 Kernzahlen sind es dort, die regelmäßig erhoben werden dann in einzelnen Gemeinden sogar veröffentlicht werden. Wir haben das auch vergleichend untersucht und eigentlich die Beobachtung gemacht, dass so eine Zwangsweise ein Zwang zum Formulieren und Austauschen solcher Kennzahlen nicht sehr produktiv ist. In allen Regeln führt das eher dazu, dass die Zahlen gefällt werden und dass man manipuliert, weil es irgendein äußere Zwang dahinten Steht. Das wichtige ich glaube eher das Benchmarking-prinzip, man will von dem Besten lernen. Wenn man das nicht freiwillig macht, sonder zwangsweise, dann hat das kein Lehreffekt. Und der Sinn ist eigentlich, dass man lernen will. In Deutschland würde so ein Zwangsorgan nicht funktionieren aus den erwähnten Gründen, weil eben keine kann so richtig zwingen: weder die Länder, noch der Bund.

Стелла Штань: У нас есть очень серьезная Ассоциация сибирских и дальневосточных городов, которая разработала ряд показателей, которые позволяют оценивать социальные показатели, элементы прожиточного минимума, как оценивается потребительская корзина, развить тарифы на транспорт и коммунальные услуги. Я могу сказать, что такой анализ в рамках этой ассоциации очень полезен для корректировки методов работы, для корректировки тех или иных направлений деятельности, для внедрения полезного опыта и практической реализации тех или иных моментов. Я могу сказать, опять возвращаясь к новому закону, вокруг статьи, которая регулирует союзы, ассоциации муниципальных образований, было очень много дискуссий. Я могу сказать, что развитие местного самоуправления как раз усиливает роль таких ассоциаций и союзов вплоть до

возможности обращения в конституционный суд федеральный. К сожалению, муниципальное образование не имеет право обращаться в Конституционный Суд, и как раз через Союз российских городов мы пытаемся с точки зрения законодательной инициативы эту норму ввести. Поэтому я думаю, что если такие показатели вводить, показатели жизни того или иного региона, то они полезны для практической реализации политик.

Андрей Клименко: Вопрос к ведущему. Есть такая русская поговорка: «один дурак может задать столько вопросов, что и сто умных не ответят». В докладах было упомянуто, что одной из целей является сокращение числа государственных служащих, по крайней мере, у нас такая цель имеется, в нашей программе реформирования, не в явном виде, но она подразумевается. Вопрос состоит в том, а есть ли какие-нибудь экономические механизмы такого сокращения, т.е. конечно это можно провести административным образом, сократив штаты министерств, предельную численность, как у нас называется. Но с другой стороны можно, допустим, создать какой-то экономический механизм, например, сохранив фонд оплаты труда и, позволив увеличивать индивидуальные выплаты в рамках лимита этого фонда. Так вот есть ли что-либо подобное в Германии?

Хельмут Вольманн: Also ich glaube, wir haben nicht ganz das Problem, dass Sie in Russland haben. Wir nicht so starke Diskrepanz zwischen der Bezahlung im öffentlichen und privaten Sektor, obwohl es bei uns auch gibt. Man kann vielleicht klagen, wer akademischer Berufen hat, ist die Bezahlung 15% unter der privaten Sektor. Aber wie versuchen wir die Zahl des Personals zu reduzieren, vorausgeschickt sei viele unsere Beschäftigte sind ja eigentlich unkuendbar, die haben längste Beschäftigungssicherheit, sie können nicht aus öffentlichen Dienst entfernt werden. Von daher gelingt das im Wesentlichen eigentlich nur in dem man Anreize gibt zu früh Pensionierung. Ansonsten wird jetzt neuerdings auch verstärkt damit gearbeitet Personal umzuschulen und z.B. Lehrern oder anderen Berufsgruppen, von denen es zu viele Beschäftigte im öffentlichen Dienst gibt, dabei zu helfen einen Job im privaten Wirtschaft zu finden, also so etwas wie Outemloyment, aber das ist eigentlich ein Thema das so langsam Bedeutung gewinnt.

Сабине Кульманн: Vielleicht noch eine Anmerkung zu diesem regional Unterschied in der personalen Besetzung der Kommunen. Es hat in den 90er Jahren, also unmittelbar nach der Wiedervereinigung, ein extremer Unterschied zwischen Ost und West gegeben in der Anzahl der Beschäftigten in den Kommunen. Dieser extreme Unterschied bestand darin, dass die Ost-deutsche Kommunen doppelt so stark besetzt waren, wie die West-deutsche Kommunen. Wenn man das berechnet, Beschäftigte pro tausend Einwohner, etwa gab es in den Ostdeutschen Kommunen

doppelt so viel pro tausend Einwohner wie in Westdeutschland. Und man hat innerhalb von 5-6 Jahren diese Zahlen in Ostdeutschland halbieren können. Das heißt, die Anzahl der Beschäftigten pro tausend Einwohner ist halbiert worden über diese genannten Maßnahmen, die wir gesagt haben. Das heißt natürliche Abnahmen, viel aber auch über Abfindungen, also finanzielle Anreize zum Austritt aus dem Staats-, aus dem kommunalen Dienst, eine andere Strategie war auch die Teilzeitarbeit, also der Übergang in Teilzeit ist verstärkt worden und die Quote derjenigen die Teilzeit arbeiten hatten, ist zugenommen in Ostdeutschland. Und natürlich eine andere Strategie ist auch die Auslagerung von bestimmten Bereichen in den dritten Sektor etwa, im sozialen Bereich, also das hier ehemals in der staatlichen Einrichtung auch der Personalstamm sehr hoch war, in den dritten Sektor überging und somit dem Personal überging. Über diesen Strategien kann man dann doch zu einem radikalen Stellenkürzung und Personaleinsparung.

Артем Шадрин: Возвращаясь к политике бюджетного федерализма, отметим, что Германия имеет один из наиболее высоких уровней бюджетного выравнивания между регионами, там буквально на какие-то проценты идет различие бюджетной обеспеченности различных земель. Отсюда вопрос: не подрывает ли такое сильное бюджетное выравнивание стимулы для более эффективной экономической политики на уровне земель? И не предполагается ли в Германии вводить какие-то компенсирующие механизмы, направленные на стимулирование экономического роста?

Кристоф Райхард: Die grundlegende politische Position ist auch, dass die Unterschiede in dem Land nicht so groß werden. Dies war auch ganz lange Zeit politischer Konsens in der BRD, als Verfassungsgebot. Das wird aber z.Z. kritisch diskutiert, und zwar insbesondere von den so genannten Geberländern. Sie argumentieren, dass alles das, was sie an Überschüssen erwirtschaften, ihnen dann über den horizontalen Finanzausgleich „wegkassiert“ wird. Zusätzlich wird argumentiert, dass es für die armen Länder überhaupt keinen Anreiz gibt, aus ihrer schwierigen wirtschaftlichen Situation heraus zu kommen, weil es ohnehin fast auf demselben Niveau ausgeglichen wird. Und das ist zur Zeit im Rahmen der kritischen Föderalismusdebatte ein Thema, was sehr heftig diskutiert wird. Es deutet sehr viel daraufhin, dass man an dem Grundsatz festhalten wird, die Bandbreiten zu vergrößern. Dies bedeutet, dass man den bisherigen „Abweichungskorridor“ von plus/minus 2,5% auf plus/minus 5% ausweitet. Ziel ist es, milde Anreize für wirtschaftliche Verhältnisse in den Bundesländern zu schaffen.

Сессия 3: “Модернизация управления в столичных городах”

24 июня 2003 г. 10.00 – 12.00. Модератор – А.В. Клименко (ГУ-ВШЭ)

Андрей Клименко: Доброе утро, уважаемые коллеги! Мы возобновляем работу нашего семинара. Слово для доклада предоставляется профессору Высшей специальной школы техники и экономики (Берлин) г-ну Манфреду Рёберу. Он выступит с докладом о модернизации управления в Берлине (Verwaltungsmodernisierung in Berlin).

Манфред Рёбер:

Ausgangslage

Die mit dem Groß-Berlin-Gesetz aus dem Jahre 1920 geschaffene politisch-administrative Makrostruktur Berlins, bei der es sich um einen Kompromiss zwischen den Modellen einer zentralisierten Einheitsgemeinde und eines dezentralisierten Gemeindeverbandes handelte, hat sich über nahezu ein Jahrhundert - insbesondere auch im Vergleich mit der Entwicklung anderer Metropolen - als erstaunlich stabil erwiesen (vgl. Röber/Schröter/Wollmann 2002). Als *dezentralisierte Einheitsgemeinde* verfügt Berlin über zwei politisch-administrative Ebenen:

- Die erste Ebene besteht aus dem Abgeordnetenhaus von Berlin (Parlament), dem Senat von Berlin (Regierung) und der Hauptverwaltung.
- Die zweite Ebene besteht aus zwölf Bezirken mit jeweils einer Bezirksverordnetenversammlung und mit jeweils einem Bezirksamt.

Nach Art. 67 I Verfassung von Berlin (VvB) nimmt die Hauptverwaltung Aufgaben von gesamtstädtischer Bedeutung wahr, zu denen Leitungsaufgaben (Planung, Grundsatzangelegenheiten, Steuerung, Aufsicht), Aufgaben der Polizei-, Justiz- und Steuerverwaltung sowie einzelne andere Aufgaben gehören, die wegen ihrer Eigenart zwingend einer Durchführung in unmittelbarer Regierungsverantwortung bedürfen. Alle anderen städtischen Aufgaben unterliegen unter impliziter Bezugnahme auf das Subsidiaritätsprinzip der Zuständigkeitsvermutung zugunsten der Bezirke und werden von diesen gemäß Art. 66 II VvB nach den Grundsätzen der Selbstverwaltung wahrgenommen. Die Bezirke besitzen keine vollständige Satzungs-, Steuer-, Budget- und Personalhoheit und sind somit (anders als z.B. die Londoner Boroughs) keine rechtlich selbständigen Gemeinden im Sinne von Art. 28 Grundgesetz.

Die verwaltungspolitisch relevante Situation der Stadt ist zurzeit gekennzeichnet durch

- eine dramatische Haushaltskrise
- einen im Zuge der Globalisierung stärkeren Wettbewerb der Regionen und Metropolen

- einen Vertrauensverlust der Bevölkerung in die Problemlösungsfähigkeit von Politik und Verwaltung und einen damit einhergehenden Legitimationsverlust der politisch–administrativen Institutionen.

Außerdem muss man berücksichtigen, dass die Stadt nach wie vor den komplexen Transformationsprozess in Ost–Berlin zu gestalten und die Folgen der jahrzehntelangen Spaltung zu überwinden hat. Überdies ist durch die Verlagerung der Hauptstadtfunktion von Bonn nach Berlin für die Stadt eine gänzlich neue Situation entstanden, die zusätzliche Herausforderungen, aber auch große Chancen mit sich bringt.

Angesichts dieser Probleme ist - vor dem Hintergrund von Vorbildern für eine moderne Verwaltung in anderen Ländern - zu fragen, welche Schritte Berlin eingeleitet hat, um das bestehende politisch–administrative System der Stadt in die Lage zu versetzen, mit den Herausforderungen und Chancen, die sich aus der neuen Situation ergeben, fertig zu werden. Die einzelnen Schritte, die in den 90er Jahren zu einem bemerkenswerten und ambitionierten Reformprojekt "Unternehmen Verwaltung Berlin" gebündelt worden sind, lassen sich im wesentlichen den vier Komponenten “Politik- und Verfassungsreform”, “Gebietsreform”, “Funktionalreform” und “Managementreform” zuordnen.

Konstitutionelle und institutionelle Rahmenbedingungen

Bevor diese vier Komponenten erläutert werden, sollen zunächst die konstitutionellen und institutionellen Rahmenbedingungen des Berliner Reformprojekts und -prozesses skizziert werden. Nach Gründung der Bundesrepublik ist Berlin Stadtstaat geworden, das heißt, Berlin ist Bundesland und Stadt zugleich. Dies schützt im Rahmen des föderativen Systems - im Unterschied zu London - vor unmittelbaren Eingriffen der übergeordneten Ebene, macht aber – weil Berlin auch mit allen großstädtischen Problemlagen konfrontiert ist – den politischen Entscheidungsprozess im Vergleich zu Flächenstaaten ungleich komplizierter.

Im Laufe der Jahrzehnte hat es immer wieder Veränderungen der konstitutionellen Rahmenbedingungen gegeben, die sich gerade im Verlaufe der 90er Jahre in einer Reihe von Verfassungsänderungen niedergeschlagen haben, welche die Eigenschaften des zweistufigen politisch-administrativen Systems der Stadt graduell verändert, aber nie grundsätzlich neu konfiguriert haben.

Das Etatvolumen Berlins liegt bei ungefähr 20 Milliarden €, wovon – grob gerechnet – ungefähr ein Drittel auf die Bezirkshaushalte entfallen. In der Berliner Verwaltung sind rd. 150.000 Personen beschäftigt (davon rd. 100.000 in der Hauptverwaltung und rd. 50.000 in den Bezirksverwaltungen). Im Vergleich zu anderen Ländern und Städten ist der öffentliche Dienst Berlins – zum Teil allerdings auch als Folge der Teilung bzw. der Vereinigung der beiden

Stadthälften – lange Zeit überbesetzt gewesen. Um den hohen Anteil der Personalausgaben am Budget zu reduzieren, hat der Senat Anfang der 90er Jahre entschieden, die Stellen in einem Zeitraum von 10 Jahren von 207.000 auf 140.000, das heißt um rund ein Drittel, zu reduzieren.

Politik- und Verfassungsreform

Nach der Vereinigung Berlins setzte das Abgeordnetenhaus von Berlin am 26.09.1991 eine Enquete-Kommission zur Verfassungs- und Parlamentsreform ein, die Vorschläge für eine Neuregelung des konstitutionellen Rahmens erarbeiten sollte, der den neuen Gegebenheiten Berlins Rechnung trägt. Die von der Kommission unterbreiteten Anregungen haben sich teilweise in Änderungen der Verfassung von Berlin niedergeschlagen.

Die in den letzten Jahren in Angriff genommene Politikreform bezieht sich im Wesentlichen auf die Größe und die institutionellen Ausprägungen der repräsentativen und exekutiven Politik sowie die politischen Mitwirkungsrechte der Bürgerinnen und Bürger. Die auf die institutionellen Veränderungen gerichteten Reformen sind zumindest partiell von der Philosophie des Schlanken Staates beeinflusst worden. So ist das Abgeordnetenhaus von Berlin, das Landesparlament, welches seit 1990 aus mindestens 200 Mitgliedern bestand, im Jahre 1992 auf mindestens 150 und seit der Wahl im Jahre 1999 auf mindestens 130 Mitglieder verkleinert worden. Die Größe des Senats, der Landesregierung, ist sukzessive von maximal 18 auf maximal 9 Mitglieder halbiert worden.

Die Verkleinerung der Regierung und des Parlaments allein ist aber nicht unbedingt als Reformbeleg zu bewerten, weil die Eigenschaften einer modernen Verwaltung nicht nur auf eine möglichst kleine Zahl von Ministerien und Abgeordneten reduziert werden können. Mindestens ebenso wichtig ist es – wie Reformerfahrungen in anderen Ländern zeigen –, Art und Umfang der Staatsaufgaben zu bestimmen und geeignete Steuerungsinstrumente für die Wahrnehmung dieser Aufgaben zu entwickeln.

Zusätzlich hat es in Berlin Verfassungsänderungen gegeben, die die Einbeziehung der Bevölkerung in die politischen Entscheidungsprozesse verstärken sollen (vgl. Wollmann 2002). Hierzu gehört zunächst die 1995 eingeführte Regelung in Art. 59 III 1 VvB, dass die Öffentlichkeit über Gesetzesvorhaben zu informieren ist. Außerdem sind Mitwirkungsmöglichkeiten der Bevölkerung in Form von Volksinitiativen (die von mindestens 90.000 volljährigen Einwohnern Berlins unterzeichnet sein müssen), von Volksbegehren (denen zehn Prozent der Wahlberechtigten zustimmen müssen) und Volksentscheide über Gesetze (die dann angenommen sind, wenn die Mehrheit bei einem Quorum von 50 Prozent bzw. ein Drittel der Wahlberechtigten für das Gesetz stimmt) vorgesehen.

Im Vergleich zu anderen Gebietskörperschaften werden die Partizipationsmöglichkeiten der Berliner Bevölkerung als vergleichsweise begrenzt eingeschätzt. Nach Art. 61 II VvB sind

Volksinitiativen "zum Landeshaushalt, zu Dienst- und Versorgungsbezügen, Abgaben, Tarifen der öffentlichen Unternehmen sowie Personalentscheidungen" unzulässig. Bei Volksbegehren gilt dies nach Art. 62 V VvB zusätzlich auch für Volksbegehren zur Verfassung.

Gebietsreform

Die Zahl der Bezirke ist auf der Grundlage des Gesetzes über die Verringerung der Zahl der Bezirke (Gebietsreformgesetz) vom 10.06.1998 zu Beginn des Jahres 2001 von 23 auf 12 reduziert worden. Damit wird angestrebt (vgl. Röber 1996), die Kosten zu reduzieren und die zuvor extrem unterschiedlich großen Bezirke (ca. 50.000 Einwohner in Weißensee, mehr als 300.000 Einwohner in Neukölln) “vergleichbarer” zu machen. Ein weiteres wichtiges Ziel der Gebietsreform besteht darin, die Stellung der Bezirke zu stärken, um so das Verhältnis von zentraler und dezentraler politisch–administrativer Steuerung in der Stadt vor dem Hintergrund des Scheiterns zentralistisch–bürokratischer Systeme neu auszubalancieren. Außerdem soll der Koordinationsaufwand zwischen den Bezirken verringert werden, um bessere und kürzere Abstimmungs- und Beteiligungsverfahren im Interesse der Bürgerinnen und Bürger zu erreichen. Kritiker befürchten hingegen, dass die Gebietsreform zu einem Verlust an Bürgernähe, politischer Teilhabe und demokratischer Vielfalt führen wird und dass die Kostenreduzierungen erheblich überschätzt werden.

Institutionell ist die Bezirksgebietsreform mit einigen Veränderungen verbunden gewesen. Die Bezirksverordnetenversammlungen in den zwölf Bezirken bestehen aus jeweils 55 Mitgliedern, und die Bezirksämter setzen sich jeweils aus sechs Mitgliedern (einschließlich des Bürgermeisters) zusammen. An der proportionalen Besetzung der Bezirksämter gemäß dem Stärkeverhältnis der einzelnen Fraktionen in der Bezirksverordnetenversammlung ist mit der Begründung festgehalten worden, dass es auf der bezirklichen Ebene primär darum gehe, unter Einbeziehung aller großen parteipolitischen Strömungen effizient und effektiv zu verwalten, und dass sich die Bezirke nicht als Arena für parteipolitische Auseinandersetzungen eignen. Um mögliche Nachteile für die Bürgerinnen und Bürger auf Grund der größeren Bezirke zu vermeiden, werden in jedem Bezirk fünf Bürgerämter eingerichtet, die nach dem Prinzip des „One-Stop-Shops“ organisiert sind.

Funktionalreform

Die im Zweiten Gesetz zur Reform der Berliner Verwaltung vom 25.06.1998 verankerte Funktionalreform ist ebenfalls in dem Kontext zu sehen, die Position der Bezirke zu stärken. Mit der Übertragung von Aufgaben (und entsprechenden Entscheidungskompetenzen) soll den Bezirken ein größeres Gewicht zukommen – ohne dass dabei der Charakter der Einheitsgemeinde in Frage gestellt wird. Dass eine Übertragung von Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung mit einer

gleichzeitigen Übertragung von Ressourcen verbunden sein muss, liegt auf der Hand. Hier befindet sich die Berliner Verwaltung offensichtlich aber noch in einer schwierigen Übergangsphase.

Im Zuge der Funktionalreform ist die traditionelle Aufgabensystematik mit den Kategorien der Vorbehaltsaufgaben (Aufgaben der Hauptverwaltung), der übertragenen Vorbehaltsaufgaben (Bezirksaufgaben unter Fachaufsicht) und der bezirkseigenen Angelegenheiten (Bezirksaufgaben) konsequenter im Sinne einer generellen Zuständigkeitsvermutung zugunsten der Bezirke verändert worden (siehe oben). Damit ist auch eine Veränderung der Aufsicht der Hauptverwaltung über die Bezirksverwaltung verbunden gewesen. Neben der nach wie vor bestehenden Rechtsaufsicht, mit der die Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns überprüft werden kann, verfügt der Senat an Stelle der Fachaufsicht nunmehr über ein so genanntes Eingriffsrecht, das in den Fällen ausgeübt werden kann, in denen die Gesamtinteressen Berlins beeinträchtigt werden (vgl. hierzu auch Art. 67 VvB und Neumann 2000: 330ff.).

Überlegungen, die Bezirke in der Weise zu “kommunalisieren”, dass sie einen ähnlichen Status wie selbständige Gemeinden mit allen Rechten und Pflichten erhalten (und damit dann den Londoner Boroughs ähnlich wären), stehen nicht ernsthaft zur Diskussion. Vor dem Hintergrund des Londoner Modells scheint es aber noch erhebliche Spielräume für eine Stärkung der Bezirke zu geben, ohne dass damit die Grundidee der Einheitsgemeinde ernsthaft in Frage gestellt werden würde.

Managementreform

Die Managementreformen in Berlin fügen sich inhaltlich weitgehend in den vom New Public Management vorgezeichneten konzeptionellen Bezugsrahmen ein. Dabei orientierte man sich sehr stark am Neuen Steuerungsmodell der Kommunalen Gemeinschaftsstelle (KGSt). Die Reformbemühungen, die unter der plakativen Überschrift “Unternehmen Verwaltung Berlin” zusammengefasst werden, konzentrieren sich auf das Kosten–, Organisations-–, Personal– und Qualitätsmanagement (vgl. zum genauen Überblick und zur detaillierten Analyse Engelniederhammer u.a. 1999, Reichard/Röber 1998).

<u>Kostenmanagement</u>

Mit den vorgesehenen Konzepten zu einem IT-gestützten Kostenrechnungssystem können Kostenstrukturen transparenter gemacht werden. Die auf diesem System aufbauende produktbezogene Budgetierung bietet die Möglichkeit, wirtschaftliches Handeln zu belohnen.

Beim *Produktkatalog* gibt es im Berliner Projekt – ebenso wie in einigen anderen Reformkommunen - noch Diskussionen darüber, inwieweit der Produktansatz für politisch-administrative Steuerungszwecke geeignet ist. Außerdem ist nach wie vor strittig, ob die Definition

von Produkten auch für die ministeriellen Aufgabenbereiche sinnvoll ist, in denen die Arbeit häufig aus so genannten Einmal-Produkten bzw. Projekten besteht.

Bei der *Kosten- und Leistungsrechnung (KLR)* beschränken sich die vorgesehenen Konzepte nur auf einen Teil des Rechnungswesens. Erweiterungen des KLR-Konzepts im Hinblick auf eine Modernisierung unter Einschluss einer Ergebnisrechnung sowie einer neu gestalteten Vermögensrechnung sind bisher nicht vorgesehen.

Als Schwachpunkt im weiteren Reformprozess könnte sich erweisen, dass auf die Entwicklung und Einführung einer *Prozesskostenrechnung* verzichtet wurde. Dementsprechend werden keine Informationen über Leistungsprozessketten erfasst. Damit wird es nicht möglich sein, die in den Prozessen zu vermutenden großen Effizienzsteigerungspotentiale systematisch aufzudecken und zu nutzen. Außerdem entstehen bei dem in Berlin gewählten Verfahren große *Gemeinkostenblöcke*, die nur schwer aufzulösen sein werden und die die Aussagefähigkeit der Kostenrechnungsdaten erheblich beeinträchtigen werden.

Schließlich ist bei der Beurteilung des Kosten- und Finanzmanagements noch darauf hinzuweisen, dass sich das in Berlin vorgesehene *Controlling-Konzept* hauptsächlich auf ein reines Kosten-Controlling beschränkt. Die Leistungsebene wird nur am Rande betrachtet. Ein Konzept für ein Qualitäts-Controlling, das mit den z.T. bereits vorhandenen Informationsquellen über Rahmendaten verknüpft werden müsste und Grundlage für politische Entscheidungen sein könnte, fehlt noch völlig.

Organisationsmanagement

Das Konzept zur *Dezentralen Fach- und Ressourcenverantwortung* im Berliner Reformprojekt entspricht in weiten Teilen den Anforderungen, die seit langer Zeit an die Struktur einer modernen öffentlichen Verwaltung gestellt worden sind. Die Implementation der Reform zeigt allerdings noch ein buntes empirisches Bild in Bezug auf Umsetzungsstand und Umsetzungsqualität.

Die Reformgeschwindigkeiten sind unter den Senatsverwaltungen und unter den Bezirksverwaltungen zum Teil sehr unterschiedlich und schlagen sich in entsprechend unterschiedlichen Reformergebnissen nieder. Während bei der Umgestaltung der Ämter- bzw. Abteilungsstruktur in einzelnen Bezirks- und Senatsverwaltungen lediglich die Türschilder ausgewechselt wurden, existieren in anderen Bezirks- und Senatsverwaltungen mit den Leistungs- und Verantwortungszentren (LuV) schon neue dezentrale Verwaltungseinheiten, in denen sich bereits erste Wirkungen von dezentraler Gesamtverantwortung zeigen. Anlaufschwierigkeiten gibt es allerdings noch beim Abschluss von Zielvereinbarungen, deren Zahl sich bislang sowohl in den Senats- als auch in den Bezirksverwaltungen in Grenzen hält.

Eindeutige Schwächen weist das Berliner Reformprojekt bei der *Ablauforganisation* auf. Nur in seltenen Fällen werden ämterübergreifende *Schnittstellenanalysen* durchgeführt. Eine prozessorientierte Analyse der Aufgabenerledigung (im Sinne eines Business reengineering), mit deren Hilfe Prozessdurchlaufzeiten verringert, Entscheidungswege transparenter gemacht und Mitzeichnungserfordernisse reduziert werden könnten, findet kaum statt. Hier sollte das Konzept - gerade angesichts einiger Deformationen des zweistufigen Berliner Verwaltungsaufbaus, die zu einer Fülle von Doppelarbeiten auf der Senats- und Bezirksverwaltungsebene geführt haben - so schnell wie möglich “nachgebessert” werden, weil eine moderne Aufbauorganisation ohne komplementär organisierte Geschäftsprozesse weitgehend wirkungslos bleiben wird.

Personalmanagement

Der im Berliner Konzeptpapier formulierte Ansatz zum Personalmanagement entspricht im Großen und Ganzen dem "state of the art" - einschließlich einer breit angelegten *Qualifizierungsoffensive*, mit der die Beschäftigten auf das Reformprojekt vorbereitet worden sind. In vielen Senats- und Bezirksverwaltungen fehlt es allerdings noch an einem konsistenten *Leitbild* für ein integriertes Personalmanagement, so dass die neu eingesetzten Instrumente häufig isoliert und unverbunden nebeneinander stehen.

Erhebliche Unsicherheiten gibt es bei der Frage, in welchem Umfang Personalkompetenzen auf die Leistungs- und Verantwortungszentren übertragen werden können und inwieweit diese in der Lage sein werden, die Personalaufgaben professionell wahrzunehmen. Eine Schwäche im Berliner Konzept, die sich negativ auf die Flexibilität im Personalmanagement auswirken könnte, besteht darin, dass man sich bislang nicht dazu durchringen konnte, die traditionellen *Stellenpläne* zugunsten von *Personalkostenbudgets* aufzugeben. Eine nicht zu unterschätzende Schwierigkeit liegt beim Personalmanagement darin, dass die neue Personalphilosophie und die neuen Instrumente in Zeiten eines massiven *Personalabbaus* eingeführt werden. Diese Konstellation beeinträchtigt die Akzeptanz des neuen Personalmanagement und des Reformansatzes insgesamt, weil viele Beschäftigte argwöhnen, dass es sich bei dem ganzen Projekt lediglich um eine besonders trickreiche Variante der *Sparpolitik* handelt, bei der sie im Endeffekt die Verlierer sein werden.

Qualitätsmanagement

Das Qualitätsmanagement ist im Berliner Reformprojekt, welches ähnlich wie alle auf dem Neuen Steuerungsmodell der Kommunalen Gemeinschaftsstelle (KGSt) basierenden Reformprojekte sehr stark binnenstrukturell orientiert ist, noch weitgehend unterentwickelt. Es werden allenfalls einzelne Instrumente – wie *Qualitätszirkel* und *Kundenmonitore* - eingesetzt. Ein integriertes Qualitätsmanagement-System ist noch nirgends vorhanden.

Fazit

Das Berliner Reformprojekt hat - trotz aller kritischen Anmerkungen im einzelnen - einen *bemerkenswerten Entwicklungsstand* erreicht, der sich im Vergleich mit Reformen in anderen Städten sehen lassen kann und den viele Beobachter zu Beginn dieses Vorhabens im Herbst 1994 für wenig wahrscheinlich gehalten haben. Das Schwergewicht liegt allerdings – im Unterschied zu den Markt– und wettbewerbsmäßig orientierten angelsächsischen Reformstrategien – eindeutig auf der Verbesserung der Binnenstruktur. Zudem hat sich im Laufe des Reformprozesses gezeigt, dass die Schnittstelle zwischen Politik und Verwaltung nach wie vor zu den neuralgischen Punkten einer Managementreform der öffentlichen Verwaltung gehört (vgl. hierzu auch Reichard/Röber 1998).

Hinsichtlich der Makrostruktur deutet vieles darauf hin, dass Berlin mit seinem zweistufigen Aufbau des politisch-administrativen Systems eine organisatorisch angemessene Grundstruktur für Metropolen gefunden hat, weil Städte dieser Größe angesichts ihrer Ausdehnung und Bevölkerungszahl nicht nur von einer zentralen Stelle regiert werden können. Auf der einen Seite bedürfen Metropolen einer zentralen politisch–administrativen Ebene, um die dysfunktionalen Folgen dezentraler Arrangements in Grenzen zu halten. Dies könnte vor allem deshalb wichtig sein, um den Anforderungen, die sich aus der zunehmenden Internationalisierung und Globalisierung von Wirtschaft und Gesellschaft ergeben, gerecht zu werden. Auf der anderen Seite ist die Stärkung der bezirklichen Kompetenzen wichtig, um der Heterogenität der Bezirke Rechnung zu tragen und die lokale politische Verwurzelung der Bevölkerung zu stärken.

Nach unseren Untersuchungen haben sich einstufige Systeme in Metropolen als unzweckmäßig erwiesen (Röber/Schröter 2003). Hierauf deutet zum Beispiel auch hin, dass sich sowohl London als auch Paris in den letzten Jahren auf der Zentralsierungs-Dezentralisierungs-Skala von sehr unterschiedlichen Ausgangspunkten (London als extrem dezentralisierter Gemeindeverband und Paris als extrem zentralisierte Einheitsgemeinde) in Richtung der "mittleren Position" Berlins mit seinem zweistufigen Verwaltungsaufbau bewegt haben (vgl. Röber/Schröter/Wollmann 2002, Ross 2001, Travers 2001, http://www.paris.fr/FR/La_Marie/statut_de_paris). Wenn es überdies gelingt, im Rahmen dieser zweistufigen Struktur mit ihrer Balance von zentraler und dezentraler Steuerung des Verwaltungshandelns die management-orientierte Modernisierung der Verwaltung erfolgreich umzusetzen, dann könnte die institutionelle Architektur Berlins durchaus ein Vorbild für andere Metropolen werden.

Literaturverzeichnis

1. Engelniederhammer, S. / Köpp, B. / Reichard, C. / Röber, M. / Wollmann, H. (1999): Berliner Verwaltung auf Modernisierungskurs. Bausteine - Umsetzungsstrategien - Hindernisse. Berlin: Sigma.
2. http://www.paris.fr/FR/La_Marie/statut_de_paris.
3. Neumann, M. J. (2000): In: Pfennig, G. / Neumann, M. J.: Verfassung von Berlin. Kommentar. Berlin; New York: de Gruyter.
4. Reichard, C. / Röber, M. (1998): Berliner Verwaltungsreform im Spannungsfeld von Politik und Verwaltung. In: Verwaltung und Management, S.132-135.
5. Röber, M. (1996): Eine neue Verwaltung für die Hauptstadt? Verwaltungsreform in Berlin zwischen Anspruch und Wirklichkeit. In: Süß, W. (Hrsg.): Hauptstadt Berlin. Band 3: Berlin im Umbruch. Berlin: Berlin-Verlag, S.521-538.
6. Röber, M. / Schröter, E. (2003): Governing European Capitals: Berlin, London and Paris Compared. Discussion Paper. UC Berkeley, Institute of European Studies.
7. Röber, M. / Schröter, E. / Wollmann, H. (Hrsg.) (2002): Moderne Verwaltung für moderne Metropolen. Berlin und London im Vergleich. Opladen: Leske+Budrich.
8. Ross, J. (2001): Management Philosophy of the Greater London Authority. In: Public Money and Management, S.35-41.
9. Travers, T. (2001): Editorial: London - Better Government. In: Public Money and Management, S.3-6.
10. Wollmann, H. (2002): Wiederbelebung lokaler Demokratie durch direkte Bürgerbeteiligung. In: Röber, M. / Schröter, E. / Wollmann, H. (2002), S.265-297.

Андрей Клименко: Теперь от столицы Германии к столице России – Москве. Слово имеет профессор факультета политологии МГИМО А.А. Дегтярев.

Андрей Дегтярев: Добрый день, уважаемые коллеги! Я очень рад участвовать в столь интересном и содержательном мероприятии. Тема моего сообщения сегодня связана с реформами муниципального управления и, собственно говоря, местного самоуправления в городе Москве, поскольку в нашей системе государственного управления на местном уровне и местное управление снизу, т.е. по сути дела коммунальное самоуправление различаются в рамках нашего законодательства.

Итак, за последние 10-15 лет в Москве происходят очень крупные институциональные преобразования различного характера. И политологи, и политики дают различные оценки этим преобразованиям, например, в начале 90-х гг. процессы, начавшиеся в Москве, в Санкт-

Петербурге, Свердловске, где пришли к власти демократические советы, называли муниципальной революцией. Затем после 1993 года появилосьопределение этих процессов в неких оппонирующих кругах как административная контрреформа. Сейчас процесс трансформации городских институтов власти все еще продолжается, причем, пожалуй, далек от своего завершения, что связано как с процессами снизу, т.е. с потребностями изменения на городском уровне. Я имею в виду - с принятием законов города, локальных местных актов, так и с другим циклом, циклом федеральным, циклом принятия нового закона об общих основах организации местного самоуправления, который прошел уже второе чтение и сейчас намечается третье чтение этого закона.

Итак, вот эти два цикла, цикл принятия решений на городском уровне и цикл принятия решений на федеральном уровне очень сильно влияют друг на друга. Надо сказать, что за последнее время развернулось немало дискуссий между сторонниками различных моделей преобразования городской власти, стратегий муниципального управления или институционального оформления муниципального управления. В ограниченных рамках сегодняшнего сообщения я хотел бы поставить лишь только три основных вопроса, касающихся муниципальной реформы в Москве. Во-первых, какая методологическая основа или база для оценки происходящих в последнее десятилетие процессов в Москве может быть использована, поскольку все-таки у нас семинар не политический, не чисто управленческий, а научный или научно-прикладной. Второй вопрос – каковы альтернативные модели, которые конкурируют между собой, и тенденции проводимых реформ в столицах местного самоуправления. И, наконец, попытаться немного спрогнозировать возможные последствия проводимых сегодня в городе реформ городского управления и местного самоуправления.

Надо сказать, что мне было приятно посмотреть материалы коллег и интересно было вдруг обнаружить, что в Германии тоже есть близкие проблемы, проблемы, связанные с децентрализацией, с деконцентрацией власти, те проблемы, которые долгое время работали в режиме флуктуации в Москве. У нас работал своего рода маятник между двумя полюсами. Первый – это полюс административной централизации и второй – полюс децентрализации, деконцентрации, повышение роли органов представительной власти в отношении к исполнительной.

Таким образом, хотелось бы для начала сформулировать все-таки базу для анализа, поскольку я еще раз повторю, я не хотел бы проводить практический политический анализ, а скорее научный анализ реформы, хотя придется иногда останавливаться и на политических оценках.

Итак, возникает вопрос о целях реформы и способах, принципах ее оценки. Что такое оценка? Я здесь опираюсь на определение, которое дал Вилльям Данн в своей работе “Public

policy analysis”, вышедшей в Бостоне в 1994 году. Оценка в переводе на русский связана с усилиями по анализу результатов политической деятельности «policy outcomes», соотносимых с содержанием совокупности определенных ценностей. Другими словами необходимо соотнести ценности, критерии оценки с результатами политической деятельности. Хочу сразу сказать, что в Москве это сделать не просто, потому что некоторые этапы реформы уже позади, а некоторые еще впереди, поэтому здесь приходится использовать и анализ ex-ante, и анализ ex-post.

Итак, муниципальная реформа дала некоторые результаты и можно говорить о некоторых их последствиях. В ходе развернувшейся дискуссии в Москве звучат такие критерии: сохранение единства городского хозяйства, сохранение целостности городского комплекса. Это один из наиболее часто употребляющихся критериев, который, кстати, вошел в одну из первых глав законов об основах местного самоуправления в Москве. То есть, это действительно ценности, критерии для позиции за сохранение целостности. И второй критерий оппозиционный. Кстати здесь же рядом в первой позиции – это вертикаль власти, что сейчас очень популярно в России. Все сейчас строят везде вертикали, забывая иногда о горизонталях, о координации на горизонтальном уровне. Вот это увлечение, мне кажется, со временем может привести к тому, что возникнут какие-то диспропорции, нельзя строить только вертикаль и вертикаль сверху вниз. Иногда надо вспоминать о горизонтали и вертикали снизу вверх. Во-вторых, существует оппонирующая точка зрения, где говорится о том, что главная ценность – это удовлетворение интересов москвичей и предоставление различных услуг городскими органами власти. Кстати говоря, насколько я понимаю, этот критерий входит в модель New Public Management – конечный результат это услуга, не процесс управления, а все-таки результат этого процесса.

Хотя хочу заметить, что в законе об основах местного самоуправления, принятом в ноябре прошлого года, также говорится об интересах москвичей и, в общем, рядом эти две ценности находятся. Но, тем не менее, явно намечаются две стратегии, две позиции – что же ставить во главу угла: сохранение единства городского хозяйства или удовлетворение городскими услугами проживающее в нем население? На первый взгляд здесь вроде бы нет противоречий, но, тем не менее, уже на протяжение, я думаю, не менее пяти лет идет вот как раз дискуссия по этим линиям. Для того чтобы ответить на этот вопрос, я использую подход, который называется "подход к оценке с позиции модели решения" (Decision Theoretic Evaluation Approach). Итак, к чему сводится смысл этого подхода? Он сводится к тому, что мы должны исходить не только из формальных целей, провозглашенных или декларированных в официальных документах, где единственным источником ценности являются официальные органы власти, но необходимо учитывать и ценности, и критерии

других участников этого процесса. Ну, например, оппозиции, а в городе все-таки есть некоторая муниципальная оппозиция, сразу хочу сказать, что есть определенный разлом на уровне городских советников, небольшой, но он присутствует, есть политические партии, работающие на городском уровне. У нас есть городские организации основных парламентских партий. Есть, наконец, общественные объединения, бизнес, профсоюзы и органы уже территориального общественного самоуправления, т.е. по сути дела москвичи.

Итак, чтобы дать адекватную оценку, что происходит в Москве на базе вот данной позиции, нужно составить некую коалицию поддержки. Коалицию поддержки, которая считает, что все-таки доминирующим является модель административной централизации и деконцентрации. Тут соединяются принципы централизации и, как ни странно, деконцентрации. И вторая позиция – это общественная децентрализация и представительное самоуправление, где по сути дела основными являются представительные органы местного самоуправления, а не назначаемые сверху административной структурой.

Здесь я хотел бы коротко охарактеризовать аргументы “pro et contra” у каждой модели, поскольку для того, чтобы верно оценить ценности, которые находятся в базе каждой из этих моделей, нужно выяснить какие аргументы используются для обоснования вот этих позиций. Есть, конечно, сильные и слабые стороны у каждой из этих моделей. Итак, модель, я условно ее называю, административной централизации с частичной деконцентрализацией полномочий на местном уровне. Эта модель складывалась на протяжении 13 лет в нашем городе. В городе было как минимум 4 фазы. Первая фаза – это, когда маятник пошел от коммунистической системы очень жесткой централизации в 90-93 гг. и, по сути, центр принятия решений переместился в представительные органы власти. В 1993 году после известных событий старые советы были распущены, и Москва предложила для всей страны новую модель. Модель, которая стала дизайном для многих региональных органов власти.

Затем последующий этап – это когда оппозиция вот этой модели выиграла ряд судебных процессов и в 2001 году, в связи с тем, что были расхождения между федеративным законодательством и московским, появилась модель соединения местного самоуправления снизу, появилось по сути дела понятие – местное самоуправление на районном уровне, до этого оно использовалось только для характеристики города в целом. По сути, город Москва соединял в себе характеристики государственного управления на региональном уровне и местного самоуправления. Итак, в 2001 году появилось «местное самоуправление» уже на локальном городском уровне. Итак, каковы аргументы такой модели? Первый аргумент я уже упомянул – это официальная по сути дела позиция московской мэрии, я хотел бы ее, в обобщенном виде сформулировать. Мегаполис – это

гиперкомплексная система управления, это действительно сверхсложная система, где существует инфраструктура, техническая инфраструктура, транспортная инфраструктура, система коммуникаций, территориального распределения и здесь требуется действительно целостность, единство, единая система. Отсюда вытекает второй аргумент. Задача строительства административной вертикали снизу доверху, в отличие от Берлина, о котором уже говорили – это вертикаль уже не из двух звеньев, а из трех звеньев управления. Соответственно это исполнительные органы на уровне города, , десяти округов и, наконец, 125 управ района – это новое слово появилось у нас. Собственно говоря, это релевантно той задаче, которую ставит и наш президент. Я думаю, коллеги из Германии знают, что у нас тоже процесс построения вертикали идет и над региональном уровнем, т.е. создание так называемых федеральных округов, с тем, чтобы упорядочить процессы управления, т.е. это во многом идет в русле построения административной вертикали во всей стране, и, кстати, эта аргументация Кремля используется для того, чтобы обосновать аргументацию мэрии. И, наконец, третья характеристика – требуется концентрация ресурсов и полномочий для того, чтобы проводить экономическую политику на стратегических направлениях и на сегодняшний день у префектуры 132 полномочия, тогда как у управы района 112. Итого в административной части 244 полномочия сконцентрировано. Сразу хочу сказать для сравнения, в местном самоуправлении только 23, т.е. примерно в 10 раз меньше. И, наконец, последний аргумент, который используется очень часто вице-премьером господином Петровым – население не в полной мере дозрело еще до местного самоуправления, поскольку, к сожалению, нет еще управленческой культуры, культуры участия, партисипатурной культуры и требуется переходный период. Может быть, в добавление к 10-12 годам, начиная с 1990 года, потребуется пройти еще такой же отрезок времени, постепенно переходя, может по принципу субсидиарности, передавая полномочия от административных органов представительным органам местного самоуправления. А на сегодня мы видим какая диспропорция: 240 полномочий в административных органах и 23 полномочия в органах местного самоуправления.

Каковы аргументы у оппонентов? Модель децентрализованного управления по сути дела во многом напоминает англо-саксонские модели. Кстати хочу сразу сказать, что первоначально многие наши документы были сориентированы на англо-саксонские принципы местного самоуправления, потом попытались соединить их с континентальными принципами, но вот эта модель во многом, мне кажется, ориентирована на очень сильное местное самоуправление с сильными представительными органами власти и подотчетностью снизу. Кто выступает с этих позиций? Прежде всего, в Московской городской Думе есть некоторые депутаты, в частности господин Катаев, руководитель комиссии по местному

самоуправлению МГД, господин Митрохин, зампредседателя Комитета местного самоуправления Госдумы РФ. И, насколько я знаю, было собрание районных советников города, всего собралось около 400 активистов местного самоуправления, из них, по-моему, 250 местных советников, которые выработали более или менее единую позицию по проблемам реформы местного самоуправления. Во-первых, контраргумент сторонников данной позиции – местное самоуправление не покушается на единство городского хозяйства, т.е. оно не стремится контролировать ни бюджет города, ни консолидированный бюджет, ни транспорт, ни коммуникации, ни теплоснабжение, ни генеральный план развития города. Децентрализация должна затрагивать предметы ведения только районного уровня. Например, такие проблемы как вывоз мусора, озеленение, парковки и т.д. Второе, почему так важна система местного самоуправления. С точки зрения сторонников партисипаторной позиции система административного управления приводит к бюрократическому отчуждению органов власти от жителей. Сегодня в предыдущем докладе говорилось об этой проблеме в Берлине, что, к сожалению, существует некоторый отрыв чиновника от того, кто получает услуги от чиновника. В России были многие традиции прусской бюрократии, так что я думаю, мы взяли этот опыт из Германии. Определенное отчуждение, о чем писал Маркс в «Критике гегелевской философии права» в 1843 г. И что сегодня происходит? Реально на 10,5 миллионов жителей города Москвы приходится всего 37 человек, принимающих решения по поводу города. Не является ли это слишком небольшим числом? Я в свое время выступал на слушаниях Устава Москвы в 1995 году и привел аргумент, который и сейчас уместно привести. Возьмем шведский Рейхсдаг, население Швеции примерно 8 млн. человек. До переписи тоже считали, что Москва это 8-8,5 млн. человек. Так вот шведский Рейхсдаг – это 348 депутатов, ровно в 10 раз больше, чем парламент города Москвы. Это примерно 200 тыс. избирателей на одного депутата. Когда я говорил с депутатами, возможно ли как-то иметь контакт по городским проблемам, а это не политика, это бытовые проблемы, они все дружно говорят, что за 4 года срока можно принять несколько сотен избирателей, но никак не 200 тыс. Поэтому здесь есть проблема, проблема отрыва. Вторая – это проблема контроля чиновников. При такой модели, где только 36 человек отвечает перед избирателем, армия чиновников, по сути, остается бесконтрольной, т.е. возникает вопрос о социальном контроле, контроле снизу. К сожалению, чиновники фактически подотчетны только чиновникам. Нижестоящий чиновник отвечает перед вышестоящим, но он не отвечает перед своими избирателями. Таким образом, во многом это воспроизводит старую систему номенклатуры. Как мы видим, здесь еще есть проблема невозможности контроля за всем из центра, мэр и 35 депутатов не имеют возможность контролировать экономическую политику. А в Москве, например, существует очень серьезная проблема собственности, в

отличие от Нью-Йорка, где городская собственность минимальна, в Москве земля, недвижимость, которые приносят неналоговые доходы. Таким образом, здесь возникают такие квазидемократические формы, как «горячие линии». Горячие линии – это, когда чиновники отвечают по телефонам своим жителям, не неся при этом никакой ответственности. То есть существует вот эта проблема контроля.

И, наконец, два последних аргумента – это финансовая база (это не только проблема Москвы, это проблема страны в целом) и нерелевантность полномочий местного самоуправления и ресурсов. Она должна решаться не только на уровне города, но здесь особенно заметен перегиб. Я приведу простой пример: на сегодняшний день бюджет Берлина – это примерно 20 млрд. евро, бюджет Москвы – примерно 10 млрд. долларов. Так вот, какой был процент, удельный вес финансовой базы местного самоуправления в Москве. Если с 1997 года по 2002 гг. примерно 1% уходил на местное самоуправление, то на сегодня в городском бюджете выделено всего 517 млн. рублей – это примерно 0,15% городского бюджета. Тогда как нужно обеспечить выполнение десятков функций. Хотя лишь часть этих функций попадает на уровень районных управ. Таким образом, после нового закона, который появился в ноябре, финансовая база местного самоуправления значительно ухудшилась, примерно в 7-8 раз по сравнению с предыдущей.

Таким образом, последний аргумент – требуется все-таки некоторое постепенное изменение пропорций между органами самоуправления, которые отвечают перед избирателями и назначаемыми, я еще раз напомню, что эта трехзвенная система отличается от местного самоуправления, что все это люди, назначаемые и в то же время они несут гораздо больше функций, чем местные органы власти. Есть еще и проблема координации между двумя структурами. Одна структура района – административная, она отвечает перед мэрией, другая структура района – представительная и она отвечает перед избирателями. Приведу пример, какая путаницу получается иногда, если вы проанализируете положение районной управы и закон о местном самоуправлении, где говорится о разграничении полномочий и функций этих двух структур. За выгул собак отвечает административная структура, за регистрацию собак – уже структура местного самоуправления. Видите, как интересно получается. То есть даже здесь непонятно на чем основывается такое дробление функций и полномочий.

И последний вопрос, на котором я хотел бы остановиться – это практические последствия муниципальной реформы. Здесь так же, как и в характеристике модели есть оптимистический сценарий, на котором стоят сторонники реформы по образцу административной модели, и пессимистический сценарий, на котором стоят их оппоненты. Я

хотел бы здесь, не занимая позиции ни оптимистов, ни пессимистов, просто рассмотреть их аргументы, подвести некоторый общий итог.

Что говорят оптимисты? Новая система местного самоуправления и соответственно административных управ районов рано или поздно заработает, появится адекватная координация по горизонтали и по вертикали, кстати, появились очень важные органы, координирующие органы местного самоуправления снизу на уровне районов и административного управления сверху, так называемые координационные советы, которые предусмотрены уставом. Жители особо ничего не заметили в работе городских органов, т.е. эта реформа проходит незамеченной, хотя здесь я сразу хочу привести некоторые цифры, которые я взял из опросов по заказу председателя городской Думы, где жителям задали вопрос – в какой форме должно существовать местное самоуправление в Москве: на уровне города, на уровне округа или на уровне района? Потому что в первые годы, с 1993 по 2001 оно существовало на уровне города, а потом на уровне районов, то ответ был такой: на уровне города – 30%, на уровне округа – 10%, и все-таки половина москвичей желает приблизить местное самоуправление к уровню района, вниз опустить его, т.е. приблизить принятие решений на местном уровне к их потребителям. Но здесь я, может быть, поспешил с аргументами оппозиции. Жители ничего не заметят, действительно жители мало интересуются проблемами местного самоуправления и главное для них – эффективное удовлетворение услуг, независимо от организационных форм. Далее, реформа местного самоуправления будет гораздо более эффективной, чем просто местное самоуправление. Другими словами ответственность местных органов самоуправления пока еще очень слабая, а вот ответственность снизу вверх гораздо сильнее, т.е. на сегодняшний день в силу культуры, сложившейся у нас в стране, чиновник гораздо чаще смотрит наверх, чем вниз, поэтому это работает объективно, это некая реализация принципов социокультурного свойства. И, наконец, последний аргумент – вот эта реформа действительно удовлетворяет специфику крупных городов, в отличие от общих принципов закона федеративного, где закладывается более сильная роль местного самоуправления. Мегаполис не может жить фрагментировано. Таким образом, если мы будем говорить о развитие мегаполисов в будущем, то гораздо важнее сейчас проводить интеграцию мегаполиса, чем его фрагментацию. С этой точки зрения это процесс объективный и по этому сценарию гораздо больше хороших результатов получится, чем негативных сторон.

Каковы пессимистические аспекты или аргументы, связанные со сценарием практических последствий данной реформы? В силу отсутствия финансовых ресурсов и властных полномочий идея местного самоуправления будет окончательно дискредитирована. Этот вопрос обсуждается в течение последних 5 лет, что если нет денег, но есть власть, если

нет ресурсов, но есть функции, то разрыв ресурсов и функций приводит к дискредитации. К тому, что коммунальное, местное самоуправление, к сожалению, просто будет окончательно дискредитировано. Наконец произойдет окончательный отрыв московской бюрократии от населения в силу отсутствия контроля снизу и подотчетности перед населением. Хочу заметить, что в Москве очень большие проблемы, связанные с застройкой территории. Происходит много хаотичных застроек. Строятся магазины, дома, гаражи с нарушением нормативов, и недавно, я знаю, в Москве был снят руководитель земельной инспекции за то, что в этом году было несколько сотен нарушений, т.е. по сути дела не удается городской инспекции обеспечить эффективный контроль за огромной территорией. Когда строятся сотни зданий, сотни тех или иных учреждений, этот процесс нужно контролировать.

Более того, есть проблема роста коррупции. В силу того, что чиновник не отвечает перед своим населением, он отвечает только перед небольшим количеством выборных политиков, таковых всего два в административной вертикали и соответственно 35 в представительной власти, то возникает проблема с будущим, например, с приватизацией городского имущества, грядущей приватизацией земли в городе, где этот централизованный контроль огромного объема городского имущества может привести к сложности проконтролировать процесс приватизации, с чем мы уже сталкивались на предыдущем витке. Надо ли повторять, говорят сторонники оппозиции, типичные ошибки, которые уже были допущены на этапе, скажем, приватизации начала, середины 1990-х гг.? И, наконец, последнее – это аргумент, который, на мой взгляд, надо вспомнить, – это то, что требуется и воспитание граждан, воспитание культуры участия, т.е. если мы не будем их вовлекать в местное самоуправление, с использованием зарубежного опыта, то и соответственно не удастся никогда его в полной мере внедрить. Вот это, пожалуй, те аргументы, которые приводят сторонники двух основных моделей, и я хотел бы закончить на том, что, мне кажется, процесс реформ далеко еще не закончен. Кстати говоря, мы видим сейчас следствие многих предыдущих этапов реформ, например, этапа, связанного с судебными решениями 2000 года, о том, что необходимо приводить федеральное законодательство и городское в соответствие. Может быть, какие-то ошибки были допущены, которые требовалось выявить в самом начале. То же самое может происходить и сейчас, т.е. имеются какие-то ошибки, которые сработают на более отдаленной перспективе, хотя хочу заметить, что действительно многие аргументы, которые я привел как с той, так и с другой стороны, вполне резонны. И задача в том, как правильно сбалансировать и услышать аргументы, как с официальных позиций, так и с оппозиционных.

Андрей Клименко: С комментарием выступит представитель првительства г. Москвы Наталия Бледная.

Наталия Бледная: Мне было очень интересно прослушать сегодня оба доклада: и по ситуации с местным самоуправлением в Берлине, и оценку структур, которые не занимаются напрямую строительством самоуправления в Москве, со стороны, послушать, как это выглядит на самом деле. Наш департамент занимается непосредственно той работой, о которой мы сегодня говорили, очень сложной по строительству разделения уровня власти между государственным и самоуправления.

Сначала я бы хотела пояснить кое-что для наших коллег из Берлина. Что же на самом деле у нас происходит? По вашей реакции, я так заметила, что, может быть, не совсем понятно, что же действительно у нас сейчас произошло. Несколько слов по ситуации, которая была у нас до сегодняшнего дня, потому что точкой отсчета для нас по сегодняшней ситуации является принятие закона в ноябре 2002 года по организации местного самоуправления. Что же было до ноября 2002 года?

В Москве строилась система таким образом, что, как и в Берлине у нас и функции государственные, и функции местного самоуправления. И система нашего управления включала в себя оба этих уровня. То есть уставом города Москвы было закреплено, что представительные органы и исполнительные органы совмещают функции как государственной власти, так и местного самоуправления. И по этой системе строилась наша вертикаль власти. На уровне правительства она включала и систему территориальных органов префектуры, второй уровень – были районные управы на уровне районов, которые совмещали функции местного самоуправления в большей степени, чем правительство. То есть основная часть местных вопросов была в районах. Эта система была подотчетна сверху донизу, т.е. действительно была единая система. В 2001 году решением Верховного суда наши органы власти на уровне районов были названы органами местного самоуправления. Несмотря на то, что все равно они еще входили в нашу прежнюю систему государственной власти, т.е. у них не было собственных бюджетов, руководители были назначаемы руководством правительства, у них также не было своей собственности, все было государственное. Тем не менее, поскольку они были названы, у нас возникло очень много проблем. Проблемы вызваны тем, что в Конституции органы государственной власти и органы местного самоуправления разделены полностью. Поэтому возникла такая ситуация, что структуры, сформированные государственной системой с вопросами государственного управления, теперь у нас оказались не подотчетны своему верхнему государственному уровню. Это продолжалось с 2001 до принятия закона в 2002 году. Этот год мы жили

непонятно в какой системе. Органы местного самоуправления существовали де-факто, хотя де-юре они не были органами местного самоуправления, т.е. не опирались ни на один закон организации местного самоуправления. В 2002 году принят, наконец, закон и здесь уже определены функции органов местного самоуправления, исходя из того, что органы местного самоуправления не входят в городскую систему, и здесь вступил в действие так называемый принцип сохранения единства городского хозяйства. Потому что вся система управления до этого строилась именно исходя из единой системы управления этим городским хозяйством. И разделить городское хозяйство в течение пары дней оказалось невозможно. Например, система коммуникаций проходит через несколько районов. Кто должен отвечать за эту трубу? Кому она должна принадлежать, как ее разделить между тремя, четырьмя районами? Естественно она остается в городском подчинении. Если город отвечает за саму трубу, то он отвечает и за то, как она работает, т.е. система коммунального хозяйства остается все равно единой.

Система организации торговли тоже остается городским вопросом. И в принципе все основные вопросы городского хозяйства остались городского уровня.

В местное самоуправление отошло всего 23 вопроса, из них самыми существенными являются некоторые социальные вопросы. Это опека и попечительство, комиссия по делам несовершеннолетних, местные праздники. Отсюда и исходит их маленький бюджет, потому что вопросы и финансы должны быть соразмерны. Просчитана сумма, во сколько примерно обходятся эти функции, и оказалась действительно та сумма 0,15%.

Что теперь получилось у нас в системе управления? Город – это правительство, это на уровне округов префектуры и на уровне районов управы – три уровня государственной власти. У нас 125 районов и 125 органов государственной власти в этих районах. В то же время в районах существуют еще и органы местного самоуправления, параллельно. На сегодня это две структуры, которые работают на одной территории и решают совершенно разные вопросы.

Для нас и для населения, наверное, это очень сложно понять. По уровню вопросов государственная структура решает практически все вопросы на территории района, местное самоуправление решает тот небольшой комплекс социальных проблем. Располагаются они, как правило, в одном помещении, но друг другу не подотчетны, не подконтрольны, но работают совместно, поскольку население у них едино. Существуют те самые координационные советы для обсуждения совместных вопросов, но координационные советы имеют консультативное значение, они не принимают совместных решений, принимают только какие-то рекомендации.

Такая система привела к очень большим вопросам и к некоторому увеличению кадров, поскольку бывшие районные управы, которые у нас совмещали функции и самоуправления, и государственной власти, по сути, остались в прежнем составе, поэтому новые органы, которые сформированы на местном уровне – это порядка 1200 муниципальных служащих.

Дальше о проблеме эффективности работы этой системы. Действительно созданная система местного самоуправления вызывает недоумение – для чего такие органы созданы, если они решают так мало проблем. Это те вопросы, которые задают нам оппоненты. На это мы отвечаем только тем, что система на сегодня работает в переходном периоде. И действительно, должны быть еще выверены вопросы, которые должны решать органы местного самоуправления, потому что опыта самостоятельного решения у нас пока нет. Население привыкло, что за все отвечает мэр. Я не знаю как в Берлине, а в Москве более 50 тыс. писем в год приходит на имя мэра или руководителя правительства Москвы на то или иное действие местного чиновника, или жалоба на местную проблему.

Причем жителям не важно, кто должен решать эту проблему, местное самоуправление или мэр. Они выбирают и тех, и других. И мэра они избирают, и представительные органы местного самоуправления они избирают, поэтому они спрашивают со всех одновременно.

И мэр не может отвечать жителям, что «я не знаю, почему у вас эта проблема», если это коммунальная проблема местного уровня. А, по сути, получается, что мэр, если вопросы местного значения определены именно за местным самоуправлением, действительно не может отвечать, и не может вмешаться в то, что происходит на местном уровне. Это оказалась проблема, которая вытекает из нашей Конституции. Таким образом, нам приходится искать варианты решения этой проблемы пока таким путем, что на уровне районов построена подчиненная правительству вертикаль.

У нас есть возможность на будущее законом города Москвы передать отдельные государственные полномочия на уровень местного самоуправления. Вопросы государственного значения переданы на местное самоуправление таким путем, отдельным законом, они подконтрольны правительству. Для этого выделяются специальные деньги. И, по-видимому, в Москве будет строиться именно такой путь наполнения полномочиями органов местного самоуправления.

Скорее всего, это будут вопросы озеленения, коммунального хозяйства, развитие системы торговли, транспорта в отдельных районах, но это должно строится где-то в течение ближайших 2-3 лет.

К сожалению, у нас очень мало времени, у меня было много вопросов к нашим коллегам по практике строительства.

Во-первых, 2 года назад я была в Берлине, мы как раз знакомились с вашим опытом реформы местного самоуправления, и мне очень интересно, за эти 2 года у вас уже есть какие-то оценки того, что произошло? В первую очередь – объединение районов, по вашему мнению, это был положительный этап или же какие-то проблемы с этим связанные, вас беспокоят сегодня. Потому что у нас тоже стоит такой вопрос, как дальше нам быть с нашими органами местного самоуправления и с районами тоже? Второе, меня очень интересует ваша система приемных по принципу одного окна. Потому что у нас такая система развивается, но пока на уровне отраслей, а в течение этого года и будущего будет развиваться на уровне районов. И третий вопрос: как вы просчитываете минимальную бюджетную обеспеченность функций органов местного самоуправления? То есть, сколько денег вы отводите на функции местного самоуправления и как вы их считаете?

Манфред Рёбер: Die Erfahrung ist noch gemischt. Was sich auf keinen Fall beweitet hat, dass die Kosten gesenkt werden können. Ich habe gerade in den letzten Monaten mit den Bezirksbürgermeister zu tun gehabt und ich habe aus alten Bezirken, aus allen diesen neuen Bezirken gehört, dass die interne Koordinationskosten in den größeren Bezirken gestiegen sind. Zweite Punkt, der sich als sehr schwieriger erwiesen hat, dass die Zusammenlegung von den Bezirken auch teilweise unterschiedliche Bezirkskulturen zusammengeführt werden mussten. Und wir konnten bei der Fusion der Bezirke Ähnliches beobachten, was wir bei der Fusion von Unternehmen beobachten können, wenn dort zwei unterschiedliche Unternehmenskulturen auf einander treffen. Trotzdem, glaube ich, dass mit den größeren Bezirken in Zukunft größeren Chancen verbunden sind. Die Position der Bezirksverwaltung ist in Berlin zu stärken. Das ist aber ein Prozess, der sich in den nächsten Jahren noch entwickeln muss. Und deshalb war mein Antwort am Anfang die Erfahrungen sind erstmal noch gemischt.

Zweite Frage, Bürgerämter Da haben wir den Ansatz, dass die gerade nicht Branchenbezogen aufgebaut werden, sondern, dass die Buerger nach Möglichkeit mit jeder Angelegenheit eine Anlaufstelle in seinem Bezirk hat. Das ist das so genannte Frontoffice. Wenn Sie beispielsweise ein Bauantrag stellen wollen, dann gehen Sie zu diesem Buerger amt und liefern dort ihre Unterlagen, und der Ansprechpartner in diesem Buerger amt ist erstmal dafür zuständig zu prüfen ob die Unterlagen vollständlich sind. Und der Bearbeiter in diesem Frontoffice leitet dann diesen Antrag an die zuständige Fachämter, diese so genannte Backoffices weiter. Das funktioniert nur mit entsprechender informationstechnischer Unterstützung und das funktioniert im Prinzip schon eigentlich ganz gut. Wir haben kritische Diskussionen darüber, was kann eigentlich sofort in dem Buerger amt entschieden werden. Und das ist ursprünglich große Hoffnung mit verbunden gewesen, dass direkt in Buerger amt auch konkrete Entscheidungen getroffen werden. Das wird

man aber nicht erwarten können, weil es dafür keine Beschäftigten gibt, die in den ganz unterschiedlichen Aufgabengebieten sie so auskennen, dass sie kompetente Entscheidungen treffen können. Das ist aber wichtig diese Anlaufstelle zu haben. Wir haben übrigens dieses Model, diese Anlaufstelle auf der gesamtstädtische Ebene und insofern gibt es da Parallelen zu dem, was sie gesagt haben. Wenn Unternehmen sich in der Stadt einsiedeln wollen, dann macht das relativ wenig Sinn diese Kontakte auf der Bezirkebene anzusiedeln. Sondern dafür brauchen wir eine Anlaufstelle auf der gesamtstädtische Ebene. Und wir haben in Berlin jetzt so genannte Investorenleitstelle eingerichtet bei der Senatsverwaltung für Wirtschaft, die aber nach demselben Prinzip funktioniert. Ein einsiedlungswilligen Unternehmen kann sich an diese Stelle wenden und diese Stelle ist dann sozusagen die Serviceeinheit, die für den Potenziellen Investor alle Gänge in der Berliner Verwaltung erledigt.

Dritte Frage – Zumessung von Haushaltmessung. Das ist ganz komplizierte Angelegenheit. Wir sind jetzt in eine Übergangsphase den so genannten Produkthaushalt zu praktizieren. Das heißt, dass auf der Basis der definierten Produkte Zumessungen erfolgen. Und für die Bezirke ist das Grundprinzip folgender: mit der Kostenrechnung haben wir die Möglichkeit zu erfassen, wie hoch die so genannten Stückkosten (z.B. Kosten pro Kindergartenplatz) in jedem Bezirk sind. Man nimmt dann den mittelsten Wert, nehmen wir mal an das sind 4400 Euro pro Jahr, dann bekommt jeder Bezirk pro Kindergartenplatz 4400 Euro. Und derjenigen, der nur 3000 Euro an Kosten für sein Kindergartenplatz hat, hat sozusagen in Einfuehrungs zeichen gesprochen, pro Kindergartenplatz ein Gewinn von 1400 Euro. Und derjenigen, der Kosten von 5000 Euro pro Kindergartenplatz hat, hat damit ein Verlust von 600 Euro. Und der muss an andere Stelle entweder ausgeglichen werden oder der Bezirk muss dafür sorgen, dass seine höheren Kosten dann auf dieses durchschnittliche Niveau heruntergefahren werden. Und wir werden jetzt zum ersten Mal Erfahrung machen, dass der Haushalt des Landes Berlin auf dieses Basis gestellt wird, dass wir produktorientierend budgetieren. Der Senat ist gerade dabei, diesen Haushalt zu verabschieden; praktische Erfahrungen werden wir erst dann im nächsten Jahr berichten können, aber die grundlegende Entscheidungen, dass ab 2004 so zu praktizieren sind getroffen.

Сессия 4: “Модернизация муниципального управления”

24 июня 2003 года. 12.00 – 14.00. Модератор – А.В. Клименко (ГУ-ВШЭ)

Андрей Клименко: Сейчас начинается четвертое и последнее заседание нашего семинара. Слово предоставляется доктору Сабине Кульманн из университета Гумбольтда в Берлине, которая выступит с докладом «Модернизация управления на коммунальном уровне

в Германии, концепция New Public Management и ее претворение в жизнь» (Kommunale Verwaltungsmodernisierung in Deutschland: Konzept und Umsetzung des „Neuen Steuerungsmodells“).

Сабине Кульманн:

1. Einleitung

Die international unter dem Schlagwort „New Public Management“ verfolgte betriebswirtschaftlich-manageriale Reform des Öffentlichen Sektors (vgl. Hood 1991, 1995) prägte als (eingedeutschte) Variante des „Neuen Steuerungsmodells“ (NSM, vgl. KGSt 1993) auch die verwaltungspolitische Diskussion und Praxis in den deutschen Kommunen nachhaltig. Das Leitbild des NSM verbreitete sich bis zur Mitte der 90er Jahre geradezu „wie ein Buschfeuer“ (Reichard 1994: 7) und verkörpert nach wie vor die vorherrschende Richtung und Stimmung lokaler Verwaltungsmodernisierung in Deutschland (Jann 2001: 82). Im folgenden Beitrag sollen die Konturen dieses verwaltungspolitischen Leitbildes nachgezeichnet und sodann die Frage diskutiert werden, wie und mit welchen Ergebnissen das NSM nun nach 10 Jahren kommunaler Reformpraxis umgesetzt worden ist. Dabei wird in vier Schritten vorgegangen:

(1) Zunächst sollen – kaum mehr als stichwortartig – die Ausgangspunkte und die wichtigsten Auslöser der kommunalen Reformbewegung in der Bundesrepublik benannt werden.

(2) Sodann sind die Ziele und Dimensionen des NSM als Reformleitbild zu skizzieren.

(3) Drittens werden der Stand der Reformumsetzung und markante Umsetzungsprobleme beleuchtet

(4) Abschließend wird ein kurzer Ausblick gegeben.

2. Ausgangspunkte und Auslöser der Reformbewegung

Zunächst sei daran erinnert, dass die internationale Modernisierungsdiskussion in Deutschland erst zu Beginn der 90er Jahre, also verhältnismäßig spät, aufgegriffen wurde. Dies erklärt sich in erster Linie daraus, dass bis in die später 80er Jahre kein akuter reformpolitischer Problem- und Handlungsdruck empfunden wurde (Wollmann 1996: 19). Zum einen galt die deutsche Verwaltung im internationalen Maßstab, vor allem unter den Aspekten von Rechtsstaatlichkeit und Leistungsfähigkeit, als Vorreiter. Auch gemessen an der Staatsbedienstetenquote, die als ein Indikator für die „Schlankheit des Staates“ angesehen werden kann, rangierte Deutschland (mit 14,8 Prozent in 1991) im unteren Drittel der OECD-Länder, was ebenfalls den Handlungsdruck von vornherein begrenzte. Schließlich wies das deutsche Politik- und Verwaltungssystem aber auch eine Reihe von „modernitätsförderlichen“ Basisinstitutionen auf, die ihm gegenüber anderen, insbesondere unitarisch-zentralistisch regierten Ländern einen

„Modernitätsvorsprung“ einräumten (Wollmann 1996: 20). Zu erinnern ist dabei vor allem an das beachtliche Ausmaß an Dezentralität und Dekonzentration sowie an die institutionelle Variabilität und Flexibilität bei der Erbringungen öffentlicher Aufgaben, die sich aus dem bundesstaatlichen Verfassungsarrangement sowie aus dem Institut der kommunalen Selbstverwaltung ergeben. Zudem erweist sich auch die Beschränkung des Staates auf seine „enabling function“ in wichtigen, vor allem sozialen Aufgabenbereichen, die auf dem Subsidaritätzsprinzip basiert, als eine „modernitätsfördernde“ Ausgangsbedingung der deutschen Verwaltungstradition.

Zentraler Motor des mit Beginn der 90er Jahre in Gang gekommenen Modernisierungsprozesses in den deutschen Kommunen war ohne Zweifel die immer drückender werdende *Finanzkrise* (Reichard 1994: 10). Es setzte sich zunehmend die Erkenntnis durch, dass die nötige Handlungsfähigkeit der Kommunalverwaltung, zumal angesichts sich fortsetzender Kürzungen und Einschnitte, nur dann sichergestellt werden konnte, wenn auf Instrumente einer „neuen Steuerung“ gesetzt werden würde. Von diesen erhoffte man sich, wie dies internationale Beispiel durchaus nahe legten, vor allem Effizienzgewinne und Kosteneinsparungen. Hinzu kam, dass die *internationale NPM-Debatte* im Gefolge der fortschreitenden Europäisierung auch zunehmend auf die deutsche Reformdiskussion „überschwappte“ und Anlass dazu gab, sich mit den Reformkonzepten anderer Ländern auseinanderzusetzen. In der Diskussion um den *„Standort Deutschland“* konnte zudem ein möglicher Modernitätsrückstand der deutschen Verwaltung auch als infrastruktureller Standortnachteil herausgestellt werden (Wollmann 1996: 22), was der Reformbewegung zusätzlichen Antrieb gab. Schließlich sei, zumal mit Blick auf die kommunale Ebene, aber auch daran erinnert, dass das NSM entscheidend durch die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt) und ihren damaligen Vorstand Gerhard Banner geprägt und in der Öffentlichkeit bekannt gemacht wurde. Diese *Diffusionskampagne der KGSt*, deren Erfolg nicht zuletzt auf das institutionelle Prestige der KGSt als anerkannte Non-Profit-Institution kommunaler Organisationsberatung zurückzuführen ist, trug maßgeblich dazu bei, dass sich das NSM rasch als dominantes verwaltungspolitisches Leitbild etablieren konnte (Jann 2001: 82).

3. Ziele und Dimensionen des NSM

Im Unterschied zur internationalen NPM-Bewegung wird das NSM eher als eine Alternative zu Privatisierungen und neo-liberalem Minimalstaat gesehen – und erfreut sich daher auch einer weitgehend überparteilichen Unterstützung, indem es eher auf Binnenreformen als auf Markttests und Outsourcing abzielt. Grob lassen sich die folgenden drei Dimensionen unterscheiden, denen dann jeweils einzelne, eng miteinander verbundene Reformelemente zugeordnet werden können:

1) Außendimension: Vermarktlichung, Wettbewerb, Kundenorientierung

2) Ablösung des Bürokratiemodells durch Ergebnissteuerung und Dezentralisierung

3) Neubestimmung des Verhältnisses von Politik und Verwaltung

3.1 Außendimension: Vermarktlichung, Wettbewerb, Kundenorientierung

Zum einen wird in der Einführung von echtem, Quasi- oder nicht-marktlichem Wettbewerb ein Ansatz erblickt, durch den es überhaupt erst möglich wird, die neuen Organisations- und Steuerungsstrukturen zu „aktivieren“ und „unter Strom zu setzen“ (KGSt 1993: 22; Banner 1994: 5). Hierzu zählen Ausschreibungsverfahren, Markttests und „Outsourcing“ in Bereichen, in denen die Verwaltung einem echten Marktwettbewerb mit privaten oder gemeinnützigen Anbietern ausgesetzt werden kann. In anderen Bereichen, wie beispielsweise der „klassischen“ Hoheits- und Eingriffsverwaltung, sollen interkommunale Leistungsvergleiche als sog. Wettbewerbssurrogate fungieren.

Zum andern zielt das Leitbild der Kommune als „Dienstleistungsunternehmen“ auf ein durchgängiges Qualitätsmanagement, etwa mittels Qualitätszirkeln und Total Quality Management, aber auch auf organisatorische Veränderungen, wie z.B. die Einrichtung von One-Stop-Agencies (Bürgerbüros). Dies soll bewirken, dass die Bedürfnisse der Verwaltungsklienten stärker berücksichtigt und so die Stellung des Bürgers als Kunde verbessert werden. Aber auch eine verstärkte Aktivierung und Einbindung der Bürger in die öffentliche Leistungserstellung, beispielsweise indem Aufgaben an gemeinnützige Träger und Vereine übertragen oder in öffentlich-privater Zusammenarbeit erbracht werden, spielen in der NSM-Konzeption eine Rolle (Banner 1994: 6).

3.2 Ablösung des „Max Weber’schen“ Bürokratiemodells: Ergebnissteuerung und Dezentralisierung

Als Konzept einer Binnenreform richtet sich das NSM zum einen gegen die klassische bürokratische „Max Weber’sche“ Hierarchie- und Regelsteuerung, dem das neue Leitbild einer ergebnisorientierten dezentralen Steuerung entgegengesetzt wird. Als Vorbild galt im deutschen Kontext dabei der in den Niederlanden als *Tilburger Modell* bekannt gewordene Reformansatz, in welchem insbesondere die Elemente Kontraktmanagement, dezentrale Ressourcenverantwortung und Kostenrechnung eine prominente Rolle spielten.

Im Bereich der *Verwaltungsverfahren* geht es vor allem darum, die bislang dominante Steuerung des Verwaltungshandelns über „Inputs“ (Ressourcen) durch eine output-orientierte Steuerung, in der die zu erzielenden Leistungen und „Produkte“ die Entscheidungsgrundlage bilden, zu ersetzen. Mit diesem Ansatz soll das bestehende System einer „organisierten Unverantwortlichkeit“ (Banner 1991), in dem nicht die optimale Leistung sondern der maximale Ressourcenverbrauch belohnt wird, abgelöst werden. Zu diesem Zweck sollen zum einen die unzähligen Einzelaktivitäten der Verwaltung zu „Produkten“ zusammengefasst werden, die dann

hinsichtlich Menge, Qualität und Kosten zu spezifizieren sind. Aufbauend auf neuen Verfahren einer Kosten- und Leistungsrechnung, sollen diese „Output-Informationen“ dann die Grundlage für Budgetentscheidungen des Rates (Outputbudgetierung) und für Leistungsverträge (Kontrakte) zwischen Politik und Verwaltung sowie zwischen den einzelnen Verwaltungsebenen bilden. Darüber hinaus sind Controllingverfahren vorgesehen, vermittels derer die „Vertragserfüllung“ gesteuert und kontrolliert wird.

Organisatorisch soll die Ablösung des „Max Weber’schen“ Verwaltungsmodells dadurch bewerkstelligt werden, dass anstelle der überkommenen zentralen Ressourcenbewirtschaftung durch die Querschnittsämter (Kämmerei, Personalamt usw.) nun die Fach- und Ressourcenverantwortung weitgehend auf Fachbereichsebene dezentralisiert und zusammengeführt wird. Angestrebt wird eine Konzernstruktur, in der die Fachbereiche als leistungsfähige dezentrale Betriebsebene (Ergebniszentren) mit weitreichenden Handlungsspielräumen beim Budgetvollzug und Ergebnisverantwortung fungieren. Dem Rat und der Verwaltungsführung soll dagegen die Rolle einer „Konzernholding“ mit strategischer Steuerungsfunktion zukommen (Reichard 1994: 58). Diese Einrichtung eines zentralen Steuerungs- und Controllingbereichs, in welchem übergreifende Steuerungs- und Koordinationsaufgaben wahrgenommen werden, soll insbesondere allzu großen Verselbständigungstendenzen der teil-autonomen Fachbereiche entgegenwirken. Ferner ist ein Rück- bzw. Umbau der Querschnittsämter dergestalt vorgesehen, dass diese ihre Steuerungsfunktionen an den zentralen Steuerungsdienst abgeben, während die Servicefunktionen (etwa in den Bereichen Personal, ICT usw.) von zentralen Service-Stellen wahrzunehmen sind, die gegenüber den Fachbereichen als Auftragnehmer auftreten.

Personell setzt das NSM auf eine zunehmende Rekrutierung von betriebswirtschaftlich geschultem Personal anstelle der bislang dominierenden Verwaltungs- und Rechtsspezialisten. Zudem sollen über Instrumente modernen Personalmanagements (Mitarbeitergespräche, Beurteilungssysteme, Leistungsanreize usw.) verstärkt Anreizstrukturen für leistungs- und ergebnisorientiertes Handeln geschaffen und auch das Personal weniger als Kostenfaktor denn als „strategische Ressource“ betrachtet werden, z.B. indem erweiterte Handlungsfreiräume, Partizipationsmöglichkeiten und ganzheitliche Arbeitszusammenhänge geschaffen werden.

3.3 Neubestimmung des Verhältnisses von Politik und Verwaltung

Im Verhältnis von Politik (Kommunalvertretung) und Verwaltung setzt das NSM vor allem auf eine klare Rollen- und Verantwortungsabgrenzung. Demnach ist die Rolle der Politik darin zu sehen, strategische Ziele zu formulieren, diese in Kontrakten mit der Verwaltung zu vereinbaren sowie die Leistungserfüllung mittels geeigneter Controllinginstrumente „at arm’s length“ zu kontrollieren. Dagegen wird die Funktion der Verwaltung in der eines „Auftragnehmers“ gesehen, der - mit einem bestimmten Budget und weitreichenden Handlungsfreiheiten ausgestattet - für die

Leistungserbringung und die „operativen Geschäfte“ zuständig ist und auch hierüber Rechenschaft ablegen muss. Eine Stärkung der Handlungs- und Kontrollfähigkeit der Kommunalvertretung verspricht das NSM dadurch, dass es die Politik von einer Detailsteuerung des administrativen Tagesgeschäfts (Politik der „klappernden Kanaldeckel“) entlastet und ihr somit mehr Handlungsspielräume für strategische Entscheidungen einräumt. Zudem eröffnet sich mit dem produktorientierten Budget und dem politischen Kontraktmanagement die Möglichkeit, das Handeln der Verwaltung nunmehr klar über Ziel- und Leistungsvorgaben zu steuern. Geeignete Verfahren politischen Controllings können zudem genutzt werden, um die Ergebnisse des Verwaltungshandelns sowie Wirkungsaspekte politischer Entscheidungen transparent zu machen und damit die Steuerungs- und Kontrollfunktion der lokalen Parlamente zu stärken.

Die folgende Tabelle 1 fasst noch einmal die wichtigsten Dimensionen und Reformelemente des NSM überblicksartig zusammen.

Tabelle 1: Dimensionen und Reformelemente des „Neuen Steuerungsmodells“

Außendimension	**Binnendimension**	
	Ablösung des „Bürokratiemodells“	Verhältnis Politik-Verwaltung
Einführung von echtem, Quasi- und nicht-marktlichem Wettbewerb durch Ausschreibungen, Outsourcing, Markttests, interkommunalen Leistungsvergleich; Ausbau der Kundenorientierung durch Total Quality Management, Management by Competition und One Stop Agencies	*Verfahren*: Ergebnis- und Wirkungsorientierung durch Produktdefinitionen, Kosten- und Leistungsrechnung und Wirkungsanalysen; Kontraktmanagement zwischen Verwaltungsebenen; Zusammenführung/Dezentralisierung von Fach- und Ressourcenverantwortung auf Fachbereichsebene; dezentrale Handlungsspielräume beim Budgetvollzug	Trennung von Politik ("Was") und Verwaltung ("Wie") durch klare Verantwortungs-Abgrenzung, Kontraktmanagement zwischen Politik und Verwaltung; Ziel- und Ergebnisorientierte Steuerung des Verwaltungshandelns durch outputorientierte Budgetierung; Politisches Controlling
	Organisation: Aufbau einer Konzernstruktur mit leistungsfähigen, teil-autonomen Fachbereichen (Ergebniszentren) als Betriebsebene; Aufbau eines zentralen Steuerungsdienstes für übergreifende strategische Aufgaben; Rückbau der Querschnittsämter/ Umbau zu zentralen Servicestellen mit Auftragnehmerfunktion	
	Personal: Rekrutierung betriebswirtschaftlich geschulten Personals; Partizipations-, Kooperations-, und Gruppenelemente; ganzheitliche Arbeitszusammenhänge; Anreizsysteme; modernes Personalmanagement (Beurteilungswesen; AC-Verfahren usw.)	

4. Umsetzungsstand des NSM und Implementationsprobleme

4.1 Gesamteinschätzungen

Einerseits ist in den vergangenen 10 Jahren auf der deutschen Kommunalebene erstaunlich viel in Bewegung geraten und sind die Kommunen zweifelsohne Vorreiter bei der Modernisierung der Verwaltung in Deutschland (Naschold/Bogumil 2000: 223). Eine steigende und bei weitem überwiegende Zahl von Kommunen ist nach eigenen Angaben „modernisierungsaktiv“ oder zumindest „reformbereit“ (vgl. unten Tabelle 2). Auch konnten durch die Reformmaßnahmen unter günstigen Bedingungen Veränderungen im Verwaltungshandeln (performance) hervorgerufen werden. Beispielsweise ist es zu Einstellungs- und Verhaltensänderungen im Ressourcenmanagement, vor allem zu einem stärkeren Kostenbewusstsein, gekommen. In vielen „Reformkommunen“ wurden signifikante Effizienzgewinne und Kosteneinsparungen verzeichnet.

Andererseits ist der Umsetzungsstand des NSM nach wie vor in Teilbereichen als defizitär und unvollständig einzuschätzen. So fällt der Anteil der Städte mit – nach eigenen Angaben – konkreten Umsetzungsergebnissen vergleichsweise gering aus (Grömig 2001). Daraus lässt sich die Vermutung ableiten, dass sich noch immer die Mehrzahl der Kommunen im Prozess der Planung und Konzeption befindet oder die Implementation zumindest noch nicht abgeschlossen hat. In der folgenden Tabelle 2 ist die Entwicklung der kommunalen Reformbereitschaft und -aktivität im Zeitverlauf und im Ost-West-Vergleich abgebildet.

Tabelle 2: "Reformaktive“ Städte in Ost- und Westdeutschland 1994-2000 (Anteil in %)

„Reformaktive“ Städte*	1994/95	1996	1998	2000
Ost	53	72	79	84
West	84	90	96	96
BRD insgesamt	72	83	89	92

* Städte, die nach eigenen Angaben Modernisierungsmaßnahmen durchführen
N (Anzahl der antwortenden Städte): 1994/95: 195; 1996: 230; 1998: 225; 2000: 206.
Quelle:Umfrageergebnisse des DST 1994/95, 1996, 1998 und 2000/ eigene Zusammenstellung

Zum einen wird aus der Tabelle ersichtlich, dass die Reformaktivität in den deutschen Kommunen insgesamt kontinuierlich gestiegen ist. Zum andern ist aber auch ein markantes *West-Ost-Gefälle* in Bezug auf die NSM-Modernisierung zu konstatieren (vgl. Reichard/Röber 1993; Lorenz 1998). Die Reformen setzten in Ostdeutschland später ein und erreichten zu keinem Zeitpunkt denselben Umsetzungsstand, wie in Westdeutschland. Dies könnte darauf zurückgeführt werden, dass die ostdeutschen Städte nach wie vor durch Folgeprobleme des institutionellen Neu- und Umbaus absorbiert (vgl. Kuhlmann/Wegrich 2001) und aufgrund des stärkeren Problemdrucks weniger in der Lage sind, Ressourcen und Handlungskapazitäten für NSM-Reformen zu mobilisieren. Sie dürften zudem angesichts der wiederholten und auch mit erheblichem

Stellenabbau einhergehenden (vgl. Lorenz/Wollmann 1999) Umbrüche und Veränderungsschübe in den 90er Jahren weiteren Reformmaßnahmen skeptisch gegenüberstehen.

Greift man noch einmal auf die oben getroffene Unterscheidung der drei Dimensionen des NSM zurück (Außenverhältnis, Ablösung des Bürokratiemodells und Verhältnis Politik/Verwaltung), so zeichnet sich folgender Implementationsstand ab:

4.2 Außendimension: Vermarktlichung, Wettbewerb, Kundenorientierung

Bis zum Ende der 90er Jahre spielten Maßnahmen im Bereich der Bürger- und Kundenorientierung sowie der Marktöffnung in den deutschen Kommunen – im Vergleich zu binnenorientierten Reformansätzen – eine deutlich nachrangige Rolle. Erst zum Ende des letzten Jahrzehnts verstärkten sich, vor allem unter dem neuen Leitbild der „Bürgerkommune“, entsprechende Reformbemühungen.

Eine Verbesserung der Kundenorientierung dürfte primär durch die fast flächendeckende Einführung von *Bürgerämtern* erreicht worden sein. Das Bürgeramtskonzept ist allerdings bereits Anfang der 80er Jahre entstanden und insoweit keine „Erfindung“ der NPM/NSM-Protagonisten. Dennoch wird es ab ca. 1995 massiv implementiert. Mittlerweile verfügen in Nordrhein-Westfalen 85% der Städte und in Baden-Württemberg 78% der Städte ab 20.000 Einwohner über Bürgerämter (vgl. Bogumil/Holtkamp/Schwarz 2003). Demgegenüber sind Formen eines echten (Markt-) Wettbewerbs nur in sehr bescheidenem, wenn wohl auch in leicht zunehmendem, Maße implementiert worden. Eine vergleichsweise wichtige Rolle nehmen im deutschen Kontext dagegen Formen des nicht-marktlichen Wettbewerbs in Form von interkommunalen Leistungsvergleichen und „Benchmarking-Projekten“ ein. Den Anstoß hierzu gab bereits im Jahr 1992 die Bertelsmann Stiftung mit ihrem Projekt „Grundlagen einer leistungsfähigen Kommunalverwaltung“, in dem sich bis 1998 über 150 Kommunen zu über 30 Vergleichsringen zusammenschlossen. 1996 wurde ein weiteres bundesweites interkommunales Vergleichsprojekt unter Federführung der KGSt, das sog. IKO-Netz, gegründet. In diesem wirken mittlerweile mehr als 400 Kommunen in über 73 Vergleichsringen zu den unterschiedlichsten kommunalen Aufgabenfeldern mit (Kuhlmann 2003).

Auffällig ist wiederum, dass die ostdeutschen Kommunen bei interkommunalen Vergleichsprojekten deutlich unterrepräsentiert sind. Auch insgesamt hält sich die Bereitschaft der deutschen Kommunen, interkommunale Leistungsvergleiche längerfristig aufrechtzuerhalten, eher in Grenzen. Dies lässt sich zum Teil daraus erklären, dass Kennzahlenerhebungen und -vergleiche einen erheblichen Aufwand, Implementations- und Transaktionskosten erfordern. Zudem war der interkommunale Leistungsvergleich bislang kaum ein Auslöser für Wettbewerb (vgl. Schuster 2001; Kuhlmann 2003), was auch auf die mangelnde Transparenz der Ergebnisse zurückzuführen ist.

4.3 Ablösung des „Max Weber’schen“ Bürokratiemodells: Ergebnissteuerung und Dezentralisierung

Anfangs gab es starke, später markant rückläufige Bemühungen um outputorientierte Steuerung (z. B. Produktkataloge, Kosten- und Leistungsrechnung, Controlling). Vorliegende Umfragedaten (DST 1994-2000; Difu 1995, 1998; vgl. Frischmuth u.a. 2001) zeigen, dass sich in den deutschen Kommunen zeitweise eine regelrechte „Produkt-Euphorie“ ausgebreitet hatte (vgl. Reichard 1998). Auch haben die Möglichkeiten, für ausgewählte Angebote und Leistungen die Ausgaben genauer zu beziffern, kontinuierlich zugenommen und es werden beachtliche Fortschritte bei der Implementierung der Kosten- und Leistungsrechnung konstatiert (Budäus 2002: 29). Die konzeptionelle Entwicklung des kaufmännischen Rechnungswesens („integrierte Verbundrechnung“) wird als weitgehend abgeschlossen betrachtet und hat offensichtlich in vielen Fällen (Hessen, Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg) bereits einen bemerkenswerten Umsetzungsstand erreicht (Budäus 2002: 28).

Ab etwa Mitte der 90er Jahre waren zunehmend kritische Stimmen hinsichtlich des Produktansatzes zu vernehmen und die Kommunen begannen, sich von dem „produktzentrierten“ Reformkonzept der KGSt zu distanzieren. Dies hängt damit zusammen, dass die mit dem Produktansatz verfolgten vielfältigen Erwartungen und Reformziele nur bedingt umsetzbar waren (Reichard 1998). Ein zentrales Problem war vor allem, dass sich die Produktdaten überwiegend am Ist-Zustand der Verwaltungsstrukturen und -abläufe sowie dem bestehenden Leistungsprofil der Verwaltungen orientierten. Oftmals wurden mit Produktdefinitionen auch lediglich die bisherigen administrativen Aufgaben in eine ‚modernisierungspolitisch korrekte’ Terminologie umbenannt (Wollmann 2000: 211), so dass sie für künftige Geschäftsprozessoptimierungen weitgehend ungeeignet waren (Reichard 1998). Außerdem wurde kritisiert, dass an die Stelle der Detailstruktur von Titeln im klassischen input-orientierten Haushalt (Stichwort: „Titelbürokratie“) nunmehr ein Äquivalent auf der Outputseite in Form der „Produkt- und Indikatorenbürokratie“ trat (Budäus 2002: 27; Naschold 1997: 35).

Die Zusammenführung von *Aufgaben- und Finanzverantwortung* findet ebenfalls in zunehmendem Maße statt, allerdings ohne dass sie in der Mehrzahl der Kommunen heute fachbereichsübergreifend umgesetzt worden wäre. Sie wird zudem in Zeiten der Haushaltskonsolidierung immer wieder partiell zurückgenommen. Tendenziell ist auch anstelle der proklamierten Erweiterung dezentraler Verantwortung eher eine Verstärkung der zentralen Steuerungslogik zu beobachten. Denn aufgrund rigider zentraler Budgetierungsvorgaben, etwa zur Einsparung von Personalkosten, bestehen für die Fachbereiche kaum noch Handlungsspielräume im dezentralen Ressourcenmanagement. Die Arbeitsorganisation in der öffentlichen Verwaltung ist

bislang durch die Reformmaßnahmen nur wenig verändert worden (vgl. Brüggemeier/Röber 2003). Nach wie vor erweisen sich Organisationsreformen, die auch den Abbau von Hierarchieebenen einschließen, als der am schwierigsten zu realisierende Teilbereich der NSM-Modernisierung (Lorenz 1998: 255 f). Dies hängt vor allem mit massiven Widerständen gegen Hierarchieabflachungen, nicht zuletzt von Seiten der Beschäftigten unterer Hierarchiestufen zusammen, die das Wegbrechen von Aufstiegsmöglichkeiten befürchten (Bogumil/Kuhlmann 2003).

4.4 Neubestimmungen des Verhältnisses von Politik und Verwaltung

In der Gesamtschau der vorliegenden empirischen Hinweise zeigt sich, dass die Handlungsschwäche der Kommunalvertretung gegenüber der Verwaltung durch die NSM-Reform bislang nicht behoben werden konnte. Bisweilen haben die (politisch-parlamentarischen) Steuerungsdefizite sogar noch zugenommen. Zum einen ist es bislang nicht zu einer Entflechtung von Politik und Verwaltung oder zu einer Verringerung von Detaileingriffen der Politik in das administrative Tagesgeschäft gekommen (Bogumil 2001: 170). Die kommunalen Mandatsträger greifen nach wie vor überwiegend auf „klassische“ Steuerungsinstrumente, wie insbesondere Vorgaben, Arbeitsaufträge sowie Ablehnung von Vorlagen („Zurückpfeifen“) zurück und verzichten weitgehend auf die Nutzung neuer Steuerungsformen (Kontraktmanagement, Zielvereinbarungen usw.; vgl. Bertelsmann Stiftung 2001: 17 f.). Aus Gründen der politischen Profilierung sind insbesondere die Fraktionsführer, aber auch die fachlich zuständigen Politiker weiterhin bestrebt, Einzelprojekte individuell und direkt zu steuern (Bogumil 2001: 158).

Zum andern ist auch der Aufbau eines politischen Controllings, das darauf angelegt ist, die Kommunalvertretung zur wirksamen Wahrnehmung ihrer Steuerungs- und Kontrollfunktionen zu befähigen, in den deutschen Kommunen bislang wenig vorangekommen. Es zeigte sich, dass die aggregierten Zahlen aus der Kosten- und Leistungsrechnung kaum steuerungsrelevante Informationen für die Politik liefern. Denn für die Kommunalvertreter ist eher der sich aus den Verwaltungsleistungen ergebende Nutzen (outcome/ impact) auf Seiten bestimmter Adressatengruppen von Interesse (Bogumil 2001: 155). Dieser wurde aber mit Produktdefinitionen und Kosten- und Leistungsrechnung kaum erfasst. Darüber hinaus wurde in der NSM-Diskussion lange Zeit vernachlässigt, dass der Aufbau eines funktionsfähigen Informationsmanagements zwischen Kommunalvertretung und Verwaltung an einige problematische Bedingungen gebunden ist. Zum einen setzen Leistungs- und Wirkungsmessungen klare Zielformulierungen voraus. Politische Ziele werden aber in der Regel nicht konsistent und eindeutig, sondern eher widersprüchlich, vage und mehrdeutig formuliert (vgl. Christensen/Laegreid 2003: 5). Denn die besondere Logik und Funktion des politisch-administrativen Systems besteht darin,

widerstreitendes Interesse zu bündeln und eine Vielzahl unterschiedlicher Referenzsysteme einzubeziehen. Zum andern haben die Akteure nur bedingt ein Interesse daran, die Ergebnisse von Politikprogrammen vermittels „objektiver“ Erfolgskontrollen offen zu legen. Politiker, insbesondere der Mehrheitsfraktionen, und leitende Beamte sind vor allem dann, wenn schlechte Erfolgsbilanzen in Aussicht stehen, kaum geneigt, den Wirkungsgrad öffentlichen Handelns den Bürgern gegenüber umfassend transparent zu machen.

5. Ausblick

Die NSM-Reformen in den deutschen Kommunen haben anstelle des zunächst prognostizierten Paradigmenwechsels (Reinermann 1993) eher zu einer Amalgamierung „traditioneller“ und neuerer NPM-inspirierter Strukturen, Verfahren, aber auch Handlungs- und Verhaltensweisen in der Verwaltung geführt. Die klassische Kameralistik wird parallel zu neuen Formen der Kosten- und Leistungsrechnung fortgeführt; Regelsteuerung verbindet sich mit neuen Verfahren von Produktsteuerung und Performanzmanagement; zentralistische Ressourcenallokation vermischt sich mit Ansätzen dezentraler Budget- und „Sparverantwortung“ auf Fachbereichsebene; hergebrachte Formen politischer Detailsteuerung werden ergänzt durch Zielformulierungen und Controllinginstrumente. Vor diesem Hintergrund kann kein Zweifel daran bestehen, dass das überkommene „Max Weber’sche“ Modell der regelgesteuerten, hoheitlich-hierarchischen Verwaltung deutlich in Bewegung geraten, wenn auch mitnichten durch ein neoliberal geprägtes Managementmodell abgelöst worden ist. Zwar ist die „euphorische Aufbruchstimmung“ der NSM-Bewegung, die bis zur Mitte der 90er Jahre anhielt, nunmehr einer Phase der „Stagnation und Ernüchterung“ gewichen und wird zum Jahrtausendwechsel von manchen Kritikern gar das „relative Einschlafen der Reformbemühungen“ diagnostiziert (Naschold/Bogumil 2000: 165). Jedoch gibt es auch neuere Reformkonzepte und -leitbilder, die unter den Schlagworten „Bürgerkommune“, „aktivierender Staat“ und „Governance“ noch stärker als bisher die „Außendimension“ der Verwaltungsmodernisierung, vor allem Formen einer gesellschaftlichen Selbstbefähigung und Bürgeraktivierung, als Reformansatz aufgreifen. Es wird sich zeigen, inwieweit diese geeignet sind, um den ins Stocken geratenen Reformbemühungen neuen Auftrieb zu verleihen oder ob die kommunale Reformbewegung angesichts zunehmender Finanznöte und eines wachsenden Liberalisierungsdrucks (vgl. Wollmann 2002) gar vollends zum Stillstand kommt.

Literatur:

1. Banner, Gerhard, 1991: Von der Behörde zum Dienstleistungsunternehmen. Die Kommunen brauchen ein neues Steuerungsmodell. In: VOP (1991)1, S. 6-11.

2. Banner, Gerhard, 1994: Von der Behörde zum Dienstleistungsunternehmen – Ein neues Steuerungsmodell für die Kommunen. In: Faktor Kommune (1994)4, S. 3-7.
3. Bogumil, Jörg, 2001: Modernisierung lokaler Politik. Kommunale Entscheidungsprozese im Spannungsfeld zwischen Parteienwettbewerb, Verhandlungszwängen und Ökonomisierung. Baden-Baden.
4. Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars/ Schwarz, Gudrun, 2003: Das Reformmodell Bürgerkommune. Leistungen – Grenzen – Perspektiven. Projektbericht. Hagen.
5. Bogumil, Jörg/Kuhlmann, Sabine, 2003: 10 Jahre kommunale Verwaltungsmodernisierung. Ansätze einer Wirkungsanalyse. In: Jann, Werner (Hrsg.): 10 Jahre Modernisierung des öffentlichen Sektors. Jubiläumsband der „Gelben Reihe“. Berlin (in Vorbereitung).
6. Budäus, Dietrich, 2002: Reform kommunaler Verwaltungen in Deutschland – Entwicklung, Schwerpunkte und Perspektiven. In: Schuster, Wolfgang/Murawski, Klaus-Peter (Hrsg.): Die regierbare Stadt. Stuttgart, S. 15-41.
7. Deutscher Städtetag – DST, 1995, 1996, 1998: Umfragen zur Verwaltungsmodernisierung, Befragungsergebnisse, Köln/Berlin.
8. Frischmuth, Birgit/Kromrei, Fritz/Mäding, Heinrich/Vierheilig, Otto/Weeke, Ralf/Büker, Ulrike/Weiß, Bernd, 2001: Budgetierung in der Stadtverwaltung. Arbeitshilfe. Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik.
9. Grömig, Erko, 2001: Reform der Verwaltungen vor allem wegen Finanzkrise und überholter Strukturen. In: Der Städtetag (2001)3, S. 11-18.
10. Hood, Christopher, 1991: A Public Management for all Seasons? In: Public Administration (1991)1, S. 3-19.
11. Hood, Christopher, 1995: Contemporary Public Management: a new global paradigm? In: Public Policy and Administration (1995)2, S. 104-117.
12. Jann, Werner, 2001: Neues Steuerungsmodell. In: Blanke, Bernhard/Bandemer, Stephan von/Nullmeier, Frank/Wewer, Göttrik (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform. 2. Auflage. Opladen, S. 82-92.
13. KGSt, 1993: Das neue Steuerungsmodell. Begründungen. Konturen. Umsetzungen, KGSt-Bericht Nr. 5/93, Köln
14. Kuhlmann, Sabine, 2003: Benchmarking auf dem Prüfstand: Kosten, Nutzen und Wirkungen interkommunaler Leistungsvergleiche in Deutschland. In: Verwaltungsarchiv (2003)1, S. 99-126.
15. Kuhlmann, Sabine/Wegrich, Kai, 2001: Kommunalverwaltung in den neuen Bundesländern. Umbruch, Wandel und Leistungsfähigkeit der lokalen Ebene. In: Schröter, Eckhard (Hrsg.):

Empirische Policy- und Verwaltungsforschung. Lokale, nationale und internationale Perspektiven. Festschrift für Hellmut Wollmann. Opladen, S. 243-260.

16. Lorenz, Sabine/Wollmann, Hellmut 1999: Kommunales Dienstrecht und Personal. In: Wollmann, H./Roth, R. (Hrsg.): Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden. Opladen, S. 490-512.
17. Lorenz, Sabine, 1998: Die Einführung des neuen Steuerungsmodells in ostdeutschen Kommunalverwaltungen: zwischen Rhetorik und Praxistest. In: Grunow, Dieter/Wollmann, Hellmut (Hrsg.): Lokale Verwaltungsreform in Aktion. Fortschritte und Fallstricke. Basel u.a., S. 243-266.
18. Naschold, Frieder/Bogumil, Jörg, 2000: Modernisierung des Staates. New Public Management in deutscher und internationaler Perspektive. 2. Auflage. Opladen.
19. Reichard, Christoph, 1994: Umdenken im Rathaus. Neue Steuerungsmodelle in der deutschen Kommunalverwaltung. Berlin.
20. Reichard, Christoph, 1998: Der Produktansatz im „Neuen Steuerungsmodell“ – von der Euphorie zur Ernüchterung. In: Grunow, Dieter/Wollmann, Hellmut (Hrsg.): Lokale Verwaltungsreform in Aktion. Fortschritte und Fallstricke. Basel u.a., S. 85-102.
21. Reichard, Christoph/Röber, Manfred, 1993: Was kommt nach der Einheit? Die öffentliche Verwaltung in der ehemaligen DDR zwischen Blaupause und Reform. In: G.-J. Glaeßner (Hrsg.), Der lange Weg zur Einheit. Berlin, S. 215-246.
22. Reinermann, Heinrich, 1993: Ein neues Paradigma für die öffentliche Verwaltung? Was Max Weber heute empfehlen dürfte. Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, Speyerer Arbeitshefte Nr. 97. Speyer.
23. Schuster, Ferdinand, 2001: Benchmarking als Ersatz für Wettbewerb. Können interkommunale Leistungsvergleiche ein Motor für Veränderungen sein? In: Edeling, Thomas/Jann, Werner/Wagner, Dieter (Hrsg.): Reorganisationsstrategien in Wirtschaft und Verwaltung. Opladen, S. 201-228.
24. Wollmann, Hellmut, 1996: Verwaltungsmodernisierung: Ausgangsbedingungen, Reformanläufe und aktuelle Modernisierungsdiskurse. In: Reichard, Christoph/Wollmann, Hellmut (Hrsg.): Kommunalverwaltung im Modernisierungsschub? Basel u.a., S. 1-49.
25. Wollmann, Hellmut, 2000: Evaluierung und Evaluierungsforschung von Verwaltungspolitik und -modernisierung – zwischen Analysepotenzial und –defizit. In: Stockmann, Reinhard (Hrsg.): Evaluationsforschung. Opladen, S. 195-233.
26. Wollmann, Hellmut, 2002: Die traditionelle deutsche kommunale Selbstverwaltung – ein Auslaufmodell? In: Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften, 2002.

Андрей Клименко: Слово предоставляется профессору факульета государственного управления МГУ Алексею Георгиевичу Барабашеву.

Алексей Барабашев: Уважаемые господа, моя задача – постараться рассказать о той ситуации, которая складывается в настоящее время с муниципальной службой. Я постараюсь показать, что мы находимся на этапе достаточно серьезной трансформации муниципальной службы, показать, что именно сейчас в последнее время ведутся разработки, которые имеют практический характер и затрагивают серьезные изменения законодательства муниципальной службы. Я также постараюсь показать причины этих изменений, механизмы изменений, и постараюсь проанализировать то, в какую сторону мы движемся в изменении муниципальной службы.

Исходной точкой моего рассказа будет не анализ того, что было еще в советское время (там была другая система), а 15 августа 2001 года, когда президентом РФ была подписана концепция реформирования государственной службы РФ. Подчеркиваю – «Государственной службы». У нас есть разделение «государственная служба» и «муниципальная служба». Однако в концепции реформирования государственной службы говорилось относительно того, что должна быть сформирована новая система государственной службы, она должна тесно взаимодействовать с муниципальной службой. И, в первую очередь, с той частью государственной службы, которая сейчас по новым разработкам госслужбы относится к одной сфере госслужбы, а именно к государственной гражданской службе. Но, естественно, что муниципальная служба ближе к гражданской службе, чем к военной или правоохранительной. Другими словами, как только начинаются изменения в государственной службе, то они необратимо должны вести за собой изменения в муниципальной службе в силу взаимосвязанности этих двух систем.

Закон о муниципальной службе от 1997 года являлся, конечно, с этой точки зрения переходным законом. Как ни странно, в нем толком не говорилось, кто является работодателем для муниципальных служащих, отсутствовала статья о том, каким образом должно происходить финансирование муниципальной службы и от сюда возникают естественно проблемы, связанные с финансированием. И в некоторых субъектах РФ на муниципальном уровне оплата муниципальных служащих в силу местного финансирования может в 4-5-6 раз превосходить оплату федеральных служащих, что приводит к перекосу всей системы управления.

Другими словами этот закон 1997 года о муниципальной службе должен был быть подвергнут серьезным преобразованиям в связи с новыми изменениями в законодательстве государственной гражданской службы в первую очередь. В соответствии с концепцией

реформирования государственной службы, подписанной президентом 2001 году, в 2003 году 17 ноября была принята Федеральная Программа, среднесрочная для реформирования государственной службы, в которой есть план мероприятий по реформированию. Эти мероприятия рассчитаны на три года, на 2003-2005 гг.; на 2003 год в качестве одного из мероприятий числится представление новой редакции закона о муниципальной службе в РФ. То есть мы стремительно выходим на подготовку нового федерального закона о муниципальной службе.

Предчувствуя это заблаговременно, еще до того, как программа была утверждена президентом РФ, началась разработка первых проектов нового федерального закона о муниципальной службе. Было сделано два варианта. Один вариант – по запросу министерства экономического развития и торговли, был подготовлен группой разработчиков под эгидой ГУ-ВШЭ. Другой вариант был подготовлен по заказу Министерства труда РФ под эгидой Социального Университета. Эти два варианта были готовы к осени 2002 года и отличались друг от друга по одному важному компоненту, а именно степенью инноваций. Вариант, подготовленный для Министерства экономического развития и торговли, был более инновационным, о чем я скажу позднее.

После этого была сделана попытка начать синтетические объединения этих вариантов группой разработчиков под эгидой Администрации Президента. И где-то треть текста была сделана синтетическая, после чего произошла остановка. Остановка была связана с тем, что начала достаточно быстро меняться ситуация с законодательством о государственной службе, что и предполагалось в концепции реформирования государственной службы в РФ. Был внесен в государственную Думу проект Федерального закона о системе государственной службы и в настоящее время этот закон утвержден 27 мая 2003 года.

Подготовлен проект федерального закона о государственной гражданской службе, т.е. центрального видового закона среди всех видов государственной службы. Надеялись, что он будет внесен в Государственную Думу в июне 2003 г., но он будет внесен в сентябре. Тем не менее, этот проект полностью согласован и текст достаточно большой и плотный. Ясно, что это должно оказывать влияние на формулировки закона о муниципальных служащих. Наконец во втором чтении в Госдуме принят закон об основах местного самоуправления, который также открывает дорогу для изменений в муниципальной службе. Только после этого возможно продвигаться дальше в создании закона о муниципальной службе. Потому что эти три закона о системе государственной службы, о государственной гражданской службе и об общих принципах местного самоуправления вместе задают рамку для закона о муниципальной службе.

В настоящее время как раз происходит работа над созданием проекта федерального закона о муниципальной службе. Министерство, основные участники процесса готовят свои предложения по окончательному ведению закона о муниципальной службе. Его структура уже утверждена межведомственной рабочей группой и в ближайшее время будет решен вопрос, в какие сроки и как будет предоставлен законопроект о муниципальной службе. Возникает серьезный вопрос, не будет ли муниципальная служба по новому законодательству прямым отражением или просто близнецом государственной службы. Если бы это произошло, это бы означало бы конец местному самоуправлению. Поэтому я хотел бы показать, какие складываются в настоящее время представления о моментах отличия муниципальной службы от государственной гражданской службы. Во-первых, момент отличия – это работодатель. Для государственных служащих им является государство. Но здесь не может быть единого работодателя для муниципальных служащих. Работодателем должны быть муниципальные образования. Но как только у нас отсутствует единый работодатель для муниципальных служащих, возникает сразу две проблемы. Первая проблема – это переход с муниципальной службы на государственную службу, потому что это смена работодателя. И вторая проблема – это переход из одного муниципального образования в другое, потому что разные работодатели. Хотя конечно стаж учитывается, но однако, это не то же самое что переход.

Второе отличие муниципальной службы от государственной связано с их отношением к трудовому законодательству. Для нового законодательства о государственной службе, которое сейчас частично создано, частично создается, происходит резкий отход в сторону от трудового законодательства и приближение к административным процедурам, к административному законодательству. Появляется понятие служебного контракта.

Однако муниципальной службе, конечно, нельзя полностью переходить к административному законодательству. В огромном объеме муниципальной службы невозможно только заключать служебные контракты. Должны быть и трудовые договора, и даже гражданско-правовые соглашения, потому что разнообразие проводимых работ намного больше, чем для государственных служащих.

Следующее отличие – это отношение муниципальной службы к конкурсной системе отбора. Государственная служба тоже по многим позициям не является интересной для многих выпускников университетов: зарплата маленькая, перспективы неясны. Некоторые основания для проявления себя, для самостоятельности существуют, но не во всех местах это можно. Для муниципальной службы ситуация еще более критическая. Если вводить повсеместно конкурсную систему для муниципальной службы, то во многих случаях конкурс будет нулевым. И соответственно позиции невозможно будет занять. Но даже там,

где может быть некоторый конкурс, подсчеты показывают, что цена проведения конкурса будет такой, что это не эффективно. Потому что на эти средства можно существенно повысить заработную плату муниципальных служащих в некоторых местах. И конкурс на одну позицию съедает столько же денег, сколько зарплата по 2-3 позициям в течение года. Поэтому отношение к конкурсной системе здесь должно быть очень осторожным. Кроме этого для муниципальных служащих должна быть другая конфигурация категорий и групп. Скажем по группам: если для государственных служащих 5 групп, то здесь самые высшие группы, скорее всего не должны присутствовать, либо присутствовать только на уровне муниципальных районов. Также возможно понижение критериев уровня образования. Для муниципальной службы меньше ограничений, должна быть максимальная открытость и близость к гражданскому обществу. И, конечно же, ключевым вопросом является отличие в схемах финансирования для федеральных государственных служащих на уровне субъектов федерации и на муниципальном уровне. Я назвал достаточно большое количество различий, которые показывают, что закон о муниципальной службе в любом виде не будет простым повторением закона о государственной гражданской службе. Конечно, будут и моменты сходства, а именно: стаж, основа пенсионного обеспечения, и некоторые другие.

Позвольте подвести итоги. Итог первый: двигателем изменений законодательства муниципальной службы у нас в большей степени является не потребность местного самоуправления, а последствия реформирования системы государственной службы. Если мы реформируем систему государственной службы, мы вынуждены реформировать и систему муниципальной службы. Более того, используется тот же самый организационный механизм. Та же межведомственная рабочая группа, которая занимается реформированием государственной службы, и комиссия по реформированию, и экспертные группы занимаются в качестве одного из элементов деятельности и вещами, связанными с реформированием муниципальной службы. Конечно, можно сказать, что это пресловутая вертикаль в своем действии.

Второй вывод: зачем необходимо реформирование муниципальной службы по большому счету? Исходя из двух моментов. Во-первых, это выравнивание условий, потому что условия в муниципальной службе в некоторых местах провальные, а в некоторых наоборот, муниципальная служба заменяет и местное самоуправление, и все остальное. По существу как в Москве. Эта ситуация с точки зрения федеральной недопустима. Поэтому можно сказать, что это не выстраивание вертикали, а это попытка прямой защиты местного самоуправления и муниципальной службы с федерального уровня. Если эта прямая защита через федеральный закон не будет осуществлена, то тогда муниципальные службы, как впрочем, и все местное самоуправление оказывается заложником промежуточного уровня,

уровня субъектов РФ. Единственный способ защитить местное самоуправление и муниципальную службу – связать ее напрямую с федеральным центром через федеральные законы. Большое спасибо.

Андрей Клименко: Сейчас с комментариями выступит Томила Ланкина, которая в настоящее время входит в исследовательскую группу под руководством проф. Вольманна в Берлине. Эта группа ведет проект по сравнению реформ местного самоуправления в Восточной Европе.

Томила Ланкина: Меня попросили буквально пару слов сказать об опыте нашей работы, нашего проекта вот именно по России, т.е. какие-то аналогии провести или выводы сделать о том, как у нас осуществляется на местном уровне new public management, может привести какие-то примеры. В нашем проекте мы изучаем вопросы предоставления населению социальных услуг и не просто общие социальные услуги, а именно самым уязвленным категориям населения, т.е. бездомным детям, детям, которые оказались в проблемной ситуации, женщинам, которые подвергаются насилию в семье и т.д. На примере предоставления социальных услуг в этой сфере мы пытаемся сделать какие-то сравнительные выводы о развитии местного самоуправления в России и в ряде других стран Восточной Европы.

К каким же выводам мы пришли? Конечно, как вы все знаете, в чистом виде New Public Management у нас не существует, но, тем не менее, на примере социальных услуг мы довольно хорошее впечатление получили о качестве, т.е. о том, что да, у нас действительно существуют в каком-то, может быть, эмбриональном состоянии на уровне муниципалитетов, какие-то оценки собственного качества предоставления этих услуг. И довольно высокий уровень экспериментации и инноваций, даже вот в этих сферах, которые даже в Восточной Европе и в Западной Европе, а именно услуги детям бездомным, находятся в стадии развития. По разным регионам, в частности в Новгородской области, в Саратовской области мы проводили исследования, и даже в таких бедных городах, как, например город Балашев в Саратовской области, уровень услуг был, нам показалось, сравним с восточноевропейским, а мы должны иметь в виду, что в странах Восточной Европы, как Венгрия, Польша, Чехия, они уже ориентируются на Евросоюз, там в большей степени западные модели предоставления услуг и оценки собственного качества. То есть, какие-то инновационные подходы мы нашли. Там было, во-первых, и Outsoursing и какие-то конкурсы проводятся для делегирования функций неправительственным организациям, вот в этих сферах социальных услуг. Проводятся семинары, тренинги – эти муниципалитеты уже выходят на уровень

Европейского Союза самостоятельно, подают на гранты, потом создают конкурсные условия для этих различных организаций. С этой точки зрения, у меня сложилось впечатление, что, муниципалитет довольно успешно справляется с этими задачами в рамках, конечно же, тех финансовых полномочий, которыми они располагают. И существуют у них механизмы самооценок, т.е. через семинары, тренинги, которые проводятся и на уровне городов, и на уровне федеральных округов, в частности ярмарки социальных проектов, которые проводит полпред Кириенко соответственно в своем округе. Вот это положительный аспект.

И теперь немного по поводу нового закона, а именно, каков этот проект Козака по реформам местного самоуправления, и какими будут его последствия. Я довольно внимательно ознакомилась с этим законом и мое впечатление, что он настолько муниципалитет загоняет в узкие рамки, что вообще никакой не будет свободы маневра, экспериментации и вот этих всех попыток нововведений в плане тех же социальных услуг или других функций, которыми традиционно занимаются муниципалитеты. То есть, этот проект закона, который принят сейчас во втором чтении, он очень четко прописывает функции муниципалитетов. Насколько я знакома с этим законом, я не видела, чтобы там было прописано о каких-то инновационных механизмах взаимодействия между теми же муниципалитетами и неправительственными организациями. Закон вводит очень узкие рамки для возможности маневра муниципалитетов. В этом плане мне было бы интересно узнать мнение других в аудитории. Я просто сужу на примере социальных услуг в тех регионах, где я была и общалась с представителями муниципальной власти.

Алексей Барабашев: Первый вопрос о престиже. Ситуация здесь отличается, потому что в некоторых регионах престиж сейчас повышается, а вот в Московской области, скажем, ситуация очень неровная. Потому что выпускники московских вузов хотели бы быть в Москве, а не в Московской области. Возникает перепад престижа. Даже те, которые идут в Московскую область на муниципальную службу, долго не задерживаются, пытаются перейти. Ситуация неодинаковая. Это ответ можно расценивать как реплику на вашу реплику.

Второе – условие отставки. Огромный детальный механизм отставки прописан для государственных служащих в проекте федерального закона о государственной гражданской службе. По существу вводится категория государственных служащих, скажем советники (помощники), которые приходят вместе с выборным лицом. С ними заключается краткосрочный контракт, через контрактную систему, потом контракт и пребывание в должности заканчивается и все. Условия отставки связаны с конфликтом интересов, прописано все, включая комиссии по конфликтам интересов. Там много условий различных,

и контрактная система, в которой все это предусмотрено. Предусматривается по многим параметрам использование того, что возможно в федеральном законе о муниципальной службе. Так что ответ положительный.

Теперь статус выборного должностного лица. Выборные должностные лица не регулируются для государственной службы законом о государственной службе. В муниципальной службе дело более тонкое и деликатное, потому что выборные должностные лица одновременно начинают занимать некоторые посты в аппарате и получается парадоксальная ситуация, с одной стороны выборные, с другой – уже муниципальные служащие.

Стелла Штань: Тем не менее, законодатель разграничивает даже во втором чтение, что выборное должностное лицо – это выборное, а муниципальный служащий – это муниципальный служащий.

Алексей Барабашев: Здесь идеи две, которые имеются в настоящий момент. Первая идея – это как бы наемный руководитель муниципального органа по трудовому договору, т.е. по существу это попытка наема профессионального менеджера, чтобы не было такого совмещения. А второе – это прямое разграничение. Если ты выборное должностное лицо – ты не имеешь право замещать должность именно муниципального служащего. В двух проектах присутствует в одном одна конструкция, в другом – вторая.

Стелла Штань: Второе чтение предусматривает, что должностное лицо может быть главой администрации. По этой конструкции у него специфический статус.

Алексей Барабашев: Конечно, т.е. другими словами, здесь пока невозможно на этот вопрос ответить так, что конструкция в сложившемся виде уже имеется, она еще должна быть прописана. То есть некоторые наработки по этой конструкции имеются, но, однако по механизмам принятия решения – это чисто политическое решение, и обыкновенно в таких случаях эксперты предлагают и ту, и другую, прописывая их максимально. Вопрос выносится на межведомственную рабочую группу, где он решается. Естественно, это не окончательное решение, потому что следует процедура согласования и, наконец, вынесение в государственную Думу. Но, тем не менее, организационно это зависит не от экспертов, а эксперт только предлагает варианты, причем честно предлагает, что вследствие такого варианта надо будет прописывать, что вследствие другого, а ответа пока нет.

Стелла Штань: И второй вопрос я хотела бы задать, касающийся разграничения полномочий. Вот было сказано, что очень жестко прописано в федеральном законе, это сдерживает инициативу муниципальных образований. 3 апреля состоялись парламентские слушания по закону о местном самоуправлении, где от имени союза российских городов выступал мэр города Екатеринбурга, который сказал – наоборот, мы хотим четкие определения, четкие полномочия муниципальных образований, которые позволили бы определить, за что отвечает муниципалитет, поэтому мне кажется, что такая позиция заслуживает внимание со стороны практиков, потому что нам действительно нужны очень четкие вопросы, а не то, как было в законе 1995 года, вопросы местного значения, но это, тем не менее, не сдерживает нашу инициативу по взаимодействию в частности в области социальных услуг, общение с некоммерческими организациями, новационные моменты и многое другое, поэтому я думаю, что если законодатель пойдет по пути четкого определения полномочий местного самоуправления, население только от этого выиграет.

Томила Ланкина: Я просто хочу прокомментировать, что тот же Союз российских городов очень критично оценил многие положения этого закона. То есть какие-то отдельные моменты очень критичны, в частности о вопросах контроля со стороны губернаторов.

Вернер Янн: Ich bin nicht sicher, dass ich das russische System richtig verstehe, aber mein Eindruck ist, dass es hier es noch darum geht möglichst viel Aspekte zentral zu regeln. Und mein Eindruck ist gleichzeitig, dass das diametral entgegengesetzt der internationalen Entwicklung ist. Wie gesagt, ich bin absolut nicht vertraut mit ihrem Problem, mit ihren Problemen, aber ich möchte an 4 Aspekten erläutern. Zum einem ist das Problem, dass wir die Kommunalverfassung, also das ist die Frage, wie werden die politische Abgeordnete gewählt, wie werden sie kontrolliert, wie wird ihre Rolle von administrativen Aufgaben abgegrenzt. Das ist sicherlich übergreifend zu regeln aber es gibt z.B. Länder in Europa, die auch dort verschiedene Möglichkeiten eröffnen. Also warum muss die Kommunalverfassung in großem Russland überall vollkommen gleich geregelt sein, warum soll es nicht verschiedene Möglichkeiten geben. Der internationale Trend ist eben, dass man sagt: es spricht nichts dafür, dass Einheitliche Lösungen angemessen sind.

Der zweite Punkt ist die Frage der Aufgaben. Da ist wiederum das Problem – sollen Aufgaben möglichst klar definiert werden oder sollte nicht umgekehrt möglichst klar definiert werden im welchem Bereich die Kommunen eigenständig entscheiden können und wo ebene Bereiche nicht eingegriffen werden. Wiederum man das macht. Auch dort denke ich, dass der Trend in die Richtung geht eben nicht der präzise Vorzuschreiben, was auf kommunale Ebene

zugeschehen hat, sondern ein kommunalen Bereich zu schützen. Das ist übrigens genau, was in Deutschland passiert.

Der dritte Bereich ist die Organisation der kommunalen Verwaltung, also jetzt abgesehen davon, dass sie von dem politischen Fragen. Und da gibt es z.B. in Deutschland eine vollständige Zuständigkeit der Kommunen, das heißt, dass in den Kommunen kann nicht vorgeschrieben werden, wie viel Ämter sie haben, wie genau ihre Ämter zu strukturieren sind. Die Kommunen koordinieren sich über die KGST, sie tauschen ihre Erfahrungen aus, aber auch dort ist die Vorstellung, dass zentral Vorgegeben wird, wie eine Kommune zu organisieren ist, zumindest unserem System ist das sehr fremd.

Und der vierte Bereich ist das Personal. Und auch dort ist der internationale Trend eindeutig möglichst nicht spezielle Regeln im öffentlichen Dienst zu definieren, sondern öffentlichen Dienst möglichst genau, wie die Privatwirtschaft, zu definieren, zu entlohnen, die Arbeitsbeziehungen zu gestalten. Das heißt nicht, dass das hundertprozentisch identisch sein muss, aber eindeutig, dass also internationale Erfahrung, die man von der Normalisierung, der Personalbeziehung im öffentlichen Dienst spricht, deswegen, sie interessiert der internationale Trend und der internationale Trend ist eben eindeutig zu eine Normalisierung von Arbeitsbeziehungen zu kommen, d.h. möglichst davon abzugehen die Arbeitsbeziehungen im öffentlichen Dienst anders zu definieren, als in der Privatwirtschaft.

Алексей Барабашев: Я бы не говорил об одной международной тенденции. Скажем в Лондонской школе экономики недавно была конференция, посвященная тенденциям развития государственной службы, где речь шла сразу о нескольких тенденциях, так что я бы призывал к осторожности, когда говоришь об общей международной тенденции. Скажем во Франции тенденция немного не такая, как в США, как в Англии, как в некоторых странах Восточной Европы. Существуют в этой тенденции некоторые идеологические течения, типа менеджериальной революции, и есть ее адепты. И есть не всегда положительные итоги, как скажем в Латвии (создание там агентств в огромном количестве, приватизация некоторых функций государства с ужасающими последствиями), так что я бы призывал здесь о тенденциях подумать серьезней, а дальше это основания для профессионального частного разговора с коллегой.

Томила Ланкина: Я хочу согласиться с господином Янном и, может быть конкретней проиллюстрировать, что же я имела в виду, и господин Янн этот момент тоже затронул. Когда мы говорим о слишком четких функциях, это значит, что муниципалитет будет очень неохотно, а то и вообще не возьмется за какой-то инновационный проект или за выполнение

чего-то, что конкретно не прописано в данном законе, а ведь мы знаем, что у нас многие муниципалитеты в прогрессивных регионах, как в Новгородской области той же, шли впереди закона. Конкретный пример: допустим, муниципалитет хочет открыть какой-то центр помощи женщинам и детям, но это не прописано ни в федеральном законе, ни в законе о муниципалитетах, а это международная тенденция, что, допустим, есть центр стационарный, куда женщина может прийти со своими проблемами, – такого у нас еще нет. Так вот муниципалитет в новых условиях не будет это делать, потому что в законе конкретно не прописано. В результате будет страдать местное население, потому что это инновационный момент, который, может быть, к каким-то специфическим местным условиям подходит, но не может быть предусмотрен одним федеральным законом. Этот момент нарушается, мне так кажется, принятием такого слишком жесткого законодательства.

Круглый стол “Оценочные исследования и управление в национальном и интернациональном контексте”

24 июня 2003 г., 14.30-15.30. Модератор – Д.б. Цыганков (ГУ-ВШЭ).

Даниил Цыганков: Мы переходим к заключительной части нашей конференции. С докладами о роли исследований программ и политик в национальной и международной перспективе выступят проф. Вольманн из ун-та Гумбольдата (Verwaltungspolitik und Evaluation in Deutschland und internationalen Kontext) и Алексей Кузьмин, президент компании «Процесс-консалтинг» (Оценочные исследования и управление – видение в России).

Хельмут Вольманн:

In diesem abschließenden Beitrag soll versucht werden, die Thematik der Verwaltungsmodernisierung um die Dimension und den Ansatz Evaluation zu ergänzen und zu erweitern und sichtbar zu machen, welchen wichtigen strategischen Stellenwert die Evaluation auch und gerade unter dem Blickwinkel und unter dem Ziel einer umfassenden und langfristig wirksamen („nachhaltigen“) Verwaltungsmodernisierung gewonnen hat[3].

Zunächst seien einige Bemerkungen zur begrifflichen und definitorischen Verständigung vorausgeschickt.

1. Evaluation

In der internationalen Diskussion ist es seit den 1960er Jahren üblich geworden, unter Evaluation (in Übernahme des englischen Terminus „evaluation“) Analyseverfahren zu verstehen, die, verkürzt gesprochen, darauf gerichtet sind, die Zielerreichung und Wirkungen staatlicher Politik und Maßnahmen zu erfassen, hierbei Aussagen über deren Wirksamkeit („Effektivität“ ebenso wie „Effizienz“) zu gewinnen und diese Informationen an Politik und Verwaltung "rückzumelden“.

In vielen Ländern ist die Anwendung und Nutzung von Verfahren der Politikevaluation (policy evaluation, program evaluation) als fester Bestandteil „moderne“ Regierungs- und Verwaltungshandelns längst etabliert (für den bislang umfassendsten Überblick vgl. Furubo/Rist/Sandahl 2002).

Ohne an dieser Stelle auf konzeptionelle und methodische Probleme der Evaluation und Evaluationsforschung eingehen zu können (für einen kurzen Abriss vgl. Wollmann 2001), seien hier nur die folgenden Unterscheidungen in Erinnerung gerufen:

- Zum *Zeitpunkt* der Durchführung von Evaluation wird zwischen *ex-ante*, *formativer/ongoing* und *ex-post* Evaluation unterschieden. Während die ex-ante Evaluation auf eine vorausgehende („antizipierende“) Folgenabschätzung gerichtet ist, sollen mit ex-post Evaluation die beobachtbaren Wirkungen (auch nicht beabsichtigte Wirkungen!) nach Abschluss des Politikprogramms, der Maßnahme usw. erfasst werden. Die formative/ongoing Evaluation findet noch während der Durchführung des Politikprogramms/der Maßnahme statt. Die durch „ongoing“ Evaluation ermittelten Informationen sollen dazu dienen, das Politikprogramm nach Möglichkeit noch während seiner Implementationsphase gegebenenfalls zu korrigieren. Als eine Variante der „ongoing“ Evaluation kann das „Monitoring“ betrachtet werden.
- Der Unterschied zwischen *Evaluation* und *Evaluationsforschung* kann darin gesehen werden, dass es sich bei der letzteren um einen Typus von Evaluation handelt, in dem das Repertoire sozialwissenschaftlicher Forschungsmethoden und –standards möglichst umfassend genutzt werden soll und die mithin in der Regel von Forschungseinrichtungen und Gruppen durchgeführt werden.
- Hinsichtlich der Trägerschaft von Evaluation kann zwischen *interner* und *externer* Evaluation unterschieden werden. Die erstere wird typischerweise innerhalb der Verwaltungseinheiten selber statt, deren Handeln evaluiert werden soll. Insoweit handelt es sich vielfach um Verfahren der „Selbstevaluation“. Demgegenüber wird *externe* Evaluation von

[3] Dieses Papier stützt sich in Teilen auf Wollmann 2002c

außenstehenden Stellen durchgeführt. Der „klassische“ Fall externer Evaluation sind Evaluationsuntersuchungen, die von unabhängigen (Forschungs-) Einrichtungen – und zwar in der Form von „Auftragsforschung“ – bearbeitet werden. Auftragsforschung (contractual research, vgl. Wollmann 2002b) wird von öffentlichen Akteuren (Ministerien, Kommunen) – vielfach als Ergebnis einer öffentlichen Ausschreibung – als Auftrag vergeben und aus öffentlichen Mitteln finanziert.

2. Evaluation und Verwaltungspolitik

In der Entwicklung von Evaluation und Evaluationsforschung stand seit den 1960er Jahren vor allem die (externe) Evaluation von „substanziellen“ Politiken und politischen Programmen (z.B. Städtebauförderung, Regionalpolitik, Wohnungspolitik, Sozialpolitik usw.) im Mittelpunkt, währen (externe) Evaluationen von verwaltungspolitischen Maßnahmen weitgehend fehlten.

Im Zuge der jüngsten Modernisierungswelle, die – unter dem Banner des *New Public Management* – die Verwaltungswelt in den „westlichen“ Ländern erfasst hat (und seit den frühen 1990er Jahren unter der Bezeichnung „Neues Steuerungsmodell“ auch die Bundesrepublik im Vordringen ist, wie die vorausgehenden Beiträge verdeutlicht haben), hat der Grundgedanke der Evaluation, nämlich die laufende Erfassung von Veränderungen und deren Rückmeldung an Politik und Verwaltung, eine neue strategische Bedeutung erhalten.

2.1. Ansätze interner Evaluation

Im Folgenden seien einige maßgebliche Evaluationsansätze in der Verwaltungspolitik und einige Anwendungsfelder im internationalen und deutschen Kontext nur in Stichworten aufgegriffen werden. Eingehendere Analysen finden sich in den Länderberichten in Wollmann 2003a und in der Übersicht bei Wollmann 2003c.

Performance management

In einer wachsenden Zahl von OECD-Ländern ist die Einführung und Anwendung von Ansätzen des „*performance management*“ und „*management for results*“ zu beobachten, in denen es wesentlich darum geht, die Steuerung des Verwaltungshandelns durch Leistungs-/Output-Indikatoren mit deren laufender Kontrolle und Rückmeldung als Verfahren interner Evaluierung zu verbinden (vgl. Jann/ Reichard 2003).

Der bislang intensivste Einsatz eines auf *performance management* beruhenden Managementsystems ist bislang wohl in *Neuseeland* anzutreffen, wo zwischen den Ministerien und den ihnen nachgeordneten Organisationseinheiten (*agencies)* Zielvereinbarungen (*contracts*) über

die von diesen zu erbringenden *outputs* abgeschlossen werden und diese gehalten sind, regelmäßige output-gestützte Berichte zu erstatten (vgl. Halligan 2003).

Auch im *Neuen Steuerungsmodell*, das in Deutschland insbesondere von der *KGSt* (in Anlehnung an *New Public Management* und an das „Tilburger Modell“) seit 1991 propagiert worden ist (ich verweise auf die vorstehenden Berichte), spielt die Einführung von Kosten- und Leistungsrechnungen, Controlling und Berichtswesen – und damit Ansätze interner Evaluation und – in der internationalen Terminologie – eines *Performance Management* eine zentrale strategische Rolle. Zwar hat der Eifer, mit dem sich die Kommunen auf die Ausarbeitung von „Produktdefinitionen“ und „-katalogen“ (als vermeintlicher Schlüsselgrößen des *Neuen Steuerungsmodells)* geworfen und konzentriert haben, vielfach als ein kosten- und zeitraubender und reformpolitisch letztlich wenig ergiebiges Umweg, wenn nicht als eine Sackgasse erwiesen.[4]. Jedoch haben Ansätze und Verfahren (indikatoren-gestützter) Evaluierung und Rückmeldung in (meist konzeptionell und instrumentell abgeschwächten und „weicheren“) Varianten von Kosten-und-Leistungsrechnung, Controlling und Berichtswesen inzwischen durchaus verbreitet Eingang in die Modernisierungspraxis Kommunalverwaltungen gefunden[5].

Inzwischen sind *Kosten- und Leistungsrechnung* und *Controlling* auch in der Verwaltungspolitik der *Bundesländer*[6] und zuletzt auch des *Bundes* in der Absicht aufgegriffen worden, „einen Prozess zu initiieren, der an strategischen Zielen ausgerichtete Maßnahmen festlegt, diese auf ihre Wirksamkeit überwacht und durch einen permanenten ´Soll-Ist-Vergleich´ zu weiteren Verbesserungen führt“[7].

Benchmarking

Auf die Nutzung von Verfahren interner Evaluierung als Vehikel und Stimulans für intra- und insbesondere inter-organisatorischen (Quasi) Wettbewerb zielen die *benchmarking*-Ansätze, deren Vorbilder im privaten Sektor gesehen wurden und in der Modernisierungspraxis bislang insbesondere auf der kommunalen Ebene verfolgt worden sind. Beispiele hierfür liefert vor allem *Großbritannien*, wo 1992 – im Rahmen der von Konservativen Regierung unter *John Major* ergriffenen „citizen charter“-Initative – die Kommunen durch Gesetz verpflichtet worden sind, ihre Leistungen nach einem bestimmten Kennzahlensystem („Performance Indicators“), das

[4] Vgl. Reichard 1998: 85 ff. sowie zuletzt bemerkenswert (selbst-)kritisch Banner 2001: 287.
[5] Vgl. hierzu zuletzt Kuhlmann 2002: 24, S. 24, u.a. auf der Basis einer eigenen Auswertung der vom Deutsche Städtetag 1998 durchgeführten Befragung seiner Mitgliedsstädte
[6] Zum Beispiel des Landes *Baden-Württemberg* vgl. Innenministerium Baden-Württemberg 1999: 128 ff.
[7] Bundesregierung 2002: 18. Das Verfahren der Kosten- und Leistungsrechnung erfaßt derzeit (Stand Ende 2001) 89 Prozent des Bundespersonals – gegenüber 8,5 Prozent im Jahr 1998. ebda., S. 18.

landeseinheitlich von der *Audit Commission* ausgearbeitet und vorgegeben wird, nachzuweisen und zu veröffentlichen.

Im Laufe der frühen1990er Jahre haben Ansätze des *benchmarking* auch in die deutsche Verwaltungswelt Eingang gefunden. Wiederum spielte zunächst die kommunale Ebene eine gewisse Vorreiterrolle (vgl. Kuhlmann 2002). Die sog. Vergleichsringe sollen als „internes Informationssystem jener Kommunen“ fungieren, die sich zu themen- bzw. aufgabenspezifischen und zum Teil regional organisierten Kooperationsverbünden zusammenschließen, um gemeinsam aussagefähige Kosten- und Leistungsindikatoren („Kennziffern“) auszuarbeiten und sowohl für die interne Evaluierung als auch für den interkommunalen Leistungsvergleich zu nutzen (vgl. Kuhlmann 2002: 7). Ende 2001 bestanden bundesweit 62 regional organisierte thematische Vergleichsringe, an denen (Ende 2001) insgesamt 672 Kommunen mitwirken (vgl. Kuhlmann 2002).

2.2. Ansätze externer Evaluation

Verhältnismäßig frühe Beispiele von externer Evaluation der eingeleiteten Verwaltungsreform liefert *Australien*, wo 1993 die bis dahin rund zehnjährigen Reformaktivitäten Gegenstand einer ersten umfassenden Evaluierung wurden. Diese wurden auf Veranlassung eines Parlamentsausschusses von einer *Task Force on Management Improvement*, einer quasi-unabhängigen Gruppe von Regierungsbeamten, unternommen (vgl. Halligan 2003).

Während, wie angedeutet, auch in Deutschland die Nutzung verwaltungsinterner Evaluierungsverfahren zu verwaltungspolitischen Maßnahmen in den letzten Jahren im Vordringen ist, sind externe (durch unabhängige Forschungseinrichtungen als Evaluierungsforschung durchgeführte) Evaluationen noch immer sehr selten.

2.3. Anwendungsbezogene Hochschulforschung

Indessen ist auf einen bemerkenswert breiten Strang von politik- und verwaltungswissenschaftlichen anwendungsbezogenen, an Hochschulen und unabhängigen Forschungseinrichtungen durchgeführten Forschungsarbeiten zu verweisen, die sich in den letzten Jahren mit Verlauf und Ergebnissen verwaltungspolitischen Reformen beschäftigt und hierbei zumindest zum Teil eine evaluative Fragestellung verfolgt haben. Der gegenständliche Schwerpunkt dieser Untersuchungen lag überwiegend bei den Reformaktivitäten der Kommunen. Teilweise hatten sie ausdrücklich einen international vergleichenden Fragerahmen - mit Schwerpunkt auf der kommunalen (vgl. Naschold/Oppen/Wegener 1997), aber auch nationalen/zentralstaatlichen Ebene (vgl. Naschold/ Jann/ Reichard 1999, Jann/Reichard 2003). Für die Entwicklung dieser anwendungsbezogener Politik- und Verwaltungsforschung spielte die Förderung durch die (gewerkschaftsnahe) Hans-Böckler-Stiftung eine maßgebliche Rolle. Es sei erwähnt, dass demnächst ein politik- und verwaltungswissenschaftliches Forschungsprojekt

begonnen wird, das, bezeichnenderweise wiederum von der Böckler-Stiftung unterstützt, erstmals eine systematische Evaluation der kommunalen Verwaltungsmodernisierung („10 Jahre Neuen Steuerungsmodell“) unternehmen wird[8].

3. Abschließende Bemerkungen: Eine „dritte Welle“ der Evaluation?

Die Entwicklung der Evaluation in der Verwaltungspolitik vermittelt national wie international ein ambivalentes und „asymmetrisches“ Bild.

Auf der einen Seite sind der Grundgedanke der Evaluation und evaluative Verfahren in dem Maße in den Mittelpunkt der Verwaltungspolitik gerückt, wie die systematische Erfassung von Kosten und Leistungen der Verwaltungstätigkeit als zentraler Baustein und Hebel von Verwaltungsreform als ständiger Aufgabe erkannt worden sind. Die bereits im Politikzyklus der Planungsdiskussion der 1960er und 1970er Jahre angelegte Ablauftriade von Zielformulierung, Implementation und Wirkungskontrolle hat im analogen Managementmodell der NPM-Diskussion vollends einen strategischen Stellenwert erlangt. Controlling als permanente Rückmeldesschleife ist zum Schlüsselkonpzept in der aktuellen Politik- und Verwaltungsreform geworden. Vor dem Hintergrunde des Vordringens verwaltungsinterner Evaluationsverfahren (Kosten-Leistungsrechnungen, Controlling usw.) und deren systematische Einbindung in die Verwaltungsführung könnte sogar von einer „dritten Welle“ der Evaluation gesprochen werden (vgl. Wollmann 2003c) – nachdem, vereinfacht gesprochen, die „erste Welle“ von Evaluation in den 1960er und 1970er Jahren, im wesentlichen in Form von externer Evaluation auf die Verbesserung der Zielerreichung von Politik und in der „zweiten Welle“ in den späten 1970er und 1980er Jahren, vorrangig eine Reduktion der Kosten von Politik erreicht werden sollte.

Auf der anderen Seite steht sowohl im nationalen wie im internationalen Kontext systematische Evaluationsstudien zu Verlauf und Ergebnis der Verwaltungsreformen durch unabhängige externe Evaluationsforschung nach wie vor weitgehend aus. Dieses Defizit ist um so auffälliger, als die Schaffung von Transparenz der Wirkungen, Kosten, Nutzen usw. des Verwaltungshandelns eine Kernbotschaft der NPM-inspirierten Verwaltungsmodernisierung ist, die sich damit zuvörderst auch selber zum Gegenstand von Evaluationsuntersuchungen machen sollte.

Die Gründe für dieses Fehlen unabhängiger externer Evaluationsforschung im Feld der Verwaltungspolitik sind unschwer zu erkennen. Während insbesondere die Verwaltungsführung in den Verwaltungen ein deutliches Eigeninteresse daran hat, die Steuerungsfähigkeit und Kostentransparenz der Verwaltung durch die Einführung und Nutzung *verwaltungsinterner*

---

[8] Jann, Reichert und Wollmann werden an der Leitung den Projekten beteiligt sein, Sabine Kuhlman als Wissenschaftliche Mitarbeiterin.

evaluativer Verfahren zu verstärken und zu festigen, ist den Politik- und Verwaltungsspitzen in der Regel kaum daran gelegen, sich durch die Vergabe externer Evaluierungsuntersuchungen in ihre verwaltungs- und institutionenpolitischen Karten sehen zu lassen und „verwaltungsfremden“ unabhängigen Evaluatoren Zugang und Einblick in das „Innenleben“ der Verwaltung zu gewähren.

Hinzu kommt, dass – jedenfalls in Deutschland - die *Parlamente* bislang wenig Interesse daran gezeigt haben, an der Verwaltungspolitik gestaltend mitzuwirken oder zumindest (innerhalb ihrer Kontrollfunktion gegenüber der Exekutive) auf deren Evaluierung zu drängen.

Weiterhin haben sich auch die *Rechnungshöfe* in Deutschland in geringerem Maße für Verwaltungspolitik und deren Evaluation interessiert gezeigt als dies in anderen Ländern (z.B. in den USA und in Schweden, vgl. Wollmann 2003c) zu beobachten ist.

In der dringend gebotenen, jedoch bislang weitgehenden ausgebliebenen externen unabhängigen Evaluation von Verwaltungspolitik sollte es vor allem um die folgenden Evaluationsfragen gehen:

Zum einen sollte der bisherige Fokus auf *Institutionenevaluation*, also auf die beobachtbaren *institutionellen und instrumentellen* Veränderungen überwunden und um die Fragen nach dem veränderten Verwaltungshandeln („Performanz“) und nach den „Ergebnissen“ („outputs, outcomes“) – auch und gerade aus der Sicht der Bürger als den letztlichen Adressaten (und Nutznießern) der Verwaltungspolitik – erweitern.

Zum andern sollten die Modernisierungsmaßnahmen selber zum Gegenstand von „Nutzen-Kosten-Analysen“ gemacht werden. Hierbei ist daran zu erinnern, dass seit den frühen 1990er Jahren zwar erhebliche finanzielle und personelle Aufwendungen in die Vorbereitung und Durchführung der Reformprojekte auf der Kommunal-, Landes- und Bundesebene, nicht zuletzt in die Honorierung von Unternehmensberatern, geflossen sind, dass jedoch über diese Kosten auffallend wenig bekannt geworden ist. Die verwaltungspolitisch dringend gebotenen Kosten-Nutzen-Analysen sollen darauf gerichtet sein, einerseits eine möglichst vollständige Transparenz der „Kostenseite“ der Reformen, insbesondere ihrer „Transaktionskosten“ (z.B. die Hardware-, Software-, Beratungs- , Personalkosten und Daten-Erst-Beschaffungskosten ihrer Einführung und andererseits die „Erträge“ (Effizienz-, Performanz-Gewinne für die Verwaltung, aber auch und gerade Leistungsverbesserung aus der Sicht des Bürgers) zu ermitteln. Nur eine solche analytisch sorgfältige „Kosten-Nutzen-Bilanz“ der Modernisierungsmaßnahmen erlaubt robuste Aussagen über deren „Erfolg oder Misserfolg“.

Bibliographie

1. Furubo. J.E./ Rist, R.C/ Sandahl, R. (eds.) 2002, International Atlas of Evaluation, New Brunswick: Transaction

2. Jann, W./ Reichard, Ch. 2003, Evaluating best practice in central government modernization, in: Wollmann, Hellmut (ed.) 2003, Evaluation in Public Sector Reforms, Concepts and Practice in International Perspective, Aldershot: Eward Elgar (forthcoming)
3. Kuhlmann, S. 2003 Benchmarking auf demPrüfstand: Kosten, Nutzen und Wirkungen interkommunaler Leistungsvergleiche in Deutschland, in: Verwaltungsarchiv, Bd. 94, Heft 1, S. 99-126
4. Naschold F. 1995, Ergebnissteuerung, Wettbewerb, Qualitätspolitik. Entwicklungspfade des öffentlichen Sektors in Europa. Modernisierung des öffentlichen Sektors, Berlin 1995
5. Naschold F./Oppen M./Wegener A. (Hrsg.) 1997, Innovative Kommunen. Internationale Trends und deutsche Erfahrungen. Stuttgart usw.
6. Naschold, Frieder/Jann, Werner/Reichard, Christoph, (1999): Innovation, Effektivität, Nachhaltigkeit. Internationale Erfahrungen zentralstaatlicher Verwaltungsreform. Berlin.
7. Wollmann, Hellmut 2001, Politikevaluierung/ Evaluierungsforschung, in: Nohlen, Dieter (Hrsg.), Kleines Lexikon der Politik, München: Piper, S. 380 ff.
8. Wollmann, Hellmut 2002a, Verwaltungspolitik und Evaluierung, in: Zeitschrift für Evaluation, Jhg. 1, Heft 1, S. 75 ff.
9. Wollmann, Hellmut 2002b, Contractual Research and Policy Knowledge, in: International Encyclopedia of the Social and Behavioral Sciences, vol. 5
10. Wollmann, Hellmut (ed.) 2003a, Evaluation in Public Sector Reform, Aldershot: Elgar (forthcoming)
11. Wollmann, Hellmut 2003b, Evaluation in public-sector reform: Towards a „third wave“ of evaluation?, in: Wollmann, Hellmut (ed.) 2003, Evaluation in Public Sector Reforms, Concepts and Practice in International Perspective, Aldershot: Eward Elgar (forthcoming)
12. Wollmann, Hellmut 2003c, Evaluation in public sector reform. Approaches and patters in cross-country perspective in: in: Wollmann, Hellmut (ed.) 2003, Evaluation in Public Sector Reforms, Concepts and Practice in International Perspective, Aldershot: Eward Elgar (forthcoming)

Алексей Кузьмин: Качество управления может повыситься, если управленческие решения будут основаны на полной и достоверной информации. Оценочные исследования, программная оценка, программный аудит позволяют получать такую информацию.

Содержательная (программная) оценка в практике российских государственных учреждений почти не используется. Хотя потребность в такой оценке существует. Пока у нас в лучшем случае оценивается лишь целевое использование средств.

В этом выступлении мы рассмотрим тенденции развития оценочных исследований в России, причины, по которым оценочные исследования пока не находят широкого применения в работе государственных структур и возможные шаги по развитию программной оценки в государственном управлении.

Тенденции

Мы наблюдаем в последнее время бурное развитие механизмов оценки в бизнесе и в некоммерческих организациях.

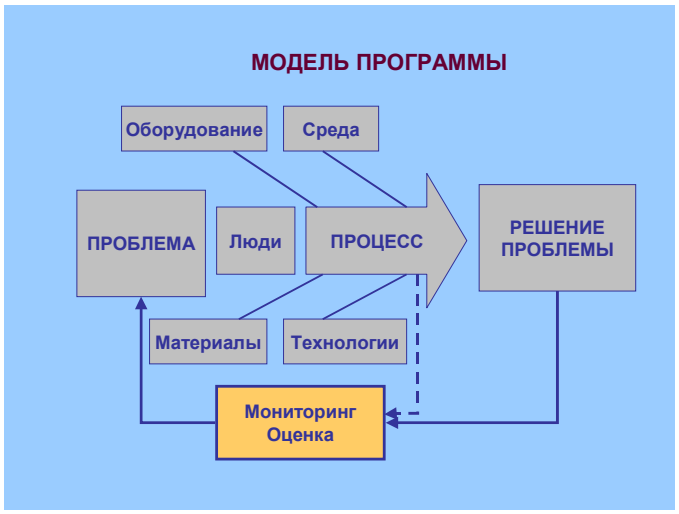
В бизнесе многие организации достигли в своем развитии такой стадии, когда оценочные механизмы (механизмы "обратной связи") становятся жизненно необходимыми. На первых этапах развития бизнеса 10 лет назад это было неактуально. Сегодня термины "управление по результатам" (Management by Objectives), "сбалансированная система показателей" (Balanced Score Card) и "ключевые показатели эффективности" (Key Performance Indicators) прочно вошли в лексикон российских менеджеров. Основная причина, побуждающая российских бизнесменов внедрять механизмы оценки, - переход российских организаций на новую стадию развития, связанную с формализацией систем и необходимостью управления качеством продукции и услуг. Эффективное управление организациями становится невозможным без хорошо отлаженной комплексной системы оценки и "обратной связи".

Отчасти внедрение систем оценки в бизнесе связано с "импортом" управленческих технологий из-за рубежа. Многие представительства зарубежных компаний используют такие системы. Российские менеджеры и персонал этих компаний приобрели соответствующий опыт. Другой источник "импорта" – семинары, проводимые зарубежными специалистами и россиянами, обучавшимися за рубежом. Третий источник – образовательные программы, использующие зарубежный опыт и зарубежных преподавателей.

Однако главной причиной внедрения механизмов оценки в бизнесе все-таки является не столько импорт управленческих технологий, сколько жизненная необходимость совершенствования систем управления. Другими словами, руководители организаций испытывают "давление изнутри", чувствуют, что организация выходит из-под контроля, и начинают изобретать или покупать новые системы.

В некоммерческом секторе оценка программ фактически была "импортирована" из-за рубежа. Проведение такой оценки является обязательным в работе фондов и агентств международного развития. Внешняя оценка появилась одновременно с программами

технической помощи и грантовыми программами. Ее проводили зарубежные специалисты, имеющие необходимые опыт и квалификацию.



"Программная оценка – это систематический СБОР ИНФОРМАЦИИ о деятельности в рамках программы, ее характеристиках и результатах, который проводится для того, чтобы ВЫНЕСТИ СУЖДЕНИЕ о программе, ПОВЫСИТЬ ЭФФЕКТИВНОСТЬ программы и/или РАЗРАБОТАТЬ ПЛАНЫ на будущее. Оценка, ориентированная на практическое использование (в отличие от оценки вообще), проводится для ЗАРАНЕЕ ОПРЕДЕЛЕННЫХ ПОЛЬЗОВАТЕЛЕЙ, с ясным пониманием того, КАКИМ ОБРАЗОМ ОНИ БУДУТ ИСПОЛЬЗОВАТЬ результаты оценки" (Patton, 1997).

Российские грантополучатели познакомились с оценкой через зарубежных консультантов и тренеров. В середине 90-х годов прошлого века наиболее развитые российские некоммерческие организации стали испытывать необходимость развития собственного потенциала оценки программ для того, чтобы соответствовать требованиям зарубежных доноров. Кроме того, появились первые российские консультанты, специализирующиеся на оценке программ.

Отчасти развитие оценки в некоммерческом секторе было связано и с внутренними причинами. Российские организации (фонды), которые стали заниматься выдачей грантов, очень скоро оказались перед необходимостью развития механизмов оценки для осуществления контроля своих программ и проектов.

Однако главной причиной развития оценки в некоммерческом секторе стало "внешнее давление" со стороны зарубежных финансирующих (донорских) организаций.

В государственных структурах России, насколько нам известно, механизмы содержательной (программной) оценки пока развиты очень слабо. Как уже было сказано выше, основной акцент делается на отслеживание целевого использования средств и финансовый аудит. Оценка эффективности, качества, бизнес-процессов и результатов пока не находит широкого применения. Хотя потенциальные выгоды от внедрения этих механизмов очевидны.

Основными причинами такой ситуации, на наш взгляд, являются:

1. Отсутствие инициативы "сверху". Практика работы государственных структур радикально не изменится без указания сверху. В этом отношении многие связывают большие надежды с грядущей административной реформой.
2. Отсутствие механизмов отчетности властных структур перед гражданами и отсутствие традиций такой отчетности. Как показывает международный опыт, внедрение механизмов оценки может стимулироваться, например, стремлением налогоплательщиков знать, насколько эффективно используются их средства.
3. Неэффективные управленческие технологии и традиции. Яркий пример такой традиции – порядок разработки так называемых целевых программ. Даже поверхностный анализ большинства этих программ показывает, что их качество оставляет желать много лучшего. Программы весьма слабо ориентированы на результат, а скорее обозначают направления. Их содержательная оценка будет крайне затруднена.
4. Слабое развитие оценочного потенциала в стране, относительно небольшое количество квалифицированных специалистов. К тому же большинство этих специалистов находятся вне государственного сектора – в бизнесе и в негосударственных некоммерческих организациях.
5. Отсутствие программ обучения государственных служащих в области оценки. Люди просто не знают об инструментах, которые могут им помочь.
6. Слабое использование существующего научного потенциала и отсутствие адекватного предложения со стороны научных учреждений.
7. Механизмы оценки не закладываются в программы на этапе планирования. Соответственно, бюджеты формируются без учета необходимости выделения средств на проведение оценочных исследований. Мировая практика показывает, что на мониторинг и оценку выделяется от 2% до 7% бюджета программы.

Меры, которые следует предпринять, исходя из изложенных выше причин, очевидны:

- инициатива сверху,
- формирование механизмов отчетности государственных структур перед гражданами,
- повышение эффективности управленческих технологий,
- содействие развитию оценочного потенциала в стране,
- обучение государственных служащих в области оценки,
- налаживание взаимодействия между государственными и научными учреждениями,
- использование опыта и потенциала бизнеса и некоммерческих организаций,

- включение механизмов оценки на стадии планирования и выделение соответствующих средств в бюджетах.

Наши выводы во многом совпадают с рекомендациями Всемирного Банка (Mackay, 1999) по развитию оценочного потенциала (см. таблицу 1). Однако мы не вполне разделяем мнение автора относительно выбора средств развития оценочного потенциала при слабом спросе и слабом предложении (ситуацию с оценкой в государственных учреждениях России можно охарактеризовать как слабо выраженный спрос при слабом предложении). Отличие нашего подхода в том, что мы рассматриваем развитие оценочного потенциала в стране (и оценки как профессии), не ограничиваясь лишь рамками государственных учреждений федерального уровня.

Таблица 1. Некоторые варианты действий по развитию оценочного потенциала (Moscow, 1999)

	Спрос **Сильный**	Слабый
Предложение ***Сильное***	Поддерживать оценку политик, программ и проектов Устанавливать связи между оценкой, стратегическим планированием, управлением ресурсами и бюджетированием Использовать экспертные комиссии для оценки политик Укреплять оценку в законодательных органах (парламенте) Распространять результаты оценки среди населения Организовать и систематизировать проведение оценки	Распространять методы и практику оценки Поддерживать имеющиеся инициативы в проведении оценки программ и проектов Участвовать в оценках, которые проводятся внешними финансирующими организациями Поддерживать профессиональное развитие в области оценки Поддерживать исследовательские учреждения, которые занимаются оценкой Включать оценку в реформу государственного управления Включать оценку в реформу управления государственными финансами Строить оценочную сеть внутри правительства и/или региона Организовывать семинары для высших должностных лиц Узаконить оценку с помощью специальных указов, распоряжений

Слабое	Поддерживать финансовый и информационный мониторинг Распространять уроки и положительный опыт проведения оценки Организовывать комиссии для оценки важных проектов и программ Обучать и использовать организации частного сектора для проведения оценки Поддерживать обучение оценке в образовательных учреждениях, включая краткосрочные курсы и семинары Обеспечивать техническую поддержку правительственных структур Строить оценочную сеть внутри правительства Поддерживать оценку, проводимую неправительственными организациями Внедрить стандарты оценки Использовать ознакомительные поездки для изучения зарубежного опыта Устанавливать партнерские отношения с правительственными структурами других стран	Выпустить распоряжение на уровне министерства Укреплять аудит и бухучет Проводить совместные оценки с зарубежными финансирующими организациями Распространять местный и зарубежный опыт Поддерживать обучение оценке в образовательных учреждениях Развивать международное сотрудничество в области оценки Информировать людей, принимающих решения Поощрять некоммерческие организации в проведении опросов общественного мнения Поощрять средства массовой информации в проведении опросов общественного мнения

Для того, чтобы определить, достигла ли оценка программ уровня отдельной профессии, нужно вначале решить, какие критерии характеризуют зрелую профессию. Один из наиболее развернутых универсальных списков таких критериев был предложен Б. Уортеном (Worthen, 1994) в рамках дискуссии о том, является ли оценка программ профессией в США. Согласно Уортену, сложившаяся профессия характеризуется:

- наличием потребности в специалистах, обладающих специальными знаниями и навыками,
- уникальным, свойственным именно этой сфере деятельности содержанием (знаниями и навыками),
- сложившимися программами подготовки практиков, обладающих этими знаниями и навыками,
- стабильными возможностями карьерного роста для квалифицированных специалистов,
- устоявшимися процедурами сертификации или лицензирования, позволяющими определить специалистов, способных заниматься данной профессией,

- наличием профессиональных ассоциаций, целью которых является профессиональное развитие специалистов и развитие профессии как таковой,
- наличием критериев членства в этих ассоциациях,
- влиянием соответствующих профессиональных ассоциаций на программы профессиональной подготовки,
- наличием стандартов профессиональной деятельности.

Воспользуемся этими критериями для анализа развития оценки в нашей стране:

Потребность

В России оценка программ как профессия только зарождается. Выраженной потребности в специалистах пока нет, но интерес к оценке растет, в частности, у государственных структур. Поэтому в таблице 2, где сделана попытка оценить состояние оценки как профессии в России, мы поставили стрелку, отражающую эту тенденцию. Кстати, в США массовый интерес к оценке был связан именно с государственной инициативой. В 1965 году на инновационные образовательные программы были выделены десятки тысяч грантов. Их получили школы, федеральные и региональные образовательные агентства, университеты. Обязательным условием при этом было проведение оценки всех проектов и предоставление соответствующих отчетов. Таким образом, тысячи работников сферы образования столкнулись с необходимостью проводить оценку. С этого началось быстрое развитие оценки программ как особой области деятельности.

Уникальность

Уникальное содержание, специальные знания и навыки в области оценки в нашей стране имеются. Наши специалисты учились и учатся оценке на практике и у зарубежных коллег.

Обучение

Программы обучения оценке программ в России пока представлены лишь короткими тренингами. В вузах пока такой курс не преподается, хотя нам известно о нескольких инициативах в этой сфере. Скорее всего, уже в этом году появятся отдельные вузовские курсы по оценке.

Карьера

Стабильных возможностей для карьеры в сфере оценки в нашей стране пока нет. В основном, оценка составляет часть должностных обязанностей некоторых специалистов, работающих как в государственных, так и в негосударственных учреждениях. Например, многие менеджеры городских и районных администраций, ответственные за программы государственного социального заказа, в числе других дел занимаются оценкой. Менеджеры

грантовых программ в некоммерческих организациях и фондах занимаются мониторингом и оценкой на регулярной основе. Да и любой руководитель или менеджер проекта выполняет эти функции как часть своей повседневной деятельности.

Сертификация

Сертификацией называют оценку специалиста на соответствие стандартам, принятым в рамках профессии. Сертификацию проводят коллеги по цеху. В случае успешного прохождения этой процедуры специалист получает письменный сертификат от авторитетной структуры, как правило, - от профессиональной ассоциации. Целями сертификации в самом общем случае являются: повышение качества услуг, стимулирование специалистов к постоянному повышению квалификации, общественное признание тех специалистов, которые повышают свой уровень, улучшение имиджа профессии, помощь клиентам в выборе квалифицированных специалистов, помощь в формировании учебных программ, отвечающих потребностям профессионалов-практиков.

Сертификация и лицензирование специалистов по оценке пока не производятся нигде в мире. В нашей стране есть тенденция проведения обучения и сертификации специалистов по оценке для нужд отдельных организаций.

Ассоциация

Пока в нашем регионе есть только одно объединение в области оценки – Международная Сеть "Оценка Программ" (http://www.eval-net.org), объединяющая тех, кто интересуется или занимается оценкой в странах СНГ. Главная задача, которую решает Сеть, – обмен информацией с целью профессионального развития. Сегодня именно такая функция является наиболее важной. Открытость Сети также является принципиальным моментом. Стрелка в соответствующей графе таблицы 2 отражает тенденцию к созданию национальных объединений по оценке в странах СНГ. Скорее всего, 2-3 национальных ассоциации появятся в нашем регионе уже в ближайшем будущем. Очень вероятно, что они будут более закрытыми, чем Сеть, и будут предъявлять более жесткие профессиональные требования к своим членам. Сеть же продолжит свою работу как открытый международный форум и инструмент информационного обмена.

Влияние

О влиянии ассоциаций на программы подготовки специалистов по оценке говорить пока рано.

Стандарты

Определенные стандарты профессиональной деятельности в нашей стране появились благодаря Международной Сети "Оценка Программ".

Таблица 2. Стала ли оценка программ профессией в России?

Критерии	Да	Нет
Потребность в специалистах по оценке в России		←✓
Уникальное содержание (знания и навыки)	✓	
Программы профессиональной подготовки		✓
Возможность карьеры		✓
Сертификация		✓
Профессиональная ассоциация		←✓
Критерии отбора членов ассоциации (исключение неквалифицированных людей из ассоциации)		←✓
Влияние ассоциаций на программы подготовки		✓
Стандарты профессиональной деятельности	✓	

Таким образом, оценку программ пока вряд ли можно считать сложившейся профессией в России, хотя в ближайшие годы ситуация будет меняться.

Выводы:

- развитие оценочных исследований в государственном секторе России отстает от развития оценочной деятельности в бизнесе и некоммерческих организациях; это отличается от того, как развивалась оценка за рубежом;
- потенциальные выгоды от использования оценки в работе государственных учреждений очевидны, однако пока и спрос и предложение не очень выражены,
- сегодня существуют возможности для развития оценки в деятельности государственных учреждений без серьезных финансовых затрат,
- развитие оценочного потенциала в стране и формирование оценки как отдельной профессии будут способствовать, повышению эффективности государственного управления,
- оценка будет развиваться только в том случае, если лица, принимающие решения, действительно будут заинтересованы в том, чтобы основывать свои решения и вырабатывать политики на основании полной и достоверной информации.

Литература:

1. Kuzmin, A. (2002). Monitoring and evaluation of poverty reduction programs. Paper presented at the Reduction of Poverty in Kazakhstan, Astana, Kazakhstan.
2. Kuzmin, A. (2003a). Experience of development and improvement of an evaluation training program. Paper presented at the Conference on training programs and technologies in the non-commercial sector, Moscow, Russia.

3. Kuzmin, A. (2003b, March 4-10). The Two Dimensions of e-Government : Potential and Use. PC Week / Russian Edition, p.34.
4. Mackay, K. A. (1999). Evaluation capacity development: A diagnostic guide and action framework. Washington, D.C.: World Bank.
5. Patton, M. Q. (1997). Utilization-focused evaluation: The new century text (3rd ed.). Thousand Oaks, CA: Sage.
6. Worthen, B. R. (1994). Is evaluation a mature profession that warrants the preparation of evaluation professionals? In J. W. Altschuld, and Engle, M. (Ed.), The preparation of professional evaluators: issues, perspectives, and programs. San Francisco, CA: Jossey-Bass.

Даниил Цыганков: Я затрону несколько сюжетов, которые во многом перекликаются с выводами предыдущего докладчика, хотя они будут изложены с точки зрения представителя академической науки. Во-первых, существует определенная проблема с переводом: program evaluation в России существует не только как проектные оценки, но и «прячется» под названиями «экспертиза», «диагностика». И когда в феврале мы с профессором Дегтяревым переводили с немецкого на русский название семинара, предложенного господином Вольманом, мы использовали некую кальку – оценочные исследования.

Затем, вторая проблема касается, с моей точки зрения, персонального состава людей, которые занимаются оценочными исследованиями в России, нечто очень похожее было в СССР с политологией лет 30 назад. Политологи были, а вот политической науки не было. Так и сейчас, есть люди, которые этим профессионально занимаются, подключены к международной дискуссии, но оценочные исследования (как и политический анализ) так и не институализировались в России. Во многом все это остается неким разговорным жанром, когда под анализом, под оценками понимается перерабатывание слухов в одном километре от Кремля.

Третье, что же делать? В течение последних 3-4 месяцев в ВШЭ и ряде других вузов появились кафедры публичной политики, политического анализа, а в рамках Российской ассоциации политических наук предпринята попытка создать секцию политического анализа, к которому часть коллег пока относит и program evaluation. Поскольку круг людей, способных этим заниматься профессионально, невелик, мы пытаемся все-таки подключить и провинцию, мобилизовать ее с помощью создания сайта. Именно, мы направим сейчас средства гранта, который дал нам факультет прикладной политологии, на создание сайта по политическому анализу и, в качестве «политических полей» для анализа, информация,

которая будет размещаться на сайте – это будут и электронное правительство, и снятие административных барьеров, и дебюрократизация. Мы рассчитываем, что потребность в точной информации об этих реформах, если она существует у власти (а мы исходим из того, что у команды Путина она существует), может подтянуть развитие политического анализа и оценочных исследований в России, поскольку они будут применены как раз на таких ключевых полях этой административной реформы, реформы государственной службы.

И с точки зрения более широкого круга специалистов, мало переучивать чиновников, надо все-таки готовить профессионально людей, нужно создавать специализацию. Год назад у нас создана специализация «политический анализ» на факультете прикладной политологии, и сейчас появились первые выпускники, но теперь мы собираемся ее расширить и дополнить – читать отдельные курсы по оценочным исследованиям, не просто как часть public policy analysis, а привлечь новых людей к этому.

Андрей Дегтярев: Вопрос проф. Вольману, отчасти - и Кузьмину, и Цыганкову. Опыт проведения evaluation studies в Америке показал, что в начале все увлекались технократическими оценками, в основном связанными с количественными методами. Это было связано и с тем, что пришло очень много математиков, а потом, вот то, что я читал в последнее время у покойного Стюарта Нагеля, что необходимо усилить political environment of policy analysis and evaluation studies. Что вы думаете, Германия раньше пошла по пути политанализа, надо ли повторять нам опыт этого технократизма и как соединить оценки, связанные с ценностями, и с другой стороны, вот эта линия, которая была у Ласвелла «who gets what, when and how?», т.е. интересы. Другими словами то, что Нагель назвал political policy analysis.

Хельмут Вольманн: Wenn ich in meinen kurzen Bemerkungen, über Verwaltungsforschung gesprochen habe, habe ich im wesentlichen gesprochen über klassische Expostforschung, Sozialforschung, also sozialwissenschaftliche Politik- und Verwaltungsforschung, die in erster Linie als ex-post Forschung angelegt ist und als Teil der sozialwissenschaftlichen Grundlagenforschung verstanden wird. Und wenn man das genau nachzeichnet, wie man darauf stoßen, dass in Deutschland diese empirische Politik Verwaltungsforschung sich in den 60er Jahren entwickelt hat im erstem Schritt interessanterweise als Implementationsforschung.

Ich erinnere mich, dass vor einem Jahr, als wir einen Brainstorming hier in HSE machten, hatte außerordentliche Schwierigkeiten den Ökonomen und anderen Beteiligten klar zu machen, dass eine grundsätzliche Unterscheidung zu machen zwischen einem preskreptiven normativen Ansatz, also *Kosten-Nutzen-Analyse-Sachen* und einem sozialwissenschaftlichen Ansatz, der knall

hart ex-post Wirklichkeit erforscht. Und ich den Eindruck, dass sie hier auch noch dieses Problem haben. Ich meine mein voriges Plädierung für eine anwendungsbezogene universitäre setzt voraus, dass ich eine sozialwissenschaftliche empirische Forschung konstituiert an den Universitäten, die dann auch Fragen formuliert, die dann auch im Nachfragemodel ein Sponsor findet. Wenn eine gut formulierte universitäre Forschungsarbeit entsteht, die z.B. fragt was ist aus Privatisierung geworden oder die fragt, was aus Dezentralisierung geworden. Dann findet sie auch im internationalen Feld ein Sponsor. Das ist für mich eine ganz wichtige Frage, also stimme ich dazu, dass man innerhalb der Universitäten ein klares Verständnis von sozialwissenschaftliche empirische Verwaltungspolitikforschung zu entwickeln. Ich weiß natürlich die Schwierigkeiten, die großen Finanzenschwierigkeiten, auch persönliche Schwierigkeiten, die das berühmte dicke Brett sozialwissenschaftliche Forschung zu bohren.

Алексей Кузьмин: Я в последние годы участвовал в международных дискуссиях, в частности 4 года подряд посещал ежегодные конференции Американской ассоциации по оценке, и я могу сказать, что вообще дискуссии смещаются из области, какие методы правильно применять: количественные или качественные, в область – а для чего мы эти методы собираемся применять. И системообразующим началом становится запрос, а не методология. То есть сначала вопрос, сначала те люди, которым нужно получить ответ на этот вопрос, а потом методы, и сегодня одна из наиболее популярных конструкций так и называется – смешанные методы, если говорить о методологии. То есть мы должны использовать такие методы, которые позволяют лицам, принимающим решения, получить ту информацию, которая им нужна, т.е. ориентация на действия, на практическое использование.

Даниил Цыганков: В апреле у нас был второй семинар по политанализу; в первом участвовал господин Вольман в мае прошлого года. И на апрельском семинаре прозвучал один момент, прежде всего его, высказал профессор Дегтярев, что для России характерен уклон в некие гуманитарные технологии, т.е. скорее политический анализ строится вокруг геополитики, политической географии, электоральных исследований, а западные стратегии и подходы скорее более технократичны. Не важно, то ли это ex-ante- или ex-post перспективы, но это network analysis, прогнозирование, планирование, классическое public policy analysis, и возможно сейчас важнее соединить вот эти две стратегии: технократическую и более гуманитарную. Вернее – соединять в зависимости от проекта, запроса. Иногда приходится соединять вещи несовместимые с точки зрения классической политической науки, но для

русских это характерно, такая великая империя русского духа, она может соединить все, даже самое несовместимое с точки зрения строгой западной науки.

В заключение нашего семинара я хотел бы поблагодарить всех его участников и спонсоров, и выразить надежду, что посеянные в эти дни семена дадут вскоре плодотворные ростки.

Раздел 2: Материалы конференции конференция Международной Сети “Оценка Программ” “Реформы оценивания программ и политик”.

(26-28 сентября 2007[9])

Пленарное заседание

27 сентября 2007 г. (открытия конференции)

Пленарную сессию модерировал Даниил Цыганков, зам. декана факультета гос. и муниципального управления ГУ-ВШЭ и диреткор Института оценки программ и политик. С докладами выступили Жан Кенел[10] (ЮНИСЕФ, США) – «Стратегическое значение оценивания в государственных реформах» и Хельмут Вольманн[11] (Германия) – «Реформы как эксперименты: конкретные ситуации и международный опыт (США, Германия, Швеция)».

Даниил Цыганков: Уважаемые участники и гости конференции! Ежегодная конференция Международной Сети «Оценка Программ» в этом году проводится по теме «Реформы оценивания программ и политик».

Эта тема была предложена Высшей Школой Экономики, которая в данном году является партнером Сети и предоставила площадку для проведения конференции, пожалуй, по трем важнейшим причинам: первая связана с тем, что все в большей степени на вопросы эффективности обращает внимание государство, и оценка в России, странах СНГ потихоньку просачивается из сферы некоммерческих организаций и из университетов, академического дискурса, в государственный сектор.

Во-вторых, определение современного общества как экспериментирующего, данное несколько десятилетий назад Дэвидом Кемпбеллом, ныне приложимо и к ситуации в России, которая уже в течение последних десяти, пятнадцати, может быть даже двадцати лет находится на этапе постоянных реформ, многие из которых носят экспериментальный характер, могут отменяться или, в случае успеха, внедряться дальше. И третья причина— понятие «реформы», которое звучит в названии конференции, связано с тем, что ГУ-ВШЭ,

[9] При подготовке сборника была проведена расшифровка большинства содержательных выступлений; приветственные и информационные сообщения, как правило, опущены. Стенограммы в своем подавляющем большинстве авторизированны докладчиками.

[10] Jean Quesnel – Director of Evaluation Office, UNICEF Headquerters (New York, USA). Email: jquesnel@unicef.org

безусловно, является одной из основных фабрик мысли, ответственной за многие реформы, которые проводятся в России: административные, образовательные, повышения эффективности бюджетных расходов и т.д.

Несколько слов о составе участников –достаточно интересная статистика: участники из двенадцати стран, большая часть из России, что и неудивительно _ в этом году конференция «российская», но есть и участники из отдаленных регионов: Казахстан, Канада, Черногория, Таджикистан. Среди организаций почти сорок процентов представляют различные фонды, четверть _некоммерческие организации, остальные являются представителями университетов, бизнеса и агентств международного развития. Кроме того, есть представители органов государственного управления, что нас радует – действительно этот процесс «просачивания знания» в госорганы потихоньку идет.

А сейчас я бы хотел предоставить слово для приветствия от имени ГУ-ВШЭ директору по международной работе, декану факультета социологии, профессору Александру Юрьевичу Чепуренко.

Александр Чепуренко: Дамы и господа, ladies and gentlemen, let me kindly welcome you at this conference in the name of the Higher School of Economics, which, as Mr. Tsygankov has already mentioned, is one of the leading universities in this country in the field of social and economic education, and as well the big thing tag supporting the reforms of economic, social and governmental issues. «Реформы и оценивание» - эта тема конференции представляется нам очень интересной и актуальной по целому ряду соображений. То, что было сказано об экспериментирующем обществе, это верно, но очевидно, что общество, находящееся в стадии системной трансформации, причем быстрой системной трансформации, можно отнести к числу обществ, экспериментирующих «в квадрате». И в ходе этих экспериментов, которыми являются реформы, затрагивающие экономику, социальную сферу, всю структуру общественной жизни и сознания, конечно, всегда есть некоторые представления о желаемом, на первых порах довольно общие. А результаты реформирования не всегда соответствуют этим представлениям и, кроме того, не всегда могут быть однозначны интерпретированы. Проблема осложняется еще и тем, что существует и растет плюрализм интересов, поэтому те меры регулирующего воздействия, которые представляются рациональными и эффективными с точки зрения их инициаторов, далеко не всегда выглядят таковыми в глазах других групп интересов, которые эти реформы затрагивают.

---

[11] Hellmut Wollmann – professor-emeritus at the Humboldt-University (Berlin, Germany); Past President of European Evaluation Society. Email: hellmut.wollmann@rz.hu-berlin.de

Поэтому по мере становления и развития гражданского общества, проблема оценивания перерастает из сугубо технико-технологической в проблему диалога различных общественных групп интересов и государства. И по мере продвижения реформ становится ясно, что оценивание не просто процедура, а специальная область, требующая знаний, навыков, компетенции. Все, кто так или иначе вовлечен в процессы аналитического экспертного сопровождения, как известный герой Мольера, который всю жизнь говорил прозой, но не подозревал, что это так называется, занимались теми или иными формами оценивания, применяя те или иные методы экспертной оценки, опираясь на те или иные статистические и социологические данные. Но на сегодня мы видим, что довольствоваться такими кустарными, спонтанными формами оценки ex-post, ex-ante уже недостаточно. И поэтому мы надеемся, что эта конференция даст импульс консолидации профессионального сообщества, которое серьезно занято проблемами оценивания в России и других государствах, и надеемся, что этот импульс воплотится также в создание целого ряда институализированных площадок, где будет происходить передача знаний, формирование новых поколений экспертов, которые профессионально смогут заниматься оцениванием, как на государственной службе, так и в различных областях гражданского общества.

Даниил Цыганков: Уважаемые коллеги, мы переходим к содержательным докладам пленарного заседания, которые должны задать тон нашей конференции. Первый доклад – доклад Жана Кенеля о стратегическом значении оценивания в государственных реформах. Г-н Кенель является директором офиса по оценке ЮНЕСЕФ, но одновременно занимает несколько значимых позиций в международных организациях и академической среде. В частности он является президентом Evaluation Training Working Group в ООН, возглавлял OECD Expert Evaluation Group, входит в ассоциацию IDEAS, преподавал учебные дисциплины по оцениванию в университетах Канады, Франции, Коста-Рики и США.

Жан Кенель: I am very delighted and honorable to be able to speak to you about evaluation in context of the world setting of evaluation and its trajectory. The subject matter is the strategic intend of evaluation in the public reform. And strategic intend is really a key word, because the most important word is the intend, meaning the purpose, for which we use evaluation and we use it in the effective way to change at the strategic level. So meaning, that we want to influence policies and programs within the government structure, at all levels of government. In order to address the subject matter I will first talk a bit about what is evaluation. Especially in public sector there are many interpretations as to what evaluation is and how it's been use. And most of it very often misuse. That way has created a lot of damage to the function and a lot of

resistance. Then we will look into the use of it from the strategic intend perspective at all levels of government and finally we will look at the future trends and what is the future of evaluation to come and the need for professionalization.

What is evaluation? I always say that evaluation is in the spectrum of over side functions, one of the key functions, and this spectrum of functions are normally divide in five media groups. I put in the center management self assessment. And management self assessment is the key, specially in the context of greater accountability and results. Management self assessment is nothing else then five key steps. The first step is to announce clearly what are those results or benefits, that we want to have. And it's amazing how difficult it is in public administration to be clear about the results and what we pay for. The second step for a public manager is to have critical indicators that will describe when you will achieve those results. And also that indicators will be use to monitor progress. So that you can see if indeed you will achieve that results. The third one, and in public administration its very hard to put in place, is that you need information systems that are geared to those results. Very often in public administration the systems are the input level. The money, the time of the staff, they not geared really on results, so if you really want to have results you have to transform your information system, so that you can indeed monitor an achievement against those results. The fourth step is part of the culture of public sector. You pass and you do a monitoring, you look at your progress and you openly decide and discuss what are the measures that you are going to take in order to maximize those results and optimize the use of resources. In order to do so of course it implied that within the public sector there is an element of delegation the decision making given to the different levels, because if the public service is governing solely by procedures and rules, that de facto it means the robotization of the civil servant. And that means, that you're not in power to be able to take concrete measures to maximize those results and to optimized the use of resources, because it is assume, that the system in place is optimal then very often the procedures are so heavy that at times they hamper the achievement of results. So that's basically one of culture and one of looking at the business processes within the public sector. And evaluation has a role to make the diagnosis and reveal in order to improve the public sector. And the last step is of course to do evaluation. You go back, you reflect both on the rational and results of the activity and you also look in terms of how you could improve the design.

So that's in the spectrum of public service the first function is the management self assessment, and it's the key function. Another function that's very crucial, that helps public administrator, is the audit function. The audit function is all about do we have a proper management framework in light of the risk, which we faced, in order to deliver the programme in compliance with laws and regulations. But a real modern audit function does only reporting: "Hey, you aren't complying rule 5V/7". But may be you are doing something, that there is no ruling and you need to

write a book. In modern audit looks at the management framework in a way: does it make sense to be able to deliver a programme that we have such a management approach? That implies, for example, if the procedure's way is to heavy and there is no risks, it doesn't make sense, we can cut the procedures in half. So that's another function. Of course audit is been used, mostly financial, very often in negative sense, as trying to find a manager at fault. Also even more negative are the investigations or inspections. Where the scenario of the person assume guilty right from the start, when you have an investigation you're accuse of having abuse power, misappropriation and of course the last thing that managers wants is to have an investigation.

Now these is I would say if I put on the left hand side self assessment, audit and investigation, on the right hand side the first function that supports a public sector manager is evaluation. Evaluation is all about results. Really, in evaluation, what you do – you put yourself at the end of the delivery for the beneficiary perspective, and you say: "Do we have the benefits? Do they have the intended effect? Are they perverse or negative effects, that we haven't planed, that we need to correct? Does everyone receive the benefits, intends of the quality of access to the public goods?"And basically it's about results in the sense, that we have a result, that is well appreciated, does citizens really appreciate the service, that is provided by the public sector. So, it's all about results. And I keep saying, evaluation is results, results, results. And I leave to the audit the manager's framework where's evaluation is about results and understanding and how we do achieve those results, how we can improve the delivery in order to have those results. And on the other side the fifth one is the research function. The research function is more about basic models. It is longstanding, it is theory based and a whole idea is to come with ideas of doing design, that can be implemented. Why am I saying this is because the first step of any good use of evaluation in terms of strategic intend is to use evaluation for its purpose, its mandate and its mission. I've seen many governments, especially on the legislative side, using evaluation as an investigation. Congress asks for evaluation because it don't trust the executor. And they send specialists not to evaluate the rational of the program, but basically because they just want someone else to do the job. That basically destroys the nature of evaluation. So the first rule, that I want to say in terms of real good strategic intend is the simple that use evaluation for its purpose. Don't use evaluation as an audit, don't use it as an investigation, but also don't use it to do fundamental research, because evaluation is more about results in the short term. And of course it will rely on research findings, but it's not a substitute to a fundamental research. And there are basically two main schools in the community of evaluation, they are clashing, they don't respect each other, which is very unfortunately. There is one which is research base, and they say, evaluation is good all if it's scientific, and you need that groups, witness groups, and you need quantitative, etc. And basically they turn evaluation as if it's an intellection model and in terms of fully disconnection from reality, but good in the theory. And

the other school is the one who is basically grounded in the reality, it's community based and it's what we call informative approach.

And what I say is that you need both schools, but don't push evaluation at the extreme that it is a substitute to research. There is a balance in the public sector of the use of evaluation which is basically do we have the results or the taxpayer is happy about it, are there ways to better improve it. That's the general rule of the strategic intend of the use of what is evaluation in the public sector. Having sad that in the way I see evaluation as conglomeration of four measure functions. The first one – is focus on the results, the second one is that the process of evaluation itself in the public sector very often is more important, then the report, because in the public sector you want all stakeholders to be taken into account. And basically the evaluation process is a process that tries to bring a consensus in terms of the findings. You may in evaluation process have parts, that disagree, but different stakeholders have different views and that's the reason for them but you try to look at where is the common space, where we can meet, specially if you want to have a policy design, you work at start with the common interests together. Then the other function of evaluation is that evaluation as a process and as an approach is somewhat, that I call real time learning. It's learning by doing. In the sense when you evaluate a police, a strategy, a program, you fundamentally authorize yourself to redesign, which is different from the monitor and self assessment. Because in monitor and assessment you have a plan, you monitor against that plan, but you but you don't redesign. But then you doing evaluation it's an authorization to redesign. And then you do that in doing so you look at the best practices available worldwide. And through that process when you come and say, this is the situation exist, this is the result we want to achieve, we want to move from situation one to situation N, in order to do so, well what are good lessons across the world? And you import those good lessons as part of the design. This is why it's so important to have associations like this one in IPEN, worldwide connected. And also across different associations in public administration, so that you share the learning in order to improve the way of your design, your policy, your strategy and your program.

Now I sum it to you, that if you have a focus on results you got a process, that's transparent and inclusive. And if you are open in learning by doing you will have the fourth element, which is a tool for accountability. It's very interesting, because in the past, in the fifties, in the sixties, evaluation first started as a tool for accountability. Mostly in the English speaker countries it was used by the legislatives as an over side tool on the executives and it was used as an accountability tool. I reverse this, because for me I give more importance to the evaluation as a learning tool. I also see evaluation being mainstream across the public sector at all levels. By that I mean evaluation is part of a management cycle in the sense that you have a planning, you do you programming implementation and budget, your implement, your monitoring control and you evaluate. I always

say, that evaluation precedes planning, because you have to look in the circular fashion, that's the power of evaluation. And like I told you, when you're doing evaluation you basically authorize yourself to redesign. So it has to be in open-minded and you have to all the stakeholders to have the voice, because in the public sector the consensus building, especially if you want to do a policy or strategy, it's important to get support if you want to deliver something. When I say it's at all level is that each manager has to be support by evaluation function. This could be for example if you conduct the activity, you conduct a conference like this, you want to do an evaluation after to improve it at the next time. If you do a project you want to use evaluation to improve your project. Very often you would do a midterm evaluation because you want too to be able optimized the use of resources for the rest of the project. The same thing for a program, the same thing for a strategy, if you have a strategy to do original development in part of a country. And of course at the policy, as well. If you want to announce your policy you assess it.

I mean for the very first time in humanity there's been a world consensus. It's awesome when you think about that. And this at the policy level is what we call the millennium development goals. Everyone has agreed and they are cast in the measurable way with a deadline of 2015. We know that they won't be achieved by 2015, but will certainly make a lot more progress that we ever done for the history of mankind. So these are examples of the different levels that you use evaluation.

Also the actors, everyone has a role in doing evaluation. At the community level particular individuals are involved. If you do part creativity of course it's done by the individuals and stakeholders involved in that part of creativity, let be able to improve for example the performance of the local school. And you pass the community, and you work all together, you look from the holistic perspective, from the child perspective, and you look for all the benefits that are required, for example UNISF, it's very simple thing, it was very important in many parts of the world to have separate toilets for boys and girls, because the girls were not going to school. It's a simple thing, but you only think about it when you look in the wholesome perspective, and you can remedy and really support a better overall performance. What is interesting at the project level, is that project methodology is results based and help the manager to achieve intended results, real strategic intend and objectives to be reach, as a man on the moon. And basically it's a close system. It's very interesting, because everything is under control of the managers. The whole work structure is interrelated, optimized, you evaluate the optimization of the use of time. Everyone involved in the project is under contract, with obligations what to do. So that project was so popular in international development is because it gives a sense of control. Of course it has measure assumptions, and of course many times when this assumptions materialize, it was mortal to the project. And it's interesting because it creates a mentality of focusing on converting inputs into outputs. And very

often the evaluations are having conducted remain within the universe of the project itself, when really evaluation set outside the project and look on the connectivity between the project and the reality. For example, one time I was responsible for the program in the Rwanda, where we put in place university in the Rwanda from Canada. And I want the faculty of forestry, I look at the books and all the books were Kenyan books and we were talking all about Kenyan trees, probably that we would recognize here, in Russia, as well. But down there it's a very different climate, and I asked, why are you using this one, they said, that's the book, that we have. Meaning it's the inputs we have. I said, hey, lets task a few people to write a few books with the types of trees that we got here. That's an example from the outside. I say this, because the national project is very fashion to deliver, but it's universe for itself, so for evaluation you need the voice from the beneficiaries, from outside actors, to be able to conform the design of the project to see if it's relevant or not. It's very important in public sector, because in the public sector very often at the central you design a particular form of project and you role it out in all different parts of the country. The basic design may be good, but if there won't be the right set up. For example in Canada again in education we put books and hand books, that were the lifestyle on the south to the Eskimos. And many things, that were taught were not exist in their own environment, so why teach that? We not really do something that's more adopted to their own cultural dimensions. So the attribution of all the activities is very important too. But when go the program level and you start to involve different partners to be able to deliver a program at the high level, then the notion of attribution doesn't work and evaluators start to feel a bit scare because they like close models approach.

It's really the contribution. You have to work in partnership and if you do evaluation design multiparty and in partners you need to do evaluation also that way. Because a program contrary to a project is an open system. In the sense that a program very often may have multiple objectives: social, cultural, economic. And very often for each objective you may have winners and losers. For example in the economic area I happen to have a program in Guatemala, where I put in place cooperation to Canada which is based on the cooperative system. And I was not aware of that the success was the doom of the program. It was so successful start to displace economic interest that in moon week I lost all my collaborative. In all Kenyan program in Guatemala they were all killed. Because corporatism was annunciated as meaning communism. And handsome brightest people use that just at the time when sundinists were started to get active in Nicaragua.

So a program has multiple objectives, also in a program you may have different ways of achieving your results, so you go by the scenarios. So the fundamental difference between a project manager and a program manager is that program manager is more the opportunities, and less input and output. So I also say this because the strategic intend of the use of evaluation depends on what level and for what purpose.

The evaluation can be used with different ways. And at the policy level has to be inclusive multi stakeholders and of course a very open system. Fundamentally also I say that evaluation is a tool we use anytime. I use basically two analogies to say that. The first one that I say is that if I going take a fast rapid train in Europe and I have a ticket, and on the ticket is written evaluator, the conductors say, oh, please, go! Go in the lounge in the back of the train. And there I go, and it's a beautiful wagon, panoramic view, free bar, good people to talk with, I mean absolutely exciting. But then I start to ask myself, where is the train going? Did I get on the right train? And then I find difficult to talk to the conductor. The planning. And then I suddenly realize that I'm stuck on two rails. And then I say, the real future challenge of evaluation is well I like: I go to office, I press the button – opens the door of my intergalactic ship. And then I press the button and I get the mapping of constellations. And this is like at the world level looking at the policy: different culture, different ethnic groups, regions and all this mapping. And I say, wow, evaluation a is the one who will find us different scenarios and different paths in order to achieve results in all of that. So that we can go for the destination. Because the destination is a situation one in my office and I want to go to situation N. And in there both I have to tagged the results, I have to find a process, that giving voice to stakeholders and optimized the resources to really maximize the benefits. Thank you.

Даниил Цыганков: Следующий доклад будет представлен Хельмутом Вольманном из Германии. Он является профессором университета им. Гумбольдта в Берлине. До 2001 года он возглавлял кафедру государственного управления этого университета, а также основал и проработал длительное время в частном исследовательском институте в области оценки. Господин Вольманн относится к числу отцов-основателей оценивания в Германии, действительно создал и продвинул это направление, а в конце 90-х годов был президентом Европейского общества по оцениванию. Господин Вольманн давно и с пристальным интересом следит за тем, что происходит в России. Уже четвертый раз он приезжает с лекциями и докладами в ГУ-ВШЭ. Его сегодняшний доклад посвящен сравнительному анализу оценивания реформирующегося общества в таких различных государствах как Швеция, Германия и США. Пожалуйста, господин Вольманн.

Хельмут Вольманн: The first part is titled „Reforms as experiments“ – an approach to “improved policy-making”?

In 1968 Donald Campbell, a renowned American psychologist gave a lecture (see Campbell 1968) in whose title “reforms as experiments” a leitmotif was struck of what was part and parcel of policy-making in the 1960s – at first in the USA and subsequently also in other “Western” countries, such as in (West) Germany and in Sweden (see Hellstern/Wollmann 1983)..

This “new wave” and profile of policy-making was marked particularly by five features.

- First, it rose in a period of reform policies through which governments attempted to meet new social and infrastructural challenges. In the USA which were faced with mounting social (and ethnic) problems and tensions particularly in big cities a “War on Poverty” was embarked upon revolving around social action programs. In European countries reform policies were directed at further advancing the welfare state and its public infrastructure.
- Second, in order to carry out such expansion of reform policies the political and administrative structures of state and local government were to be “modernized” by improving its planning, information and management capacities. Temporarily so called PPBS (Planning Programming Budgeting System) became the “trade-mark” of a planning logic meant to make future developments and events more “predictable” and transparent.
- Third, within the “management cycle” (running from policy formulation through implementation to termination) evaluation was introduced as an analytical tool to identify the processes and results of (reform) policies and measures and to “feed them back” to the policy makers and project managers.
- Fourth, the conceptualization of reform policies and of planning and evaluation procedures went hand in hand with an unprecedented involvement of (social) scientists and “scientification” of policy making.
- Finally (and most important to our topic), the claim and idea of placing policy-making on a more “scientific” basis epitomized in the concept of Donald Campbell’s call for “reforms as experiments” through “social experimentation” that, conceptually and methodologically drawing on natural science-type experiments, were meant to “test” certain policy programmes and policy measures by way of scientifically designed, conducted and evaluated projects (see Danielson 2007: 301).

Let us move to the second part which is titled “Concepts and methodology of social/ policy experimentation”

“Social/policy experiments” mostly come as policy programs or policy measures to be “tested” by way of “experimentation”. Typically such experiments aim at identifying the results and consequences in terms of the “efficacy” or “effectiveness” of policy programs and measures, while the their “efficiency” (as the relation and ratio between input/costs and output/benefits are left to the self-standing type of “cost-benefit” analyses).

Another variant of “social/policy experimentation” can be seen in “sun-set legislation”, inasfar as it is directed, as “experimental legislation”, “testing” a piece of legislation or a legal provision by putting in force for a certain (“experimental”) period of time and by evaluation its effectiveness (see Wollmann 2006: 217).

Methodologically the “classical” form of “social/policy experiments” hinge, in being tailored on the “natural science” experiment, on selecting and juxtaposing a “treatment group” and a “control group” – with the “treatment group” being exposed to the policy programme or measure (methodologically called “treatment”) under consideration, on the one hand, and the “control group” which should be as “identical” as possible (“ceteris paribus”) with the “treatment group” except for the crucial feature of not being exposed to the “treatment” (see Wollmann 2007: 397 ff.). Under this given constellation it is assumed that any change in which the “treatment group” differs from the “control group” can be “causally” related to the policy programme/measure (“treatment”). In its methodologically rigorous form the selection of the two groups can be done by random sampling or, as a methodologically feebler “second choice”, by a “matching” process. Needless to say that the analytical “performance” and conclusiveness of the experimental arrangement essentially depends on whether and to which the “being identical” (ceteris paribus) clause can be realized between the two groups under discussion.

Another important methodological approach is the “time series” analysis which, in its “crude” form, comes as an “before and after” account. Since the mere “before/after” (“praetor/propter”) conclusion is methodologically weak, its validity can be enhanced by combining the “before and after” analysis with a “control group” design.

In the following only a few examples can (sketchily) be given.

USA

- Initiated in 1964 the Head Start program was the earliest and largest “social experiment” undertaken in the “War on Poverty”. Aiming at improving the educational performance of minority youth by offering summer schools to them, the programme was conducted (and evaluated) by selecting, by way of random sampling, some 2000 children to be exposed to the “treatment” of the summer school, on the one hand, and a “control group”, on the other hand.
- A later “social experiment” was the New Jersey Negative Income Tax Experiment (NIT) which had several “treatment groups”, each of which was subject to a different combination of minimum guaranteed income and a tax rate on income earned above the guarantee. The core aim was to test whether adults would reduce their hours of work if they knew they were guaranteed a minimum income (see Haveman 1987).
- In some US States “speed control” experiments were undertaken to find out whether their is a (cor-)relation between the speed on motorways and the mortality toll.

Germany

(West) Germany, too, saw a spree of “social/policy experiments” in the late 1960s and early 1970s (see Hellstern/Wollmann 1983).

- In most regions (Länder) large scale “experiments” were undertaken to identify and evaluate the educational performance of traditional primary schools, on the one hand, and of the (reformist) “comprehensive schools”, on the other.
- In the early 1970s large-scale “speed control” experiments were carried out both on the national roads and on the Autobahnen.
- In some Länder “experimental clauses” were introduced in local government legislation meant to allow the municipalities, for a period time, to be exempted from certain legal (particularly budgetary) provisions and to evaluate the effects possibly feeding into future legislation. (see Wollmann 2006: 217).

Sweden

- In Sweden, in the mid-1970s, the “Free Commune experiment” designed to give selected municipalities the opportunity, under an evaluation scheme, to be exempted from certain provisions of the existing local government legislation in order to widen their local autonomy. The results of the experiment came to bear in the legislative amendment of 1990 (see Baldersheim/Stâhlberg)

Now we will take a look on the methodological problems

Serious methodological problems arise from the difficulty to spell out and define “measurable” goals, since, for instance, in education, the performance goals are typically multi-dimensional. By contrast, “technical” parameters, such as the rate of speed and the scale of traffic mortality in speed control experiments lend themselves more easily to “measuring”.

In most examples, establishing the “as identical as possible” (ceteris paribus) clause on which the “experimental” logic hinges is often difficult to achieve.

Thus, the evaluative findings of “social experiments” have often been criticised and questioned on methodological grounds (which not seldom “camouflage” disagreement on substantive policy matters).

Another point that should be mentioned is ethical problems aspect.

By some the question has been raised whether it can be morally justified to “experiment” with human beings like in a “zoological laboratory”. Apart from these general moral qualms, it has been questioned whether, in view of the constitutional principle of equality, experimental designs are legally acceptable according to which one group of citizens, say, receives “benefits” (such as

housing allowances) on “experimental grounds”, while other citizens, on the “experimental” purpose to form a “control group”, are explicitly excluded from such benefits..

What are the political problems of subsequently accepting and using the analytical evidence from “social/policy experiments”?

While, in pursuit of Campbell’s call for “reforms as experiments”, the design, conduct and evaluation of social/policy experiments are guided by “scientific rationality” and its commitment (ideally) to the (interest-free, non-partisan) “search for truth”, their “scientific” findings are often confronted with the “real world of politics” and its prevalent “political rationality” which is imbued with the political and interest of different stake-holders and political, administrative, economic etc actors each of whom may have a very different interest in interpreting, accepting or rejecting the findings. Thus, as it has documented in extended international research that has been undertaken on so called “knowledge utilization”, social science-produced findings and evidence often encounter serious difficulties and hurdles to make their way into political and administrative decision-making, being often blocked by influential political groups and actors whose interests would be touched, if the analytical findings were accepted and translated into political decisions.

Now we move to the further perspective and conclusions.

Despite the manifold methodological and political difficulties and hurdles social/policy experimentation has encountered as a strategy and an approach to pursue policy-making on a more “scientific” or at least an analytically more “enlightened” ground, there is hardly any doubt that, over the years, not least as a result of “social experimentation” and of ensuing evaluation, policy-making has unmistakably moved towards what has been called “evidence-based policymaking”.

Даниил Цыганков: Пожалуйста, вопросы.

Алексей Кузьмин: Вопрос к Жану Кенелю. Как вы считаете, каковы основные трудности, которые встречаются на пути внедрения оценки в деятельность государственных организаций?

Жан Кенель: I think the major hindrance to proper use of evaluation is the lack of commissioners. What I mean is that are governments willing to manage themselves, based on results and looking at the impact they make on citizens. Are the political decision machine willing to be more systematic in the commissioning of evaluation addressing key questions. I find it very often, evaluation is generated by the basic actors, are they academy or community group, some parliaments as well, but what I would call more greater systematization in the use of evaluation for public government. It takes many years, I spoke about 25 years, I think it's gone to be a great

demand. And also what I find very often is that in certain countries also is that the fourth power comes and undermines quite a bit evaluation and creates cacophony. The fourth power being depress, they take an issue and basically they pull the rug from under the much more scientific, inclusive approach on evaluation. And they intend to polarize the debate and then evaluation becomes as one of the many voices in the cacophony. Lastly, lacking commissioners implies to that it's not systematic resource allocation for evaluation. It's amazing how we generate policy, programs, but we always forget to put a basic, just a small amount, for an evaluation to occur. Then basically it really means that those who really promote the evaluation agenda have to straggle to find the moneys, have to beg and have to go and ask particular investor's interest to fund and then of course the impartiality of evaluation process often is been in question. I would say that at the present state of things, it's not the techniques and the skills and the people power to do that, it's not how we do processes, I think this could be done, but it's much more in triggers, that I referred to.

Хельмут Вольманн: May I just add a note on this, because it's different of course from country to country and from continent to continent. It seems to me, that in Germany evaluation has become a rather regular mandate on the part of parliaments. The classical case again is America, where in the context of the famous legislation of the sixties Congress made a point to write into a legislation an evaluation class. And I want to say, that in German case it has become a practice. Whenever a new policy is made government is mandated to come up with the effectiveness reports after number of years. And so evaluation is starting, So it may be the different from culture and may be that American message of the early sixties really struck ground in Europe most strongly that it's now back in the mother country of evaluation. Last point is that the very interesting development in Europe is that the European commission has become a major promoter of evaluation. Almost in the textbook function. They have five years program for the structure funds. It's like a textbook. Ex ante evaluation, the countries will apply for the money, they have to come up with ex ante assessments. What's coming out. Then program is being granted. Then big mechanism ongoing evaluation. And all the member countries are teams now. This is a major push for evaluation research. In Italy before this European initiative evaluation was almost nonexistence. Now it is a big industry. So you see there must be political pressure interest. For the European Union it is clear, they spend money, have to know infrastructure because the money is being spend by the national bureaucracy. So the only instrument to know is evaluation. Now turning to your country, it may be well, that your country is unbelievable huge, in our scale, and so your government should be keenly interested. I notice there are developments like region policy, and that indicators are now defined and sort of indicator based monitoring started, so it may well be that also your government is on its way to take up the message.

Жан Кенел: I just want to add, that when I said that evaluation as a process brings consensus building, the keys of the European community de facto why is there evaluation is that there were political difference on different programs very strongly. And the evaluation process is the one that create the space to be able to get a consensus because we are dealing here with mega funding. And of course not only mega funding, in many instances we are dealing with behavior change. Go at the very hard of the national paradigm.

Даниил Цыганков: Вопрос г-ну Вольманну. В своем докладе вы употребляли термин evidence, evidence based. С точки зрения продвижения оценки, что будет доказательством полезности оценки для чиновников в различных культурах?

Хельмут Вольманн: I'm not sure whether it's possible to define what is evidence by cultural contexts. There is an agreement, that empirically evidence is something, that has been generated by some reliable methods, must not be science. Probably, social science methodology is the most sophisticated way to arrive to reliable evidence. May be other sources of evidence like common sense. But it should be empirical evidence and of course in modern social science you have this idea, that reality is something constructed by your perception of this. But I wouldn't go into this sophisticated stuff. I would say that evidence is empirically reliable piece of information. This would be quite similar to a russian official, to a french fonctionnaire, and wherever you go.

Another problem that we refer to is that the attitude of a bureaucrat may be cultural quite different. And there have been interesting studies about the european bureaucrat, the american bureaucrat, or there was a talk about americanization of the european bureaucrat. This may be a russian official, he knows better, and he wouldn't care, he knows better. And this idea of a classical bureaucrat has changed in Europe and Germany, this is also part of this revolution of the sixties. You know, this opening of the administrative world, of the bureaucracy to a social science generated information, which in America, I would say, has a very long tradition. There wasn't this idea of the ivory tower of science. And in your world it may be still something like this, that the official leaves in his world and the social scientist probably also in his world.

Thank you!

Сессии 1, 4 и 7 “Оценка регулирующего влияния”

27 сентября 2007 г.

Д. Соболь[12]

Особенности внедрения процедуры оценки регулирующего воздействия в государственных органах власти

Под оценкой регулирующего воздействия принято понимать процесс определения основных проблем и целей регулирования, идентификации основных опций достижения цели, а также анализа преимуществ и недостатков каждой из опций с точки зрения важности решаемых задач, выгод, издержек и рисков с изучением возможных альтернатив и учетом воздействия регулирующего решения на все заинтересованные стороны с целью установления баланса интересов. Как правило, выделяют три основные фазы оценки регулирующего воздействия: предварительную, сопровождающую и ретроспективную.

Необходимо отметить, что в настоящее время в России существуют определенные механизмы, которые в принципе направлены на повышение качества регулирования. Однако, поскольку на практике значительное количество действующих регуляторных норм либо носят характер административных барьеров, либо неэффективны с точки зрения достижения поставленных целей регулирования, действующие механизмы нуждаются в дополнении.

Более чем тридцатилетняя история исследований сформировала оценивание политик и программ и, в частности, оценку регулирующего воздействия как самостоятельное междисциплинарное направление в социальных науках. Несмотря на то обстоятельство, что в реальности оценивание проводимой политики является скорее исключением из правил, современные — в первую очередь, европейские – тенденции скорее позволяют делать оптимистические выводы о дальнейшем развитии оценивания в различных направлениях.

Методология и инструментарий оценки регулирующего воздействия на сегодняшний день представляются в достаточной степени проработанными, о чем свидетельствуют целый ряд западных публикаций [1, 2], при этом, однако, вопросам непосредственно внедрения процедуры оценивания на государственном уровне уделяется недостаточное внимание. Наиболее интересными с точки зрения вопросов внедрения практики оценивания на Западе представляются работы, являющиеся в большей степени обзорными [3, 4]; в России вопросы внедрения оценки регулирующего воздействия в законотворческую практику государственных органов власти затрагивались в работах Тамбовцева В.Л., Крючковой П.В.,

[12] Дмитрий Соболь - старший эксперт Информационно-консультационного центра "Бизнес-тезаурус" (Москва, Россия). Email: dvsobol@mail.ru

Шаститко А.Е. и др., а также в исследованиях АНО «ИКЦ «Бизнес-Тезаурус» и Института оценки программ и политик (ИОПП).

В настоящем докладе будет осуществлена попытка систематизировать существующий опыт в области внедрения оценки регулирующего воздействия на государственном уровне, представить ряд рекомендаций и обозначить ключевые направления работ по внедрению оценки регулирующего воздействия.

Так, в частности, в исследованиях, проведенных АНО «ИКЦ «Бизнес-Тезаурус» в 2005 году, установлены ключевые направления, связанные с повышением качества принимаемых решений, которые состоят в следующем:

- Улучшение качества регулирования посредством ужесточения процедуры подготовки проектов нормативных правовых актов и внедрения четких единых критериев, применение которых обязательно при разработке регулирующих решений;
- Совершенствование институциональных основ политики, направленной на повышение качества регулирования;
- Осуществление оценки регулирующего воздействия для всех вновь принимаемых нормативных правовых актов, внедрение соответствующих системных элементов в соответствии с заранее разработанным планом;
- Расширение консультаций и общественных обсуждений в процессе подготовки проекта нормативного правового акта.

Принимая во внимание отсутствие в Российской Федерации нормативных требований, обеспечивающих обязательную оценку экономической целесообразности принятия нормативных правовых актов, необходимо также выделить основные направления, на которых должна быть сосредоточена работа по внедрению непосредственно элементов оценки регулирующего воздействия:

- Обеспечение гарантий надлежащего проведения оценки регулирующего воздействия;
- Разграничение полномочий и распределение ответственности;
- Развитие и внедрение эффективных механизмов сбора и анализа информации;
- Повышение профессиональной подготовки разрабатывающих и принимающих регулирующие решения государственных служащих;
- Целеполагание при проведении оценки регулирующего воздействия;
- Повышение прозрачности, привлечение представителей экспертного и гражданского сообщества.

Принимая во внимание результаты недавних исследований, проведенных АНО ИКЦ "Бизнес-Тезаурус" [5], представляется целесообразным рассмотреть возможность построения системы оценки регулирующего воздействия, например, следующим образом: при

Правительстве РФ и исполнительных органах государственной власти субъектов РФ создаются экспертно-консультативные советы (переменного состава для целей оценки регулирующего воздействия конкретных регулирующих решений) в статусе совещательных консультативных органов, заключение которых будет необходимо для принятия нормативного правового акта (порядок их формирования и проведения экспертизы детально прописан в проекте). В министерствах образуются специальные структурные подразделения, осуществляющие оценку регулирующего воздействия, уполномоченный федеральный орган исполнительной власти наделяется координирующими функциями, функциями информирования и обучения заинтересованных лиц, в том числе государственных служащих, подготовки ежегодных докладов, публикации отчетов, проведения мониторинга политики регулирования (дерегулирования) в стране и за рубежом.

Построение эффективной системы регулирования, оптимизации государственного регулирования, упорядочения деятельности государственных органов и органов местного самоуправления в сфере правового регулирования предпринимательской деятельности должно включать два блока: первый – состоящий в создании эффективной системы принятия решений для введения нового регулирования, второй – представляющий собой программу пересмотра уже принятого регулирования на предмет его экономической целесообразности, в том числе периодическую оценку регулирующих мер на предмет их целесообразности и эффективности с целью устранения избыточных административных, экономических и организационных барьеров.

Литература:

1. Böhret, Carl; Konzendorf, Goetz, Handbuch Gesetzesfolgenabschätzung. Baden-Baden: Nomos, 2001.
2. Evaluierung der Gesetze /Gesetzesfolgenabschätzung in Oesterreich und im benachbaren Ausland / hrsg. Von H. Schäffer. –Wien: MANZsche, 2005.
3. Guide to the implementation of directives based on the New Approach and the Global Approach». European Commission, European Communities, 2000.
4. A comparative analysis of regulatory impact assessment in ten EU countries, Dublin, 2004.
5. Повышение качества решений в сфере государственного регулирования предпринимательской деятельности. Оценка регулирующего воздействия», Литвак Е.Г., Мигин С.В., Соболь Д.В. и др.- М., 2005.

В. Колегов[13]

Оценка регулирующего воздействия в России: текущее состояние и перспективы развития

Виталий Колегов: Здравствуйте, уважаемые участники конференции! Тема моего доклада звучит как: «Оценка регулирующего воздействия в России. Текущее состояние и перспективы развития».

То, что я собираюсь вам представить, является срезом текущей ситуации, систематизацией и обобщением мнений экспертов по поводу того, как обстоит дело с оценкой регулирующего воздействия в России. Для этого был проведён опрос среди представителей экспертного сообщества и органов власти весной этого года, итоги которого я собираюсь сейчас представить. Моё выступление будет построено следующим образом: сначала я обозначу цели вступления, затем я перейду к содержательной части, а именно, обозначу проблемное поле оценки регулирующего воздействия, после расскажу о перспективах ее развития, и в итоге сделаю несколько заключительных выводов.

Практику принятия многих политических и экономических решений в России, результаты которой мы наблюдаем в последнее время, нельзя назвать вполне удовлетворительной. Наиболее яркие примеры «провальных» на сегодняшний день инициатив в области монетизации льгот, регулирования положения дел с мигрантами, свидетельствуют о неумении лиц, принимающих решения, прогнозировать возможные последствия, к которым приведут те или иные меры. «Экспериментальные» ОРВ, весьма успешно используемые в зарубежной практике, находятся в России в зачаточном состоянии. Та практика, которая есть сейчас, весьма фрагментарна и бессистемна. Можно предположить, что это связано с какими-то проблемами, мешающими полноценному развитию ОРВ в России. Попробуем разобраться, в чем же заключаются эти проблемы.

На сегодняшний день существующей информации, касающейся оценки регулирующего воздействия, явно недостаточно, а источники, систематизирующие и обобщающие сложившуюся российскую практику ОРВ отсутствуют. Именно поэтому состоялся экспертный опрос касательно определения проблем и перспектив развития ОРВ в России. И сейчас я представлю некоторые результаты проведенного мною опроса.

Итак, в результате проведенных интервью практически все без исключения опрошенные респонденты сошлись во мнении, что оценка регулирующего воздействия в

---

[13] Виталий Колегов - эксперт Института оценки программ и политик (Москва, Россия). E-mail: vkolegov@yandex.ru

России необходима, если не во всех, то во многих сферах деятельности, а в особенности в тех, которые затрагивают интересы большого числа людей. Тем не менее, несмотря на однозначность необходимости проведения ОРВ, мнения экспертов разошлись по поводу целей проведения оценки. Если экспертное сообщество считает, что это необходимо для повышения уровня качества принимаемых на государственном уровне решений, то представители органов власти понимают, что это нужно как для прогнозирования последствий, так и одновременно для повышений инвестиционной привлекательности страны.

Различия в понимании сути ОРВ сказываются в объяснении причин, почему ОРВ в России не проводится. Если экспертное сообщество связывает это с политизированностью процесса принятия решений, и, как следствие, с политизированностью самой оценки, то представители органов власти ссылаются на формальные причины – нет законодательной базы, нет специалистов, нет знаний, нет соответствующих методик. Тем не менее, ограничения, которые называют опрошенные эксперты, на мой взгляд, являются скорее следствиями, причины «второго» порядка более важных проблем. Основной причиной же является неразвитость механизма ответственности государственного служащего перед обществом и реальной конкуренции на политическом пространстве.

Посмотрим, кто заинтересован в проведении оценки регулирующего воздействия или кто должен быть в ней заинтересован. Потенциально в качестве заинтересованных сторон могут выступать, во-первых, органы государственной власти. Опять же, потому что им необходимо принимать качественные политические решения и прогнозировать возможные последствия принимаемых решений как на лиц, на которые направлено регулирование, так и на смежные отрасли и группы лиц.

Однако, реального спроса со стороны государства на оценку регулирующего воздействия нет. Известные сегодня примеры проведения ОРВ были осуществлены благодаря инициативе конкретных государственных служащих, но не столько из-за реальной заинтересованности в принятии действительно качественных нормативных актов, сколько ради удовлетворения собственного научного интереса и повышения собственного авторитета.

Сложно также сказать, что оппозиционные партии демонстрируют спрос на проведение ОРВ. Им скорее выгоднее направлять средства в те области, которые приносят краткосрочный эффект. Например, реклама, PR-кампании и т.д. В любом случае, это то, что поможет им сохранить и поднять репутацию в краткосрочном периоде, например, перед выборами.

Профессиональные участники рынка мало заинтересованы в проведении ОРВ, поскольку они не видят в этом выгоды и, как правило, они решают вопросы в личном порядке, а не в правовом поле, что, в свою очередь, стимулирует рентоориентированное поведение как чиновников, так и бизнеса.

Говоря об обществе, то оно у нас достаточно аморфно, и не понятен вопрос о его представителях.

В настоящий момент заинтересованы в ОРВ только те, кто реально владеет методикой проведения такой оценки и кто хочет занять потенциальный рынок оценивания. Речь идет, прежде всего, об исследовательских организациях, для которых может возникнуть возможность получать заказы по срочным контрактам.

Какие же дополнительные проблемы ограничивают развитие ОРВ?

Во-первых, это отношение к оценке как институту. В России отсутствует понимание, что оценка является эффективным способом принятия управленческих решений, в т.ч. на государственном уровне. Ведь оценка не даёт чиновнику того знания, которое требуется для принятия решения. Кроме того, в российской действительности сложилась практика инерционного принятия решений, когда сначала пишется законодательный акт, а потом уже все необходимые сопроводительные документы. Возникает проблема встраивания оценки в систему принятия решений.

Во-вторых, отсутствует убеждение, что проведение оценки, равно как публичных консультаций, кому-нибудь нужно, поскольку она, не являясь элементом принятия решений, может как повлиять на это решение, так и нет. Практика говорит в пользу последнего, когда есть мнение оценщика (научное мнение) и есть мнение ведомства (политическое), где последнее, конечно же, превалирует.

Отдельно, стоит отметить отсутствие проектной культуры проведения оценки, когда подготовку законопроекта осуществляет специалист одного ведомства без привлечения специалистов из регулируемых и смежных отраслей, чьё вмешательство необходимо. А также отсутствие культуры работы с социологическими данными, поскольку это достаточно трудоёмкий процесс, не обеспечивающий определённых знаний чиновнику. Приведу пример: для 50% технических регламентов финансово-экономическое обоснование не было приведено только потому, что было трудно собрать данные.

В результате существует разная заинтересованность в проведении ОРВ, о чём говорилось ранее, отсутствует необходимая нормативная база и наличествует лишь фактически формальное требование проведения финансово-экономических обоснований. Эти проблемы усугубляются ещё и тем, что у чиновника нет необходимых знаний, компетенций, а также сложившейся практикой взаимодействия Министерства финансов и

других ведомств, когда Министерство финансов накладывает на остальные ведомства *презумпцию виновности*, то есть всегда утверждается, что новый законопроект повлечёт за собой дополнительные расходы из государственного бюджета, в то время как остальные ведомства стремятся доказать обратное.

Для этого используются различные техники. Например, пишется законопроект, но оценка к нему не проводится. Это объясняется тем, что для проведения оценки необходимо написать подзаконный акт. Когда принимается подзаконный акт, оценка опять не проводится. Мотивируется это рассуждениями о том, что подзаконный акт принят во исполнение закона, и сам по себе ничего не устанавливает. Получается замкнутый круг. В итоге оценка вообще не проводится.

Несмотря на существующие ограничения, которые препятствуют применению ОРВ в России, можно назвать предпосылки, которые всё-таки будут способствовать её развитию.

Во-первых, это наличие некоторых элементов процедуры ОРВ в российской законотворческой практике. В данном случае я говорю о проведении публичных консультаций, приведении финансово-экономических обоснований, широко обсуждаемом в последнее время анализе на коррупциогенность норм и т.д. Эти механизмы в дальнейшем буду совершенствоваться и дополняться.

Отдельно стоит отметить наличие накопленного, пусть небольшого опыта проведения исследований в сфере ОРВ. Методы, которые лежат в ее основе, широко известны. Например, анализ издержек-выгод, лежащий в основе ОРВ, применяется, наверное, около 50 лет. Кроме того, знания об ОРВ распространяются за пределы академической среды.

Добавить можно наличие кризисов в законотворческой деятельности вследствие принятия «неудачных» законов, влекущих за собой негативные, непродуманные последствия: например, так называемый Закон о монетизации льгот, Закон о мигрантах, Закон о дополнительном лекарственном обеспечении и т.д.

Таким образом, если не предпринимать никаких дополнительных действий, оценка регулирующего воздействия может возникнуть в сферах, где для этого есть *внутренние* или *внешние* импульсы. В нашем понимании это весьма условные понятия, призванные ограничить те внутренние и внешние обстоятельства, которые могут стимулировать или побудить конкретное лицо провести оценку регулирующего воздействия.

В первом случае речь идет о том, что оценка регулирующего воздействия появится там, где по совершенно случайным причинам это будет кому-нибудь интересно – появится внутренний импульс. Поскольку это предсказать невозможно, оценка регулирующего воздействия может появиться в любой из сфер, которую захочет изучить тот или иной

исследователь, на любом из уровней нормотворческой деятельности (федеральном, региональном или местном).

Результат _ точечные, фрагментарные инициативы отдельных лиц в проведении подобного рода оценивания, которые останутся всего лишь интеллектуальным развлечением для тех, кто включен в международную дискуссию.

Внешними импульсами мы называем те, которые существуют вне зависимости от желаний конкретного лица (или группы лиц). В результате внешних импульсов, которые уже можно проследить сейчас, оценка регулирующего воздействия имеет потенциальные шансы на развитие в сферах, где участники действуют в условиях жёстких ограничений. Во-первых, это ограничения компетенции. Например, в какой-то сфере существует действительно серьёзная проблема, и чиновник не готов или не может взять на себя ответственность за её решение. Тогда ему понадобится мнение оценщика для того, чтобы снять с себя часть этой ответственности. Во-вторых, это ресурсные ограничения. В данном случае мы говорим о ситуации, в которой существует явная или скрытая политическая конкуренция между ведомствами за ресурсы. Тогда ОРВ станет дополнительным инструментом аргументации. В-третьих, это ведомственные ограничения. Это когда нет явной конкуренции, но есть руководитель, который будет спрашивать со своих подчинённых результат их деятельности. Подобный руководитель может появиться на любом из уровней государственной власти.

Отдельно стоит отметить внешние импульсы в сферах, где участники госуправления уже показали себя как неэффективные менеджеры, или где уже присутствуют отдельные элементы ОРВ – например, здравоохранение, техрегулирование и т.д. и, конечно же, сферы, где осуществляется бюджетирование, ориентированное на результат. В таких сферах БОР будут являться локомотивом, который будет тянуть за собой не только ОРВ, но и оценку в целом.

Однако, с уверенностью можно утверждать, что оценка регулирующего воздействия не будет проводиться там, где явно прослеживаются интересы каких-то групп лиц, и ОРВ может элементарно навредить их рентоориентированному поведению.

В связи с этим можно констатировать неустойчивость положения оценки регулирующего воздействия в России, чье развитие может пойти по двум совершенно диаметральным сценариям развития.

Во-первых, оценка регулирующего воздействия может двинуться вперед, что может быть связано как с политическим запросом в связи с намечающимся предвыборным сезоном, так и теми внутренними и внешними импульсами, которые были обозначены нами ранее. Судить о том, насколько далеко двинется ОРВ в этом направлении (будет ли она, например,

самостоятельным видом оценивания) достаточно сложно, так как в эту задачу входит множество (чаще всего неявных) переменных.

С другой стороны, ОРВ может двинуться назад и так и остаться в среде академических исследований. На то можно привести два примера, первый из которых Решение Конституционного суда РФ о неконституционности 100-го п. Регламента Правительства РФ, согласно которому нормативный акт, поступивший на рассмотрение Правительства РФ от субъекта законодательной инициативы без предварительного финансово-экономического обоснования должен быть возвращен этому субъекту с объяснением причин.

Второй пример касается внесения поправок в закон о техрегулирования, когда вопрос о проведении публичных консультаций передается с уровня Правительства РФ на уровень отдельных министерств и ведомств, что существенным образом бьет по развитию оценки в России.

Для того, чтобы развитие ОРВ пошло по первому сценарию – опрошенные эксперты готовы были предложить первые шаги к тому, чтобы ОРВ в России заработал. Как ни странно, мнения экспертов разошлись по этому вопросу. Если большинство из них посчитало, что нужно формализовать ОРВ как институт, расхождения касались даже самого уровня формализации. Так, ряд экспертов считают, что ОРВ необходимо формализовать на уровне сравнения издержек и выгод одной альтернативы. Полярной версией является суждение о формализации ОРВ как обязательного шага в процессе принятия решений, в том числе изменение этого решения по результатам проведения оценки.

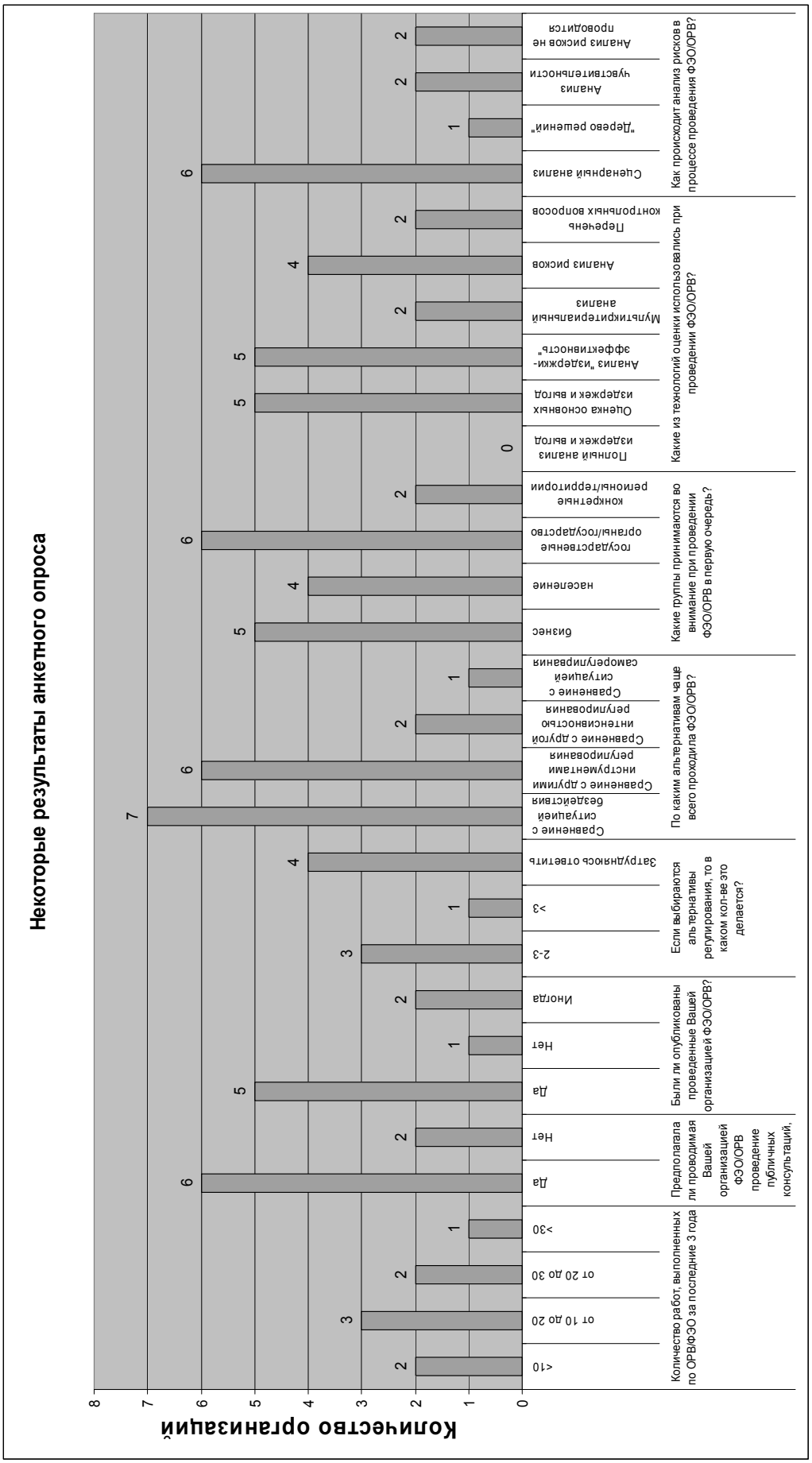
Дополнительно предлагались такие варианты, как развитие публичных консультаций при проведении ОРВ. Но в связи с тем, что квалификация участников таких обсуждений может оставлять желать лучшего, необходимо также параллельно повышать общий уровень образования

И последнее, это популяризация оценки. К примеру, пять лет назад в регионах мало кто имел представление о том, что такое оценка.

В то же время, мы склонны придерживаться той точки зрения, что простая формализация ОРВ является только необходимым, но отнюдь не достаточным условием повышения качества управленческих решений на государственном уровне.

При построении любого нового института необходимо не только ответить на вопросы, что будет представлять собой объект институционального преобразования и какие желаемые характеристики объекта мы хотим получить. Но самое главное _ необходимо оценить выгоды и издержки потенциальных участников и продумать действия, которые нужно предпринять, чтобы агенты стали «играть по новым правилам».

Схема 1. Некоторые результаты анкетного опроса.



Фактически, если мы говорим про процедуру ОРВ, ее внедрение как института само по себе требует сравнения издержек и выгод, связанных с ее внедрением. К примеру, зададимся вопросом «А кто будет проводить оценку?», «Будет ли это внешняя или внутренняя оценка?» Если оценкой будут заниматься непосредственно государственные служащие, то, учитывая отсутствие необходимых у них знаний, мы рискуем получить с ОРВ то же самое, что имеем сегодня с финансово-экономическим обоснованием нормативно-правовых актов, а именно, формальный подход к ее проведению.

Если проведение ОРВ будет осуществляться внешними оценщиками, то, беря в качестве средней стоимости подготовки финансово-экономического обоснования стоимость в 6 млн. руб., согласно существующей практике размещения государственных заказов на НИР по сходной тематике, и принимая во внимание, что в год Государственной Думой РФ принимается около 300 законопроектов (почти 1 законопроект в день), на подготовку ОРВ ко всем этим законопроектам потребуется почти 2 млрд. руб. средств государственного бюджета. И это без учета расходов на проведение ОРВ к принимаемым министерствами и ведомствами своих нормативно-правовых актов.

Таким образом, при разработке нового института необходимо не просто создать идеальную модель нового состояния, но и определить пути перехода к этому состоянию, обеспечивая его комплексность (что включает вопросы обучения, консультирования государственных служащих, механизмы публичных обсуждений и PR-поддержку внедряемого института).

Из вышесказанного следует:

- оценка регулирующего воздействия в России необходима, но присутствует разное понимание сути ОРВ и причин, почему она не проводится, у представителей экспертного сообщества и органов власти.
- на наш взгляд, основное ограничение развития ОРВ является отсутствие ответственности регулятора перед обществом и реальной конкуренции на политическом пространстве.
- в качестве дополнительных проблем, которые препятствуют развитию ОРВ, можно назвать отношение к оценке как ненаучному знанию и отсутствие проектной культуры исследования, прежде всего, в органах власти.
- имеющаяся практика ОРВ весьма фрагментарна и бессистемна и явилась результатом внутренней мотивации отдельных лиц.

В качестве основных выводов можно зафиксировать:

- в качестве предпосылок, которые содействуют развитию ОРВ в России можно назвать имеющиеся кризисы в нормотворчестве, а также существующие механизмы повышения

качества принимаемых нормативно-правовых актов (например, анализ законодательных норм на коррупциогенность, проведение публичных консультаций).

- ОРВ может получить развитие там, где менеджеры системы госуправления показали себя с неэффективной точки зрения, где уже есть отдельные элементы ОРВ и внедряется БОР, а также в сферах, где есть жесткие ограничения. Но однозначно, ОРВ не будет развиваться в сферах, где ярко выражены чьи-то интересы и ОРВ может навредить их рентоориентированному поведению.
- в качестве факторов, которые будут стимулировать распространение ОРВ можно назвать наличие заинтересованности определенных сторон, дальнейшее просачивание знаний во власть, а также показательные примеры успешно проведенных ОРВ.

Спасибо за внимание, я готов ответить на Ваши вопросы.

Вопрос из зала: У меня «двойной вопрос». Первый касается вашего исследования и опроса экспертов и госслужащих: Где реально сейчас есть интерес в проведении ОРВ? Назовите, пожалуйста, конкретные организации. Второй вопрос: примеры внедрения ОРВ на территории бывшего советского пространства, в частности, на Украине, насколько эффективны они были? Ведь проблемы, как известно, у нас схожи.

Виталий Коллегов: Сразу отвечу на второй вопрос. Ситуацию на Украине я комментировать не могу, так как не изучал этот вопрос. По поводу первого вопроса, уточните, пожалуйста, вас интересует, какие организации конкретно демонстрируют сейчас интерес к проведению ОРВ?

Реплика из зала: Организации в сфере государственного управления.

Виталий Коллегов: На сегодняшний день к ОРВ проявляет интерес Департамент, который отвечает за государственное управление в Министерстве экономики. Интерес присутствует в Департаменте Министерства экономики, ответственном за сферу корпоративного законодательства. И конечно же Министерство энергетики.

Даниил Цыганков: От себя хочу добавить, что Министр здравоохранения является ярым сторонником внедрения БОРа, а это значит, что, возможно, в скором будущем Минздравсоцразвития станет применять методику оценки для регулирования отдельных вопросов. Зурабов был все эти годы против использования экспертного знания в целом, и оценки в частности. Я был свидетелем того семинара в Высшей Школе Экономики, когда

Шейман предложил внедрять оценку, а Зурабов скривился. Возможно, приход нового министра изменит ситуацию.

Вопрос из зала: Не могли бы вы детализировать характеристики группы экспертов, среди которых вы проводили опрос?

Виталий Коллегов: Всего было проведено 11 интервью. В группу опрошенных из экспертной среды вошли 8 ведущих исследовательских организаций Москвы, которые в той или иной степени занимаются оценкой регулирующего воздействия или оценкой программ и политик. Также в число опрошенных вошли представители двух ВУЗов: МГУ и Высшей Школы Экономики, которые принимали участие в проведении оценивания. Кроме того, было учтено мнение представителей власти, в частности, сотрудников МЭРТа. Изначально предполагалось проведение глубинных интервью и анкетный опрос, но первые анкетные данные показали, что их использование нецелесообразно, так как практика ОРВ недостаточно широка, многие просто не имели представления о том, что это такое. Поэтому я решил сконцентрироваться на глубинных интервью с целью понять проблематику использования ОРВ. Я постарался обобщить мнения различных экспертов, найти точки соприкосновения в их суждениях, и определить общие тенденции.

Вопрос из зала: Скажите, пожалуйста, какова практика участия гражданских организаций в проведении оценки?

Виталий Коллегов: Насколько мне известно, гражданские организации активно участвуют в таких процессах за рубежом, в силу того, что там гражданское общество более развито. Мне сложно делать выводы относительно того, как обстоят дела у нас, но я точно знаю, что общество в России весьма аморфно. Есть, конечно, Общественная Палата, однако, мне представляется, что она не очень активно участвует в законотворческой деятельности. Я не думаю, что на сегодняшний день можно говорить о включении общества в этот процесс. Необходимо проводить популяризацию оценки с целью изменить ситуацию. Нужно поставить вопрос о том, кто будет представлять интересы социума, будет ли это Общественная Палата или какой-либо другой орган.

Вопрос из зала: Прежде чем задать следующий вопрос, я хотел бы рассказать немного о нашей практике. У нас в Киргизстане вышел Указ президента, закрепляющий ответственность госслужащих за принимаемые ими решения. Согласно этому указу все

органы исполнительной власти должны после принятия какого-либо документа представить в течение двух месяцев обоснование его эффективности. Если такое обоснование не было представлено или не было сочтено достаточным, документ автоматически отменяется. Теперь вопрос. Я знаю, что у нас активно работают над созданием единой универсальной методики оценивания. Существует ли такая методика в России, закреплена ли она каким-либо правовым актом? И второе, какие трудности существуют у вас в вашем институте и какие риски у нас могут возникнуть при таком подходе?

Виталий Коллегов: Отвечу на первый вопрос. Были определённые инициативы закрепления оценки регулирующего воздействия в качестве института. Был даже написан законопроект в сфере регулирования предпринимательской деятельности, который как раз и был прототипом того, что должно было быть первой попыткой формализации оценки регулирующего воздействия. Работа над законопроектом была приостановлена в 2004 году. В основу этого документа вошли рекомендации Организации экономического сотрудничества и развития. И на его базе было задумано построить методику. В данный момент как таковой законодательно закрепленной методики нет, однако, были попытки её представления, и в экспертном сообществе есть соответствующие методические наработки.

М. Гладков[14]

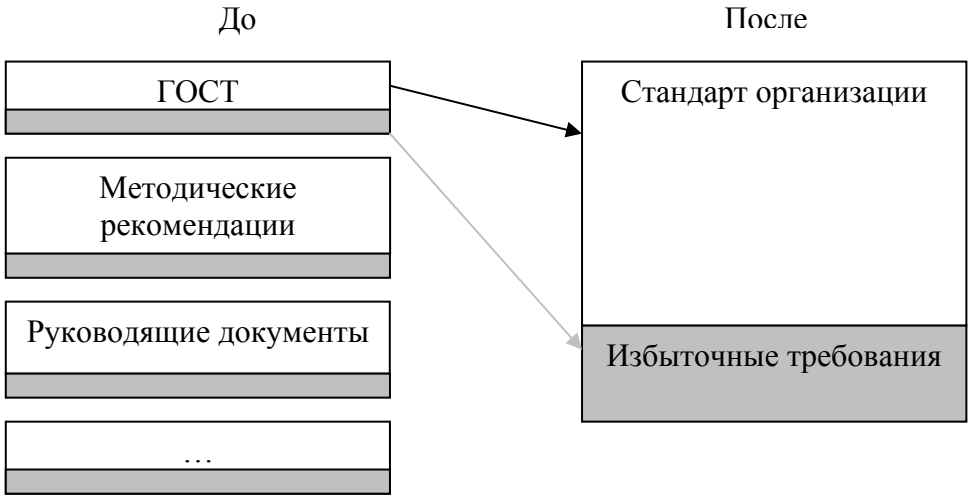
Перспективные подходы к оцениванию экономического эффекта при переходе к новой системе стандартизации в электроэнергетике

Михаил Гладков: Здравствуйте, дорогие коллеги и гости конференции. Моя тема труднопроизносима, но смысл можно выразить в вопросе о том, как повлияет закон о техническом регулировании на сферу электроэнергетики. Подробнее мы рассматривали организации, которые входят в РАО «ЕЭС России». Далее мы ещё более сузили область нашего исследования, ограничившись анализом тех нормативных документов, которые существовали до принятия ФЗ “О техническом регулировании”, которых порядка 1700, и регулировали они различные аспекты деятельности РАО ЕЭС.

Свой рассказ о проделанной работе я разделил на три части. Сначала рассмотрим основные принципы стандартизации в электроэнергетике России. Затем остановимся на основных подходах к оцениванию перехода к новой системе стандартизации. После чего перейдём к выводам и обсудим некоторую дополнительную информацию.

[14] Михаил Гладков - старший эксперт Института оценки программ и политик. Доклад подготовлен в сотрудничестве с Александром Беляевым (ИОПП).

Схема 1. Основные принципы стандартизации в электроэнергетике РФ (до и после принятия ФЗ «О техническом регулировании»



Я уже упомянул о том, что изначально существовала огромная нормативная база, регулирующая не только сферу электроэнергетики, но и другие сферы. В эту громоздкую систему входили различные ГОСТы, методические рекомендации, ведомственные акты и т.д. Можно было сказать, что под этой огромной кипой документов организация просто умрёт. Избыточность этих нормативных документов в определённый момент стала очевидной, что послужило толчком к реформированию электроэнергетики. Почему именно её? Потому что эта отрасль является наиболее способной к реформированию. РАО ЕЭС задалось вопросом, как можно сэкономить, трансформировав эту базу в простые документы, понятные профессиональному сообществу и тем организациям, которые впоследствии будут представлять РАО ЕЭС. Собственно, это и было задачей, которая стояла перед нами. После переработки существующих на данный момент требований должны появиться стандарты организаций, привязанные не к процессам, а к объектам.

Если раньше различные документы регулировали различные объекты электроэнергетики, то после изменения один стандарт будет прикреплён к одному объекту…

Стандарты определяются строительными нормами. Она не определяет, что для каких-то станций толщина стен должна быть 20 сантиметров, а для теплостанций – 10, хотя для сохранения уровня надёжности в ТЭС она может быть другой. В этом была идея переработки документов и разработки стандартов. Допустим, для той же ТЭС мы можем прописать, что толщина стен должна быть 10 см. В этом случае строители, конструируя ТЭС не станут делать запасов, оглядываясь на ГОСТ. Так мы убираем избыточные требования, считаем сумму на их затраты, и получаем экономический эффект от реализации новой программы.

Исходя из этой модели мы в 2006-2007 году провели работу по оценке этих стандартов. На данный момент оценено 176 стандартов, которые РАО ЕЭС определило для себя в качестве первоочередных. Наша работа проходила в тесном сотрудничестве с институтами, которые изначально разрабатывали всю систему регулирования интересующих нас норм. От них, в первую очередь, требовалось знание технической стороны вопроса, а Высшая Школа Экономики рассматривала экономические вопросы. Мы, условно говоря, собирались в японские кружки и обсуждали целесообразность и затратность требований, определяли последствия их неисполнения. Так для 101 стандарта был выявлен финансово-экономический эффект. Для 75 стандартов были даже добавлены новые требования. Это, честно говоря, не вписывалось в первоначальное понимание модели, так как они повлияли на уровень безопасности, то есть стали его повышать. При повышении уровня безопасности необходимо вводить в модели эффекты, которые повлияют на общество, а это означает снижение аварийности систем. Например, во время аварии в Чагино, которая парализовала работу половины Москвы, если бы были заложены дополнительные требования безопасности, то тех убытков, которые понесло РАО ЕЭС, можно было бы избежать. Для этих 75 стандартов было необходимо вывести новые методики расчётов. Для этого РАО ЕЭС привлекло ещё одну организацию, которая занимается расчётом этих эффектов при изменении уровня безопасности. По цифрам я пока что не могу сказать ничего точного, потому что на данный момент мы только начали сводить все имеющиеся данные в одно целое. Необходимо согласовать всё со вторым этапом, заложенным в методике. Работа сложная, кропотливая. В проекте задействованы около десяти человек, которые так или иначе связаны с Высшей Школой Экономики, со стороны разработчиков трудятся 20-30 человек, они разрабатывают стандарты. До конца года нам нужно презентовать все полученные результаты. На этом я хотел бы закончить своё выступление.

Если у вас появились какие-либо вопросы, я буду рад на них ответить.

Вопрос из зала: Вы сказали, что из всех рассмотренных стандартов 75 были дополнены. Значит ли это, что существовавшие стандарты не отвечали техническим требованиям?

Михаил Гладков: Нет, отнюдь. Дело в том, что дополнения были внесены в соответствии с изменениями, которые произошли с тех времён, когда стандарты были разработаны. С момента принятия ГОСТа прошло в среднем 10-15 лет, за это время технологии ушли вперёд. Например, в одном из ГОСТов указано, что допустимо использование систем автоматического управления ламп. Однако, такие системы уже даже

не производят! В то же время, прописывая, что нужно использовать электронную систему управления, мы должны понимать, сколько это стоит. Это существенная статья в расходах организации.

Вопрос из зала: Кто в итоге утверждает эти стандарты?

Михаил Гладков: Велись долгие споры на эту тему, и в итоге решилось, что ответственность за их распределение будет разделена между организацией и правительством.

Вопрос из зала: Значит ли это, что в настоящее время в Российской Федерации не существует понятия ГОСТа?

Михаил Гладков: Нет, не значит. Федеральный закон не отменил действие ГОСТов, потому что если мы их отменим, мы автоматически снизим уровень безопасности. Вся идея реформирования технического регулирования заключается, в конечном счёте, в отвязке от ГОСТов, из которых в новые документы будет перенесено только то, что отвечает требованиям безопасности, всё остальное – в корзину. Любой организации будет предоставлено право выбора: либо разрабатывать стандарты организации, либо отказаться от этого и продолжать исполнять требования ГОСТа.

О. Вахромеев[15]

Реформа технического регулирования в РФ: анализ взаимодействия бизнеса и власти

Добрый день, дорогие коллеги! Я расскажу о реформе технического регулирования в Российской Федерации с точки зрения анализа взаимодействия бизнеса и власти. Изначально мой доклад должен быть неким продолжением темы ОРВ в применении к реформе технического регулирования, но, поскольку возникли вопросы о сути реформы, я постараюсь остановиться более подробно на этих вопросах.

Прежде всего, обозначу предпосылки работы и исходные данные. В моём случае это в основном эмпирические данные, полученные из практики работы в Государственной Думе. Также мною проводились исследования на тему возможности применения оценки

[15] Олег Вахромеев - эксперт Института оценки программ и политик (Москва, Россия). E-mail: o.vakhromeev@gmail.com

регулирующего воздействия в России. Поскольку ФЗ «О техническом регулировании» в определённой степени финансово стимулирует оценку регулирующего воздействия, в докладе будет представлен анализ деятельности Комиссии по техническому регулированию ГД РФ и других органов власти, задействованных в реализации ФЗ «О техническом регулировании».

Остановлюсь подробнее на сути реформы, как и обещал. Прежде всего, она предполагает замену старой системы стандартизации (ГОСТы, СНиПы, СанПиНы) на новую систему технических регламентов. Коренное отличие технических регламентов от старой системы заключается в том, что технический регламент понимается исключительно как правовой документ. Технические регламенты, таким образом, нельзя назвать прямыми преемниками системы ГОСТов, так как там даются технические характеристики различных объектов в различных отраслях промышленности, но не устанавливаются правовые и юридические нормы. В технических регламентах предполагается снизить количество характеристик по утверждённым стандартам. Технические регламенты направлены на снижение административных барьеров по входу в отрасль, упрощение процедур оценки соответствия продукции требованиям безопасности и на защиту прав потребителей. Иными словами, создаётся правовой документ, который описывает нормы безопасности, которому должен соответствовать производитель. Производитель при этом в праве принимать свою систему технических стандартов, главное, чтобы она не противоречила техническому регламенту, который принимается Правительством или Государственной Думой. Это необходимо в настоящий момент потому, что ГОСТы, СНиПы и СанПиНы носят рекомендательный характер. Ярким примером в данном случае можно назвать следующий: сегодня, когда рушатся дома, происходят какие-то аварии, никто, по сути, не несёт ответственности, поскольку не существует правовой нормы, чтобы привлечь человека к ответственности за нарушение стандартов безопасности. В случае с разрушенными строениями всю вину сваливают на архитектора, при том, что архитектор не должен отвечать за эксплуатацию и ошибки в инженерных работах. Во всём мире ответственность несёт владелец объекта, то есть непосредственно тот, кто эксплуатирует здание, предоставляет услугу или производит некий продукт. У нас такой системы нет, в данный момент предпринята попытка её создать.

Какова здесь роль бизнеса? В данном случае он представляет консолидированное сообщество производителей. Поскольку регулирование напрямую затрагивает их интересы, они принимают участие в оценке нормативных актов. Бизнес представляет свои интересы с помощью лоббистской деятельности. Также они участвуют в нормотворчестве. Поясню позже, что имеется в виду.

Предполагалось, что я остановлюсь на оценке регулирующего воздействия как способе взаимодействия бизнеса и власти, но об этом уже было достаточно много сказано, поэтому я считаю целесообразным двинуться в этом вопросе дальше.

Рассмотрим формы участия бизнеса, предусмотренные ФЗ «О техническом регулировании». Прежде всего, это участие в написании и согласовании текстов технических регламентов. По закону «О техническом регулировании», _ на мой взгляд, это очень прогрессивное нововведение, _ в создании технических регламентов имеет право принимать участие любое лицо. Конечно, предполагается, что заниматься разработкой будут эксперты из различных отраслей. Как это происходит? Допустим, некая ассоциация промышленности, например, производители сока, вместе с Министерством промышленности и энергетики разрабатывают текст регламента, впоследствии весь этот текст идёт через Государственную Думу, то есть принимается на федеральном уровне. Также проект может быть принят как постановление Правительства. Обязательно проводятся общественные слушания. Новоиспечённый законопроект также проходит процедуру регионального согласования. В конечном счёте, после череды совещаний документ приходит к наиболее оптимальному виду. Практика общественных слушаний прописана непосредственно в Федеральном законе, что не часто встречается в России. В таких слушаниях могут принимать участие все желающие. Это открытая площадка и практика показывает, что есть определённое движение в сторону налаживания диалога между властью и бизнес-сообществом. Также существует практика семинаров и совещаний. Нужно отметить, что это очень позитивный фактор в развитии отношений бизнеса и власти. Именно из-за их формы «доклад-обсуждение-доклад» они столь полезны: на таких совещаниях в рамках обсуждения докладов было принято достаточно много важных решений, с учетом которых впоследствии корректировали тексты законопроектов. Инструмент привлечения экспертов из бизнес-сообщества, к сожалению, применяется не очень активно.

Упоминание в моей презентации открытых писем и обращений бизнес-сообщества к власти в качестве формы взаимодействия, честно говоря, является своего рода шуткой. Имеется в виду письмо, опубликованное в «Коммерсанте», написанное в момент внесения поправок в закон «О техническом регулировании». Тогда несколько промышленных ассоциаций (в основном легкой промышленности) написали открытое письмо на имя Президента Российской Федерации. В нём содержался резкий протест против того, чтобы оставить принятие технических регламентов на уровне Правительства, в связи с тем, что для лёгкой промышленности, где продукция простая, легче составить нормативно-правовой документ и принять его как Федеральный Закон. Это позволит производителям работать по четким правилам в соответствии с Законом. Процесс принятия решений на уровне

министерств находится в тени, а на уровне законодательной власти он является более открытым. В Думе, в первом чтении приняты регламенты по масложировой продукции, соковой продукции, молочной продукции, табачной продукции. Как видите, всё это относится к лёгкой промышленности.

С тяжёлой промышленностью проблем гораздо больше. РСПП активно протестует против принятия технических регламентов на уровне федеральных законов, поскольку крупным промышленным компаниям существенно проще и на первый взгляд выгоднее договариваться непосредственно с министерскими чиновниками, не вынося обсуждение на суд общественности.

Также следует отметить активное взаимодействие представителей перечисленных выше и других отраслей с органами власти. Хочу отдельно остановиться на представителях табачной промышленности. Вдвойне это интересно тем, что табакокурение – довольно острая тема, так как Минздрав всегда однозначно против всего, что делают табачники. Однако именно представители этой отрасли разработали наиболее юридически грамотно составленный документ и ведут самую активную деятельность по взаимодействию со всеми органами власти. Скорее всего, это результат привлечения профессиональных юристов и грамотной политики выстраивания отношений с властью.

К проблемам, с которыми мы столкнулись, реализуя законотворческую инициативу, следует отнести, в первую очередь, неготовность (или нежелание) власти взаимодействовать с бизнес-сообществом на равных. Правда, оговорюсь, я не совсем верю, что это неготовность. Как показывает практика, для этого не нужно кардинально менять административную структуру. Всё-таки, нежелание менять что-либо является основным тормозом. С другой стороны, что, на мой взгляд, удивительно, существует неготовность (или нежелание) бизнеса взаимодействовать с органами власти в соответствии с ФЗ-184. Я уже говорил о РСПП, который являлся основным сторонником внесения поправок в идейное содержание реформы.

Перейдём к выводам. ОРВ, которая является формой экспертного анализа, как форма участия бизнеса позволяет повысить эффективность законодательства в сфере регулирования. Активное взаимодействие власти и бизнеса позволяет повысить качество услуги для конечного потребителя, что немаловажно. А также, за счёт установления диалога, открывается возможность для создания постоянно действующих, легальных и открытых GR-институтов.

На этом мой доклад закончен. Спасибо за внимание. Если есть вопросы, я готов на них ответить.

Вопрос из зала: Как вы думаете, почему всё-таки решили модернизировать систему требований?

Олег Вахромеев: Дело в том, что всегда изначально идёт расчёт на то, что ничего не случится: ни аварий, ни сбоев не будет. Как говорится, пока гром не грянет, мужик не перекрестится. Конечно, так проще, и легче договориться о том, чтобы закрывать глаза на некоторые вещи. Но постепенно российские производители приходят к пониманию того, что экономически выгоднее соблюдать все необходимые меры безопасности. Случай с разработкой новых стандартов РАО ЕЭС, рассмотренный ранее – яркий тому пример. Профилактика всегда лучше, чем лечение, это всем известно. По таким же соображениям к оценке потянулись и представители других промышленностей.

Даниил Цыганков: Есть ли впечатление, что появление Комиссии по техническому регулированию является по своему смыслу логичным последствием закона «О техническом регулировании»? Сам закон входит в большой блок законов о регулировании, которые запускались ещё в 1999-2000 годах в центре стратегических разработок при Грефе и правительстве Касьянова. В данный момент мы видим, что политическая власть поставила некоторые из них под вопрос и, таким образом, реформы загнулись. Как по вашим ощущениям, будет ли данная реформа технического регулирования проводиться дальше или она зачахнет? Например, реформа местного самоуправления задумана на 2009 год, а будет ли она в 2009 году имплементирована, неизвестно, в силу политической ситуации в России.

Олег Вахромеев: Что касается Комиссии по техническому регулированию, то мне кажется, что её деятельность будет отдана Комитету по экономическому развитию, предпринимательской деятельности и туризму, отростком которого в данный момент она является. Или деятельность Комиссии будет возобновлена в новом созыве – это тоже не исключено. Отличие же самой реформы технического регулирования от других реформ в том, что она очень сложная и совершенно непубличная. Никто особенно и не знает, что происходит в этой сфере. Это и хорошо, и плохо. Хорошо в том смысле, что на этой теме не получится сделать пиар. Рано или поздно, реформу надо будет провести, иначе наша продукция не будет отвечать никаким требованиям безопасности. Плохо, потому что все продвигается крайне медленно. Но работа идёт, неспешно, с периодическими отступлениями, но при этом она не останавливается. На уровне исполнительной власти, скорее всего, что-то поменяется. Как я уже отметил, проблемы с ГОСТами, СНИПами и САНПИНами никуда не денутся, а это значит, что реформа обречена на проведение.

Е. Потапова[16]

Мониторинг закона Республики Армения «О психической помощи»

Здравствуйте, уважаемые коллеги! Я являюсь специалистом по мониторингу и оценке в Фонде психического здоровья Армении. Начну с рассказа о нашей организации. Это некоммерческая неправительственная организация, которая была основана в 1996 году. Занимается она защитой прав людей с психическими проблемами и предоставляет им различные услуги, также она занимается предоставлением образовательных услуг для специалистов в этой области. Наша организация тесно сотрудничает с другими обществами, объединениями и организациями, работающими в сфере инвалидности и прав человека. Наша миссия – способствование реформам в области психического здоровья путём поддержки гражданского участия и advocacy.

Основные направления нашей деятельности следующие. В первую очередь, это законодательная программа. Второе направление – advocacy. Третье – предоставление услуг в сообществе. В рамках этого направления действует дневной центр для людей с психическими проблемами. Для них существует программа психосоциальной реабилитации под наблюдением психолога, социального работника и арт-терапевта. Образовательная программа направлена на взращивание молодых специалистов. Одно время мы проводили ряд семинаров для будущих психотерапевтов. В настоящее время в Государственном Университете на факультете социальной работы преподаётся новый предмет, который называется «Основы психиатрии». И, последнее направление нашей деятельности – создание и развитие профессиональных сетей в сфере инвалидности и прав человека.

А теперь я подробнее расскажу о нашей законодательной программе. Ещё в 1997 году наш фонд являлся инициатором и активным участником принятия закона о психиатрической помощи. До этого положения, регулирующие эту область, находились в Указе министра Армении. Также одна из глав Гражданского Кодекса, которая регулировала порядок недобровольной и принудительной госпитализации. Мы создали группу экспертов, которые разработали первую версию законопроекта. Мы активно сотрудничали с Министерством Здравоохранения. Создавались специальные комиссии, проводились общественные слушания. Все заинтересованные стороны мы пытались вовлечь в этот процесс: общественные организации, врачи, эксперты в этой области, международные организации и

---

[16] Екатерина Потапова - специалист по оценке и мониторингу Фонда психического здоровья (Ереван, Армения). E-mail: kpotapova@mentalhealth.am

даже самих больных и членов их семей. От разработки законопроекта до принятия закона прошло достаточно много времени в силу политических причин: несколько раз менялся министр, правящие круги. Но, в конечном счёте, в 2004 году этот закон был принят. Как говорится, сквозь терни к звёздам.

В 2005 году мы решили отследить, насколько он в действительности исполняется. В Армении под государственным контролем находится пять психиатрических больниц. Наш мониторинг состоял из трёх составных элементов. Во-первых, опрос пациентов этих пяти психиатрических учреждений. К слову, в экспертную группу входили психиатр, социальный работник, юрист и эксперт по правам человека. Были разработаны специальные анкеты, в которые были включены вопросы, отражающие положение недавно принятого закона. Мы пытались выяснить, действительно ли эти положения исполняются. Вторая часть исследования – интервью. Наши эксперты ездили непосредственно в психиатрические больницы, и разговаривали с медицинским персоналом, руководством больниц, судьями из судов округов, в которых находились учреждения. Третьим пунктом на пути к оценке было проведение интервью с представителями общественных организаций, которые работают в сфере инвалидности и прав человека. Кроме того, мы наблюдали за судебными процессами по делам о принудительном психиатрическом лечении. Сразу оговорюсь, что здесь мы рассматривали дела, проходящие по Гражданскому, а не Уголовному Кодексу.

Данные, полученные в ходе исследования, были проанализированы с помощью специальной статистической программы ISPSS. Все вопросы были разделены на три группы, соответственно трём положениям в законе. Они обеспечивают права на свободу общения, на частную жизнь и на справедливое правовое отношение. Получилось, что только 25,2% опрошенных подтвердили обеспечение права на свободу общения. Не было телефонов, а также не было специально отведённого места для посещения родных, существовали запреты. Что касается права на частную жизнь, то здесь мы имеем в виду возможность применять личные вещи, пользоваться средствами личной гигиены, получать питание от родственников, а также нормальные бытовые условия. Третье – это справедливое правовое отношение, где только 8,6% пациентов отметили, что их права соблюдаются. В этой сфере особенно плачевная ситуация, так как практически никакие положения не действовали. В частности, при добровольной госпитализации либо сам больной, либо его законный представитель должны написать письмо, подтверждающее согласие на лечение. Ничего подобного не совершалось. При принудительном лечении этот процесс должен был идти через суд, чего, естественно, тоже не было.

Остановлюсь на интервью. Опрос был проведён среди 421 пациентов психиатрических больниц. Было опрошено 22 специалиста в области психического

здоровья. Удалось встретиться с 7 судьями. Также нам удалось провести встречу с представителями офиса Онбуцмена.

Что касается наблюдений за судебными делами, то, как показали опросы, принудительным считают своё лечение 34,7/% опрошенных, что составляет 146 человек. При этом дела в суде рассматривались всего в 2,7% случаев (4 человека), а все остальные (142), по сути, были госпитализированы незаконным путём. Что самое страшное, это то, что в районах судьи даже не были проинформированы о том, что закон о психиатрической помощи был принят. Это для нас было шоком.

Мы опубликовали отчёт о проделанной работе, в котором были представлены рекомендации Правительству, Минздраву, Министерству Социального Обеспечения. В частности, мы предлагали Правительству обеспечить государственную гарантию предоставления правовой поддержки путем предоставления государственной юридической помощи психиатрическим больным. В законе, в принципе, это указано. Однако, как это делается технически, какие финансовые средства должны быть выделены, бесплатна ли будет такая помощь для больных – это нигде не отражено. Следовательно, нужны подзаконные акты, которые бы конкретно это регулировали.

Основная часть наших рекомендаций адресована Министерству здравоохранения. Например, необходимо определить порядок добровольной госпитализации, порядок принудительной госпитализации. Ведь существуют определённые процедуры и сроки, в течение которых это делается, и они закреплены в 30 Главе Гражданского Кодекса. Порядок предоставления информации о психическом здоровье пациента также должен быть прописан. Нужно доводить до сведения пациента (или представляющего его интересы лица) данные об его диагнозе, медикаментах, которыми производится лечение, побочных эффектах, результатах принятия этих медикаментов. Это должно быть отражено в нормативных правовых актах. Опять-таки, порядок обеспечения правовой поддержки, осуществления права на свободную коммуникацию. Конечно, последнее потребует определённых технических и финансовых затрат. Представьте себе, что некоторые больницы находятся в таком положении, что на всё здание есть лишь один телефон, и находится он у главврача. Нужно сделать так, чтобы, по крайней мере, в каждом отделении был телефон со свободным доступом к нему. Кроме того, необходимо определить порядок предоставления права на частную жизнь.

К Министерству по Труду и Социальным вопросам мы обратились с рекомендацией обеспечить соответствующими подзаконными актами закон «О психиатрической помощи».

Рекомендация общественным организациям и донорам заключалась в том, чтобы они повышали информированность о законе «О психиатрической помощи» среди специалистов в данной области, судей и других заинтересованных лиц.

Необходимо отметить, что во время нашего первого мониторинга в 2005 году, когда мы только начинали весь этот процесс, мы заметили, что как только мы вышли с этим проектом, наметились положительные тенденции. Например, судебных заседаний в течение двух месяцев стало больше. Несколько больниц сами разработали форму заявлений о добровольной госпитализации. Чтобы отследить, насколько эти достижение поддерживаются спустя два года, мы решили в 2007 году провести второй мониторинг. Результаты оказались неплохими. По сравнению с 2005 годом реализация права на свободу общения выросла почти в два раза, этот показатель достиг отметки в 73,6%. Реализация права на частную жизнь – 78,1%. Справедливое правовое отношение – 56, 2%. Однако, если посмотреть глубже, улучшения в этих сферах отнюдь не являются результатом государственного или любого другого внешнего вмешательства. Увеличение процента положительных ответов в сфере реализации права на свободу общения связано с тем, что понизились тарифы на услуги сотовой связи, у большинства людей элементарно появились личные сотовые телефоны. Нужда в городском стационарном телефоне отпала. Остановлюсь на вопросе частной жизни. В одной из больниц, в которой мы проводили исследование, директор – очень инициативный человек. Он привлёк армянскую диаспору из-за рубежа и средства других общественных организаций для того, чтобы отремонтировать больницу, создать комнату отдыха и развлечений. Этого хватило для того, чтобы увеличить показатели. По прошествии двух лет поголовно все больницы стали исполнять положение закона, гласящее, что должна быть личная подпись больного и заявление о добровольной госпитализации.

Поскольку государственное вмешательство минимально, мы планируем продолжать нашу лоббистскую деятельность. Мы будем сотрудничать с Министерством здравоохранения, пытаясь сделать так, чтобы необходимые подзаконные акты всё же были приняты. Наши эксперты разработали пакет черновиков таких документов, и даже, насколько мне известно, начался процесс их обработки, но потом сменился министр, и в деле появилась пауза. Но у нас есть надежда, что работа возобновится. По крайней мере, мы сделаем для этого всё возможное. В 2008 году мы планируем провести ещё один мониторинг.

Спасибо большое за внимание, если есть вопросы, я готова на них ответить.

Вопрос из зала: У меня есть несколько вопросов. Во-первых, исследования в сфере психиатрической деятельности – дело тонкое. Сталкивались ли вы с какими-либо этическими проблемами при проведении мониторинга?

Екатерина Потапова: Скорее нет, чем да. Как я уже говорила, было опрошено 421 человек. Во время проведения исследования кто-то отказывался участвовать в опросах, кому-то не советовали врачи. Мы старались соблюдать правила приличия и держаться этических ограничений. Поэтому проблем у нас не было.

Вопрос из зала: Спасибо. А как технически строился отбор пациентов для опросов? Отвечали те, кого рекомендовали-назначали врачи? Или как-то по-другому?

Екатерина Потапова: Отбора, по сути, и не было. Допустим, в отделении госпитализировано 30 человек. Мы пытались пообщаться со всеми. Некоторые сами отказывались, кто-то не мог участвовать в опросе в силу диагноза. Мнение всех остальных было учтено. Никаких запретов и противодействий со стороны медперсонала мы не встретили.

Вопрос из зала: Вы сказали, что не выполняются какие-то нормы, прописанные в законодательстве. Однако, весь вопрос чаще всего упирается в финансирование: те же тумбочки и телефоны должны быть куплены на средства государственного бюджета. Рассматривали ли вы вопрос с этой точки зрения? Кроме того, изначально рассчитывали ли вы стоимость того законопроекта, который предлагали?

Екатерина Потапова: В то время мы не лезли в финансовые вопросы. В ситуации, когда нет никакого законодательного поля для регулирования данной сферы, мы пытались создать прецеденты, чтобы хотя бы что-то было. Создавая закон, мы основывались на международных стандартах, в качестве базы мы использовали 25 принципов прав человека, разработанных ООН. Мы понимали, что всё, что мы создаём, изначально шатко, и потребуется ещё много работы, чтобы результат был достигнут.

Вопрос из зала: И всё же, вы не отвечаете на поставленный вопрос. Ведь любое изменение в законодательстве может обрести язык цифр, и это является одним из последних трендов в оценке. Даже чиновникам более понятны именно такие предложения, монетизированные. В то время как ссылка на мировые стандарты не всегда оправдана: их

соблюдать все хотят, но финансово это сложно, особенно для стран, не входящих в ЕЭС, например.

Екатерина Потапова: Я бы не сказала, что чиновники охотнее разговаривают с общественными организациями, если в их предложениях присутствует финансовая сфера. Они настораживаются и принимают такие организации за неких попрошаек. Минздрав выделяет суммы на психиатрические учреждения из бюджета, но их хватает лишь на удовлетворение минимальных потребностей вроде питания и коммунальных услуг.

Вопрос из зала: У меня скорее не вопрос, а реплика. Вы сказали, что в некоторых регионах судьи не знали о существовании закона, и при этом делаете вывод, что виноват Минздрав. Но ведь это не проблема здравоохранения, это проблема судебной системы. Второе. Во время озвучивания рекомендаций вы упомянули о том, что общественные организации и доноры должны повышать информированность о законе. Однако, власть не исполняет некоторые положения не потому, что не хочет, а потому, что не может: денег нет. Об этом мы здесь уже говорили. Быть может, было бы более уместно показать донорам, что есть необходимость в финансовых средствах в этой сфере? Как мне кажется, доноры готовы давать деньги на техническую помощь, условно говоря, «на печатание буклетов», а когда речь заходит о реальном денежном вложении, они сматывают удочки. Особенно это является проблемой небольших постсоветских государств. Ещё я хотел бы остановиться на том, что вы опрашивали больных, не всегда адекватных людей. Как этот факт отразился в методике составления и проведения опросов?

Екатерина Потапова: Во-первых, вопросы были закрытые. Во-вторых, заполняли анкеты больные не самостоятельно: с ними сидели наши работники и, объясняя каждый вопрос, пытались найти тот вариант ответа, который соответствует рассуждениям пациента. Конечно, делать это было сложно. Но в достоверности предоставляемой ими информации можно не сомневаться.

Даниил Цыганков: Спасибо. Количественные опросы всегда являются удобной темой для нападок аудитории. Мы должны переходить к следующей презентации.

Д. Гаврилов[17]

Регулирующее воздействие законодательства о рекламе: мировой опыт и российская практика

Все мы пользуемся товарами и услугами различных производителей, и даже если некоторые конкретные фирмы не входят в круг наших предпочтений, мы наверняка слышали их названия. Более того, мы в большинстве случаев знаем, что представляет собой та или иная фирма и какие товары она производит, какие услуги оказывает, сколько это примерно стоит и какой статус вам присваивает использование или приобретение её продукции. Значит, компании-производители не зря тратят свои деньги на рекламу, она доходит до конечного потребителя и оказывает определённое влияние.

В своей презентации я хотел бы осветить вопрос законодательного регулирования рекламного влияния.

Своё выступление я построю следующим образом. Сначала я немного расскажу об объёме рекламного рынка, чтобы вы представляли, о чём идёт речь. Затем я остановлюсь на зарубежном опыте проведения оценки регулирующего воздействия законодательства о рекламе. После этого я перейду к непосредственному освещению Российского закона о рекламе, используя концепцию «политического цикла».

Итак, на слайде вы можете увидеть информацию, говорящую о том, что объём российского рекламного рынка по сравнению с другими рекламными рынками совсем невелик. Однако, если мы посмотрим на относительную характеристику – вклад национальных рынков в ВВП, то мы увидим, что мы не сильно отстаём от Германии и Великобритании, хотя отставание от США является явным. При этом наш рынок динамично развивается, по прогнозу к 2007 году он может составить 1% мирового рынка. Отсюда можно сделать вывод о том, что поле для оценки законодательства имеется.

Перейдём к зарубежному опыту оценки регулирующего воздействия. Здесь я приведу примеры трёх законов о рекламе, все они родом из Великобритании. Конечно, можно было бы рассказать об опыте других стран, но, так или иначе, это были бы Великобритания, Австралия и США. Но те законы, которые мы сейчас рассмотрим, являются наиболее интересными с точки зрения их подачи.

Первым разберём Закон о наружной рекламе в городах, принятый в Англии в 2007 году. Его оценка относится к внутренней, так как внедрил его Департамент сообществ и местного управления. Основной особенностью этого закона является то, что оно не менялось

[17] Денис Гаврилов - эксперт Института оценки программ и политик (Москва, Россия). E-mail: howy@yandex.ru

с 1992 года и не учитывало реалий сегодняшнего мира. Было решено его модернизировать. Для этого были предложены 42 поправки, прошедшие экспертизу как в министерствах, так и в рекламном сообществе. Предлагалось их оценивать с учётом комментариев всех заинтересованных сторон. Так, для ОРВ были предложены две альтернативы. Первая _ ничего не менять. Вторая _ поменять в соответствии с предложением. Третий вариант – саморегуляция сообществом – не рассматривался, так как это нарушило бы традиции регулирования, которые существовали испокон веков.

В результате проведения ОРВ были подсчитаны, во-первых, финансовые расходы рекламодателей в результате изменений, таких как упрощение процедуры получения разрешений, более эффективный контроль за счет предложенных уточнений положений закона и т.д. Во-вторых, социальные и общественные выгоды, в том числе более внимательное отношение к жалобам, внимание к ландшафту при установке рекламных сооружений и т.д. Естественно, в основе лежала идея увеличения общего благосостояния.

Теперь поговорим о Законе о лицензировании и рекламе игорного бизнеса, принятый в 2007 году. Первоначальный закон был принят в 1968 году, он не содержал норм, регулирующих рекламу игорного бизнеса. Соответственно, закон был радикально пересмотрен. Опять же, было предложено три варианта. Первый – ничего не менять – т.е. оставить регулирование рекламы игорного бизнеса без контроля. Второй – разработать рекламный кодекс для этого бизнеса. Третий – использовать органы власти, отвечающие за рекламу, для введения норм по рекламе игорного бизнеса. Третий вариант изначально рассматривался как наиболее перспективный. Во время анализа были получены следующие выводы. Во-первых, расходы компаний на получение лицензии снизятся за счет принципа «одного окна». Во-вторых, есть вероятность того, что количество игроков увеличится, что является негативным фактором. В-третьих, повысится конкуренция между игорными заведениями, следовательно, улучшится сервис. Взвесив все «за» и «против», англичане выбрали третий вариант.

Последний пример, который мы рассмотрим - британский_ Закон о рекламе еды и напитков для детей на ТВ разработанный и принятый в 2007 году. ОРВ была проведена внешним оценщиком – Ofcom – компанией, которая отвечает за регулирование рекламы на всех возможных носителях. Рассматриваемое законодательство было направлено на то, чтобы оградить детей от дурного влияния недоброкачественной рекламы, поскольку именно они наиболее восприимчивы к любой поступающей информации. Было предложено четыре альтернативы. Первая – ничего не менять. Вторая - ограничить рекламу отдельных товаров для детей в определенное время (детские передачи и т.д.). Третья - ограничить рекламу всех товаров для детей в определенное время. И, наконец, четвёртая альтернатива – выборочное

ограничение рекламы – исключение рекламы вообще из программ для дошкольников. Были посчитаны возможные финансовые затраты на осуществление каждой из альтернатив. Интересным является то, что сравнивали сначала первые два варианта, а затем их с оставшимися. По итогам вариант ограничения рекламы отдельных товаров в определённое время, то есть второй, оказался лучшим из предложенных.

Я кратко осветил имеющийся опыт, не приводя каких-то конкретных цифр, просто для того, чтобы показать, что за рубежом много делается в данном направлении.

Теперь перейдём к обсуждению федерального закона «О рекламе», который существует в России. Данное оценивание носит сопровождающий (on-going) характер, поскольку, с одной стороны, прошел уже год со дня принятия новой редакции, а с другой, с 1 января 2008 года рекламное время уменьшится еще больше – до 9 минут в час. Как я уже говорил, для оценивания данного законопроекта мы будем использовать концепцию политического цикла. Она предполагает следующие этапы:

- восприятие проблемы;
- формирование повестки;
- формулирование политики;
- принятие решения относительно этапов и содержания нормотворчества;
- реализация политики;
- оценивание результатов;
- завершение или внесение поправок в законопроект.

В рамках исследования восприятия проблемы я расскажу об истории рекламного рынка. Её можно условно разделить на пять этапов.

Первый этап - начало 1990х-1995 г. В это время не существовало законодательства – грубо говоря, царил хаос.

Второй этап - с 1995 по 1998 г. В 1996 году был принят ФЗ «О рекламе», который вводил ограничения на рекламу алкоголя и табака, и работал он до 1998 года. Как всем известно, в 1998 году разразился финансовый кризис, что повысило спрос на внутреннюю продукцию из-за падения курса рубля по отношению к доллару. Следовательно, те, кто выжил, стали вкладывать больше денег в рекламу и активнее развивать производство.

Третий этап – с 1998г. по 2005 год. Это период после финансового кризиса 1998 года и до приятия новой редакции ФЗ «О рекламе», в котором впервые вводились поправки, ограничивающие рекламу пива. Эксперты называют его самым жестким в Европе по отношению к этому товару.

Четвертый этап – с 2005г. по 2006 г. В 2005 году была принята очередная редакция ФЗ «О рекламе», вводившая запрет на употребления иностранных слов, брани и т.д.

Пятый этап – с 2006г. – по настоящее время. В настоящее время дискуссия вокруг него не утихла, обсуждаются новые поправки и дополнения. Главное требование _ реклама должна быть добросовестной и достоверной, недобросовестная реклама и недостоверная реклама не допускаются. Хочу особенно обратить ваше внимание именно на провозглашённую цель, так как принятые меры и их оценка буду возвращать нас к ней.

Теперь рассмотрим стадию формулирования политики. Целями внесения изменений в закон «О рекламе» стало, во-первых, развитие рынков товаров, работ и услуг на основе соблюдения принципов добросовестной конкуренции. Во-вторых, обеспечение в Российской Федерации единства экономического пространства. В-третьих, реализация права потребителей на получение добросовестной и достоверной рекламы. В-четвёртых, предупреждение нарушений законодательства Российской Федерации о рекламе. И, наконец, в-пятых, пресечение фактов ненадлежащей рекламы.

Укажем основные нововведения, результаты которых впоследствии будут оценены. Самое важное – это реклама на телевидении. Объем рекламы в программах не может превышать 20% времени вещания в течение часа, 15% в течение суток. В 2008 году она не должна будет превышать 15 % времени вещания в течение часа (с 01.01.2008). Кроме того, запрещается:

- рекламировать товары, схожие с запрещенными к рекламе (пример: водочные бренды производят воду или конфеты);
- использовать образы врачей, кроме товаров для них;
- указывать на лечебные свойства товара, кроме лекарств;
- указывать, что данный товар одобряется органами власти;
- указание на то, что товар произведен с использованием тканей эмбриона человека (ни одного прецедента ещё не было, однако, такой пункт в законодательстве уже есть);
- показывать процессы курения, потребления алкоголя, пива;
- использовать образы несовершеннолетних в рекламе алкоголя, пива, табака, азартных игр, оружия;
- использовать автотранспорт исключительно или преимущественно в качестве передвижных рекламных конструкций.

Органом, отвечающим за исполнение данного закона, является Федеральная антимонопольная служба.

В 2006 году антимонопольные органы рассмотрели более 13 тысяч фактов, указывающих на нарушения законодательства о рекламе, из них более 20% связаны с нарушениями общего характера, а 19% – недобросовестная, заведомо ложная реклама.

По результатам рассмотрения фактов, указывающих на событие нарушения, только постановлений о наложении штрафа выдано 2105, общей суммой 54 369 700 рублей, из которых около 5% _ за неисполнение предписания о прекращении нарушения.

Приведу несколько примеров того, что такое недобросовестная, неправильная реклама. Реклама DHL – «Никто не знает Россию лучше нас!» Такой слоган признаётся заведомо ложным. Подгузники «Либеро» со своим слоганом «Нет подгузников суше!» сравнивают свой товар с другими, что по законодательству является недопустимым. Недавно завершилась история с кредитами банка «Русский Стандарт», который в своей рекламе озвучивали одну ставку, а эффективная ставка была другой. Реклама кваса «Никола» _ «Ежедневная ***кола***низация создает нездоровые ситуации». В данном случае признано негативное сравнение кваса и напитков категории «кола».

Обратимся к анализу экономического эффекта, который говорит об эффективности закона. Так, первым результатом является рост цен на рекламу. В прошлом году он составил около 20 %, по итогам года должен составить около 35 %, к 2008 году – до 60%. Соответственно, в связи с сокращением времени, повышается на него спрос, что ведёт к ещё большему росту цен, при этом рынок у нас развивается, значит, рекламировать надо много, следовательно, спрос на время растёт. Можно было предположить, что компании изменят свою стратегию и начнут инвестировать свои бюджеты в другие услуги, такие как газеты, журналы, Интернет, однако, телевидение является наиболее значимым и наиболее эффективным товаром, поэтому, наоборот, компании сокращают свои вложения в другие средства массовой информации и вкладывают ещё больше в телевизионную рекламу. Хотя генеральной тенденцией считается комбинирование стратегий, при этом позитивным фактором эксперты считают стимулирование повышения эффективности медиапланирования и инвестиций, что не так уж и плохо.

Кроме того, считается, что к позитивным эффектам можно отнести редукцию перегруженности рекламой и наше более позитивное её восприятие – оттого, что её станет меньше, мы будем лучше к ней относиться, больше ею интересоваться, но и, кроме того, предполагается, что за счёт того, что рекламы будет меньше, она станет более качественной и интересной. Негативный эффект – это сокращение потребительского спроса, который связан с тем, что меньше рекламы, соответственно, люди меньше знают о продуктах, а значит, они меньше покупают. Влияние на рост цен и инфляцию, как посчитали специалисты Высшей Школы Экономики: индекс потребительских цен в результате сокращения времени на рекламу по итогам 2008 года может прибавить целый 1% к инфляции.

Один маленький пример того, как на микроуровне отражается влияние данного закона на отдельно взятую компанию. Это Ингосстрах, в которой я раньше работал. Итак, был

разработан следующий рекламный макет: на нём вы видите девочку, которая иллюстрирует собой образ медицинского работника. Как я упоминал ранее, использование образа медицинского работника для рекламы потребительских товаров были запрещены. Соответственно, данная реклама противоречит законодательству. Компании в этих условиях пришлось создавать новый рекламный макет. Не будем говорить о том, лучше он или хуже, но сам факт заключается в том, что компании пришлось потратить деньги на подбор фотографии, выкуп прав на её использование в рекламных целях, обработку; также пришлось затратить деньги и время на очередное согласование. Итого, по моим прикидкам получилось около 3,5 тысячи долларов. Этот маленький пример иллюстрирует, как большой закон влияет на деятельность какой-то конкретной компании.

Суммируем то, что говорилось выше. Сейчас закон уже вступил в силу, он применяется, а значит, мы можем оценивать его по трём критериям.

Во-первых, это действенность, то есть исполняемость закона. Надо сказать, что с этой точки зрения закон достиг поставленных перед ним целей, его исполняют. Как я показал, Федеральные Антимонопольные органы следят за тем, чтобы реклама соответствовала определённым нормам, и это хорошо.

Во-вторых, эффективность, под которой мы понимаем степень достижения законом поставленной цели. Очевидно, что закон сделал рекламу более добросовестной. ФАС активно за этим следит.

В-третьих, целесообразность – оправдывают ли затраты выгоды, полученные в ходе реализации проекта? Очень хороший вопрос, на который у меня нет однозначного ответа. С одной стороны, потребитель становится более защищённым, в результате того, что реклама становится более доброжелательной. С другой стороны, как я показал, компаниям приходится затрачивать гораздо больше денег на то, чтобы делать рекламу более качественной.

Итак, российская действительность показывает, что необходимо проводить оценку законопроектов, в том числе законопроектов, регулирующих рекламную сферу, так как она является значимой для экономики.

Несмотря на некоторые негативные моменты, хочется сказать, что российское законодательство развивается в позитивном направлении. Как мне кажется, уже накопленный опыт отношений в сфере рекламы позволяет считать, что в дальнейшем мы будем развиваться по положительному поступательному сценарию.

Поговорим о рекомендациях. В начале марта этого года в ответ на заявления рекламного сообщества о том, что реклама становится слишком дорогой, правительство сказало, что оно готово рассматривать их предложения. Собственно, идея заключалась в

отмене сокращения рекламного времени с первого января и переносе даты вступления в силу второго этапа законодательного регулирования на 1 января 2009 года. Кроме того, сообщество предлагает активно заниматься оценкой всех изменений до того, как они вступают в силу.

Даниил Цыганков: Есть какие-то вопросы?

Екатерина Патюлина: Да. Скажите пожалуйста, какой штраф обязана выплатить фирма, если она не исполняет закон? Просто интересно знать, насколько сопоставимо уже оплаченное рекламное время и штраф.

Денис Гаврилов: Не могу назвать точную сумму, но, если я не ошибаюсь, где-то в районе 500 тыс. рублей.

Даниил Цыганков: Где-то год назад поднимался этот вопрос в ФАС, и обсуждалось введение б***о***льших штрафов, с тем, чтобы законодательство исполнялось.

Вопрос из зала: То есть, как я понимаю, основная санкция – это штраф?

Денис Гаврилов: Штраф – это итог. До этого рекламный ролик снимается с эфира, в чем проявляется забота о потребителе, на мой взгляд.

Вопрос из зала: Новое законодательство устанавливает в большей степени ответственность рекламодателя или телевидения?

Денис Гаврилов: Сложно ответить однозначно. Дело в том, что ответственность распределена. То есть, если рекламная полоса в журнале де-факто стоит 60 тыс. рублей, штраф за недобросовестную рекламу – 10 тыс. рублей, то для рекламодателя данная полоса будет стоить 70 тыс. рублей. Таким образом, штраф закладывается в стоимость рекламы.

Сессия 2. “Новые направления в оценивании”

А. Лав[18]
«Горизонтальная» оценка.

В дискуссии приняли участие Хамзина Сауля (Кыргызстан), Олег Казаков (Москва), Ланашвили Ренальд, Елена Курзаева.

Арнольд Лав: Good morning, glad to be here with you. The topic that I’ll be covering today is the one of horizontal evaluation and this is a form of evaluation, that is now become very important with regard to reforms. I’m speaking primarily of western countries, but in western countries reforms of government services and the relationship between government, academia, the civil society, private sector, all of this are continuing, and one of the new ways of bringing together those different partners or players is horizontal evaluation. For those of you who at this morning session builds on a commons made by Jean Quesnel and Helmut Wollmann in that, evaluation is being used not only as a way of reporting information about the success of various reform efforts, but it’s an essential tool for enabling the reform efforts to take place. It’s the way which governments and others, that are very far-away from programs, that are delivered by multiple partners, use for ensuring, that partners cooperate, and that they have common goals and intentions, and that reforms actually take place. So, I will have to apologize in advance, there’s quite a bit material that I’m going to cover in a short period of time, and I realize it does give some people overload and some people headache, but hopefully what I’ll be able to do is just give you a sense of the full range, because what’s important in horizontal evaluation is the initial conception of what is horizontal programming, what is horizontal management, and then getting into the two main forms, that are used in a west of horizontal evaluation. The lite version, which is called horizontal review and a more in-depth version which is called horizontal evaluation. So I’m going to try to give the spectrum which includes some theoretical knowledge about horizontal programming and horizontal management. Nothing is remarkable, nothing is rocket science, but I guess what is always remarkable in the evaluation is how few programs actually employ the concepts, but seems to be simple and something that should be done systematically is very rarely done that way. I’m speaking again primarily of western examples, drowned from Canada, where I live, and also to much less degree from the USA, but it’s particularly from Canada and from Europe, where horizontal evaluation has been going on for some period of time. So let me begin.

[18] Arnold Love – international evaluation consultant; Past President of the Canadian Evaluation Society (Toronto, Canada). Email: ajlove1@attglobal.net

The first slide tries to convey the idea of why horizontal programs. And when we say horizontal programs we mean programs that cut across different government departments, or different jurisdictions, or different types of organizations. That’s what we call horizontal. And just feel a benefit to have access to world literature, because there is a literature on these forms of evaluations. In Europe horizontal evaluation is called transversal evaluation. And Helmut Wollmann mentioned the tremendous amount of evaluation, that’s going on as a result of structural programs in European community. And many of those structural programs evaluations are horizontal evaluations of necessity, because they are cutting across multiple countries, multiple regions, multiple sectors, so from their nature they are horizontal. The transversal evaluation, so if you go on the internet and look the transversal evaluations, in particular there are handbooks on how to do horizontal evaluations in Europe, and the handbooks, that are for sale available to you in multiple languages, I don’t know, if there are in Russian, and particular the handbook that’s called the means handbook. There is three-volume set that describes how one goes about doing some of these transversal evaluations.

In the USA the term, that’s used, is crosscut evaluation. There is an enormous amount of material available on cross-cut evaluation, starting, as Helmut Wollmann mentioned, in the sixties with head start and similar types of programs and continuing on today with different formulations and one person and author in USA, if you’re having trouble finding the material, a person who is identified as a current theorist in among the best of current theorists of cross-cut evaluation. Her name is Debra Rog. And she is an expert in multilevel crosscut evaluation. So that’s the terminology. In Canada we use the term horizontal evaluation and others begin to use it, because it’s easier for them to understand. So this will give you a great access to the literature, otherwise you have hard time finding sources, materials, you may be able to study and apply your own organization. So again, the challenge in terms of current reform, and I think most of you are familiar that governments and others, I mean foundations, donors groups, the new private philanthropists, no one delivers programs directly themselves anymore, nobody wants to row the boat, which is delivering your programs, everybody wants to steer, so they just want to guide, and the ones who do the rowing are those that are participating in a horizontal programs. The varies partners now do the rowing and the people who provide the funding, or the policy direction, government, donor organizations, foundations, they want to do the steering. So, as a result in order to glue the process together they have to have real, tangible, concrete, measurable results that cut across government departments or it could be different levels of government, federal level, the provincial level, all being brought together and also civil society. And again what’s remarkable about this is that those forms of partnerships did not exist to the degree, that they do today as part of the reform movement. Another important factor in doing horizontal evaluation is to be able to provide accountability when

you have so many different groups, that are delivering programs, so if the program is successful who is eligible to claim credit for the success? If it’s a failure, who should be blamed for the failure, when you have so many partners? And so again, performance, measurement and evaluation tools are used to try to make accountability more clear. The new vision of government, it’s the western vision and I’m not sure if it applies well here, it’s focusing on moving across boundaries. Government will look on its core service, try to deliver better quality, but the quality and services deliver now is becoming more and more flexible. In the west the citizen, the person who’s paying taxes, they want government services to be accessible when the citizen wants, at the time the citizen wants, and at the citizen’s convenience. And one example of this is the tremendous growth of e-government. Now many of the very time consuming and annoying government procedures can be done from the convenience of the Internet. You can pay if you have a traffic ticket, if I need a birth certificate, which is used to take a full day at a government office, waiting online, I can now order it through the internet. Even when I comes to visa applications, coming here, much of that can be done by the internet, here I can make my hotel reservation in advance, I get a visa support coming back in one day now, done electronically between Russia and Canada. The e-government is probably a good example of that more and more functions are being done in the convenience of a consumer. And what happens, is consumer, the public, go to a portal, it’s called e-government, in the USA it’s called e-go, they go to the portal and they don’t know which government burro, which government department is providing the information, all they do is make the request for the information and the request is owned by the appropriate government department, without them having to know where they should go and hunt for the information and make the application, so it’s done transparently. And likewise in terms of reform government is becoming smaller, becoming more innovative, making greater use not only tool, such as electronic tools, but also the fact that, for example in Canada we have very large civil society and many services, if not a majority of public services, are delivered from that sector, so government is now trying to mobilize the resources, that are already exist through the use of this horizontal approach. Integrating operations, in the province where I live now there is one coming way in which government purchases all of it supplies and services. There is single source for all government services including myself as a consultant, I submit my bill to them electronically, they pay me electronically through the bank, it all takes place in a space of a few weeks and used to take months before. And redefining and clarifying accountability through the use of tools like performance measurement tools, which is a light version of evaluation and evaluation itself.

So one of the keys that you look for in terms of horizontal evaluation first of all if you look to see whether or not there is a horizontal organization in place. And this just list you some of the characteristics of horizontal organization. There are reduce barriers to integration, government is

now working with academia for example in partnership, those before they never talked to each other and they had two different cultures that were opposed to each other. New connections and networks, IPEN is a good example, what’s happening in evaluation world. The fact, that I’m here today is a good example of this more and more sectors are becoming international, but even within your own country there is breaking down of traditional barriers between organizations and levels of government and so forth. Jurisdictions, legal entities are working together, there is less duplications, standards are becoming more coherent and evaluation field, it’s a great deal of talk about eventually, may be within next few years, there will being a good core set of international evaluation’s standards, the United Nation as generation one, the American evaluation society and its work with the joint commission has generated evaluation standards that are now being accepted more and more by different countries, they modify it for their own context, but none the less the standards themselves are fairly consistent and coming close to the point of broad acceptance. Now another issue, when one looks on horizontal evaluation, that makes a dilemma for evaluators, is that most organizations these days are organized according to, it’s called vertical structures, hierarchical structure, so if I’m working with five, six, seven partners, each of those partners is likely to have their own government structure, their own hierarchy within the organization and the lines of responsibility and authority. And those tend to be vertical, tend to be looking in depth. Horizontal tries to cut across this, while at the same time respecting for the time being anyway until we’ll come up with the better organization models, come up to respect the need for vertical accountability and also the need for vertical evaluation. So if I’m working for program, employment support program, I give you an example from the USA, and the employment program then large numbers of workers lost their jobs in a high-tech industry, government, departments of education and departments of labor, both vertically, they deliver training services, and unemployment support, financial assistance to the workers, who lost their jobs. Those two organizations are providing two separate services. Another government department, finance department providing loans to the people who lost their jobs, so that they could pay their car loans, they could pay their house payments. And there were six or seven other government entities and private sector, working together, each one of those wants to come to evaluation, each one wants to do vertical evaluation and in-depth. Another words, was the employment program successful? Was the financial support successful? Was placement with private sector in order to give people new skills, was that successful? So one of the challenges we have is that we’ve not yet come up with the good way of doing both the horizontal, or accepting just the horizontal without owing to do the vertical, so existing now at least in the west in a parallel universe, there is demand to do the horizontal, there at the same time have clear lines of accountability. So this presents a dilemma and means that evaluators and managements of horizontal programs have to deal with this, what is a good way of streamlining the accountability

process in order to take into accountable of horizontal and vertical demand. The vertical is in-depth evaluation of each of the partner programs. And right now in the west there is a demand for doing the cross-cut and a demand for doing the in-depth, which makes the evaluation much more complex then in ordinary. This is an example of a Canadian horizontal program and the reason, that I’m illustrating this for you if you interested you go on-line and you could look under voluntary sector initiative (VSI), this is consider to be one of the best done horizontal evaluations. And if you would put this in the Google, you can download all of evaluations reports, so if you’re really student of horizontal evaluation you can study this very thoroughly and draw many more lessons, then I be able to do in giving they space of an hour. But just to give you a sense first of all of the intention behind this, so this is a reform element. The strengthen the relationship between the Government of Canada, this is our federal government, and the voluntary sector, and the reason to build the capacity of the voluntary sector to receive government money and begin doing some of that rowing instead of government doing it directly itself. So there was the realization because of pressure of interest groups that Canada has an enormously large voluntary sector, we call voluntary sector civil society; it already delivers an enormous number of services. Why is government duplicating these efforts and not taking advantage of the resources that already exists. So tremendous public outcry and criticism of government for not relating to this sector that’s very well organized sector already, so the voluntary sector initiative is design to try to bring together a closer relationship. And the instrument, that was used for the reform would be called the joint accord or agreement. And the purpose behind this is to develop a new framework to allow the voluntary sector to relay to government and influence government more directly with regard to policy concerns, as well as initiatives meaning organize groups of programs design to address important issues. For example, in Canada, a persistent issue for the last twenty years has been the very high rates of child poverty and unordinary number of children who dies before age five for country, which is a wealthy country and considered by the World Health Organization to be one of the best country in the world to live. So it’s something, that Canadians are not proud of, but the Order to General of Canada having done reviews over the last twenty years discovers this weakness over and over again, nothing has been done about it in terms of real results. The public wants the results, government would like the results, the group, that’s likely to make the difference would be the voluntary sector, but it has to be a way to mobilize them. And so a part of this type of horizontal programming by working with the voluntary sector, government could give money to find initiatives to deal with child poverty. And I’m working in evaluating several of this right now, comprehensive community interventions, that are design to get at the root causes of poverty and not just give temporary solutions to make real change in the communities through out Canada that have the highest rates of poverty. And again,

that’s enable by a mechanism like this, which allows the money to flow from another partnership group that will actually deliver the services.

Now just to let you know I’ll give you some examples, because there are multiple partners and they come from diverse areas, from Heritage, to be sensitive to the cultural differences in Canada, the Statistics Canada, that cracks information, the Revenue Agency, that takes in tax money, there were not only these, and in the Canadian context these are very big players plus seventeen other government departments, that cut across sectors. And then on top of that many dozens of voluntary sector partners. So you can see, that once you begin getting into the horizontal world, you don’t fall asleep. There are many players in the process. One of the keys that you look for to see whether it’s a real horizontal program is a shared governance structure. Now, when I talk with my federal government clients in Canada and I ask them what is the most common horizontal program mechanism you have, and they will tell me that it’s not an accord, not an agreement, not shared governance, it is a paper clip. The most common way is to take three or four completely unrelated programs, put a paper clip around them and call them horizontal. And there is a great deal if irritation that what is often pass of as reform in horizontal programs is not. And so what you look for first of all, I look for as an evaluator, and I demand, before I will begin evaluating any of these programs I want to know are there certain conditions in place that shows, that they are really horizontal programs. And one of the major condition, you look for, is there a shared governance structure. In other words, are to the various players, various partners have a sit at the table and have a chance to control the direction of this horizontal entity, horizontal programming. So you could see in this particular one, and that’s why the voluntary sector initiatives is considered a good model to look at, there was a Joint Steering Committee, it had representatives from government, it had representatives from the voluntary sector. Now usually what would be missing in agreement like this – it would be missing of the representatives from the voluntary sector, in other words, it would be government basically doing government’s thing again without involving the true partners in the process. That’s the most common thing, you’ll find, is that the bureaucrat generally very much dislike working with stakeholders outside of government. And the nature of the horizontal program is the open the bureaucracy reduce the boundaries by involving the partners as legitimate controllers of the direction. That’s the whole reform idea. And then on top of this there are other mechanisms, the Director General Steering Committee with representation, all of this are a Canadian bureaucratic talk, but you could just study through, basically it says that they have a mechanism for allowing governance for multiple parties and including those, that are going to work with these parties and not just the government bureaucrats themselves. Another key characteristic of a real horizontal program is that it had shared outcomes. Jean Quesnel talked this morning about results as the focus of evaluation, but not results only is a focus of evaluation, absolutely essential for real horizontal

programming is that you have the results clearly stated in terms of outcomes, but they have to be shared by both parties, multiple parties however are involved. So they have, as you can see, shared outcomes, these were some of the outcomes, that they are define, the completion of initiatives, such as child poverty, but the design of those initiatives, the control of those initiatives were done by joint tables, that’s the term we use, it means at the table you have all of the parties together, so that they can jointly govern the particular initiative, and as you go through the other ones each of this very demanding types of outcomes were ones that were agree upon by both parties of the accord. And so that’s the critical one. What is normal is to find that you have a power struggle and one so call partner forces their view on the other, because one partner has the money, or has some form of authority. A true horizontal program has the shared outcomes. And so again it sounds obvious evident, but it’s very rare. Many programs masked as horizontal, but they’re not real horizontal, if you want to check horizontal, you have to say, are there shared outcomes. I’m working with one program right now, very large government program, that is trying to make partnerships with academia and the private sector, and there is no desire at the part of government at all to have any real shared outcomes with the other two parties. So it’s called horizontal, and I’ve been resisting and fighting with them for months to say, you have to sit down and both groups or three groups must agree, that these are the outcomes. So it feels more to me like the Middle East negotiations that it does as government corporative arrangement. The benefits of doing the voluntary sector initiatives, what were they looking for and I put down these major intentions, but then I put this down for the voluntary sector initiative, I’m sharing it with you, because these are very common purposes behind horizontal programs and the evaluation of the programs, the matter which ones they are, voluntary sector initiatives or another one. To be most cost-effective, to have greater synergy, by having people with knowledge, different levels of government, different partners working together, to reduce complexity, to take advantage of existing technology and create new technology, to meet public expectations – is a very common. In fact if you’re working with programs that want to become horizontal this is one of the list of suggestion, that you can give, why they should be willing to take the risk and be willing to reform themselves and at least to try to become horizontal, because they wouldn’t have the better chance to be most cost-effective, a synergy, complexity. Now again, the voluntary sector initiative is a good example, because in Canada we already have well organized existing civil society, that is already delivering an enormous number of programs, so you could imagine, that instead of government duplicating, if government want to take advantage of these already existing structure which just takes a little bit of additional effort to be able to work horizontally. All of these particular initiatives could easily be achieved: cost-effective, synergy, the reduction of complexity, and the use of technology, meaning public expectations. So that’s hopefully sets a stage for you in terms of thinking a bit about

horizontal programs with the examples. Is anyone right now working with the program or in a program that considers itself to be horizontal? Or really is horizontal? Just try to make this closer to your own reality; do any programs like this exist? And may be you could try to identify what is the nature in your mind, that makes it a horizontal program.

Хамзина Сауля: У меня вопрос действительно приближенный к практике. Как вы думаете, программы по сокращению бедности, которые раньше были национальными, сейчас это программы стратегии развития стран, можно ли их назвать горизонтальными? Этот термин в отношении этих программ мы еще не использовали.

Арнольд Лав: I think to give you better answer from the technical point of view, what’s the use of the term horizontal evaluation, if right now you feel, that multiple partners involved in a process and just two points, that I’ve already made, that are real important, is there a shared government structure, is there a shared governing among the partners, that’s number one. Number two is there a shared outcomes or shared objectives among the partners. Those would be two basic ones, that you’d look for. And I’m going to be introducing some other concepts, coming up now, but are you able to answer that, is there shared governance, shared outcomes?

Хамзина Сауля: Дело в том, что на этой стадии, когда сейчас мы работаем над новой стратегией развития страны, как раз наверное и происходит этот процесс вовлечения партнеров в разработку стратегии, то есть под руководством министерства экономического развития, которое ответственно за разработку этой стратегии с привлечением представителей гражданского общества, вот в этом смысле наверное есть некоторая вовлеченность. И то что касается ожидаемых результатов, я думаю, что скорее это общие результаты.

Арнольд Лав: So I think that you’re the first one who share outcomes which is a good sign. That shows you have a potential, and the challenge for you will be, now when you attracting the different partners, will you be able to have a shared government structure, that will be the important one. So the people who have the money or willing to give up some powers to those who are actually delivering the services so that they can create the future reality together. And that remains to be seen, but you’re in the right track, because usually what happens, that there is an effort to make the shared government structure, but then the shared government structure cannot agree upon shared outcomes. So in fact you have already shared outcomes, it’s a good sign, when I hear that, then it’s hopeful, that you are able to get representatives that coming from the partner

groups, because there are already shared outcomes, that are able to participant in a shared government structure. So, thank you very much.

Олег Казаков: У меня такой вопрос, а разве бывает что-нибудь не совмещающее горизонтальное и вертикальное? Это что-то очень сжатое и наверное не жизнеспособное. По-моему весь мир устроен так. Вы говорите об этом как о чем-то новом?

Арнольд Лав: It’s not being presented as something new and the reality always have horizontal and vertical together. And I think there is a certain truth to that there is always a concern for the issues, and that’s why I mentioned that one of the challenges, that you have with horizontal evaluation is to always manage the fact, that the vertical dimension is going to be there and that there is going to be a demand for that type of feedback. But what is different? In the west we have not achieved it, in Canada we have been working on it very seriously, since about the year 2000. In Europe they have been working on it longer because it’s become the vehicle, this horizontal programs or transversal programs have been the vehicles for gluing the new Europe together. And that’s why it’s probably very important for you. In the beginning there is always learning, dealing with the barriers and certainly we’re not there yet in terms of what they should be, however we know that what is different, is the removal of the boundaries and the shared government structure, the shared outcomes, and there is a number of other factors, that I\m going to mention. The nature of evaluation itself, what the evaluation is focusing on, tends to be different then the vertical evaluation. So there are some differences and hopefully I’ll make that all clear, as I go along in the presentation.

So what I’ve done here is just give you a little definition collaborative efforts of two or more organizations working together to achieve shared outcomes. What’s probably different in terms of the current reform strategies is that it goes outside government alone. And again all of this sounds very simple and familiar, but it’s very very difficult to do and there is tremendous resistance. I just speak about my own country. In Canada there is tremendous resistance to go beyond. I’m working right now in a program of the reform of the Canadian health system, it’s considered to be one of the most important issues in Canada. Canadians value the health system, the public health system as number one in terms of electing public officials. It’s going to bankrupt in a next few years. There is a strategy to look at the sustainability of the program.

When I’m working with the individuals, they are very intelligent people who have their own evaluation units. They collect information, they are very interested to involve other stakeholders. And stakeholders would be heads of hospitals, heads of private companies, heads of civil society organizations that deliver services to the public. They just feel, that all of these others groups have

their own interests and they, the government, are the ones who have the public interest in mind, and as Helmut Wollmann said, they fell, that they are the ones who know better, then anyone else, because they can read the evaluation and another information, they are going the ones to make the decisions, so despite the critical nature of the reform of the health system, still what I experience face to face is the reluctance of the government bureaucrats, and I’m not saying it to be critical of the bureaucrats, because these are very intelligent individuals with the public interest in mind, but still there is the boundary, and so the point is, that all of these sounds simple in reality is very difficult, especially when one begins involving the private sector organizations and others.

Ренальд Ланашвили: I just want to ask, why do you use the word «shared» in stead of «mutual»?

Арнольд Лав: In Canadian context we tend to use that two interchangeably, we tend to use both, it’s the similar idea, so if I say you mutual and if I say shared, you would understand the same thing. In Canada it’s not a major distinction.

Елена Курзаева: Just coming back to the shared responsibilities in this horizontal structure. What about fails and what about success? Is it shared fails and shared success. Because some of the organizations, especially if it’s governmental organizations, and there is only one structure which can do the part of the job. And if a part of this structure fails? And the horizontal evaluation shows this failure. What would be the recommendation of evaluation report?

Арнольд Лав: The purposes is not necessarily in the beginning to find fault, it’s to strengthen. The logic models and another techniques that I will share with you are designed to try to identify the areas of problems. The choice of words should be very careful, may be we should say, when we find areas of problems, that this is an area, where improvements can take place. You have to be careful not to hurt people by poor choice of words. People who do this type of evaluation are very good at being able to sound positive, even when they give you bad news. The most difficult is, then you have good news, much better, then anybody could expected, nobody wants to believe that. So you have to be very good in giving bat news and even better in giving good news!

This is just to say, that there are a wide variety of programs in different areas, government departments, partnerships, that are focused on such important things as climate change, government initiatives, such as electronic government and in Canada official language is very important for us as well. What you’re hoping for here is a change in a way that organization is governed, so that horizontal management begins to take place. Where the people who are in charge, the senior people

in the horizontal evaluation, they include the interests and the resources and the concerns of multiple stakeholders. One of the key features is that horizontal management requires working with multiple stakeholders and this does take special skills, you need special skills to work with stakeholders and not to be too much steered by interests groups, and at the same time to be as fair as possible and worries about potential risks. So it is an equal partners, not only inside government, but outside too.

Now what I’m just contrasting is the vertical VS. horizontal management. Most organizations have vertical management structure, which makes the lines of responsibility and accountability clearer. And the people who are in the management positions service links, usually transmitting information from one level to the other through out the organization. It’s very typical hierarchical organizational design. One of the key elements of horizontal management is to look for horizontal organization and horizontal accountability. I just give one simple example, which is a matrix organizational design. Basically, matrix organizational design is when there is a way in which someone or team takes responsibility across either departments, or across different functions. If we have different programs you could have something management across different functions. So there is management policy, service delivery, information technology might all come under one level of responsibility. There is a potential for integrating according to the structure. Therey are many variations on this matrix model, but the notion behind it is that you now have just vertical programs, some mechanism for being able to share across. This is a more simple and sophisticated way to sharing, it could be through project teams, with the team managers, come together, could across activity and functions. If the horizontal management works well it has many of the benefits that I mentioned before. As you design a horizontal evaluation, you should look, is there a horizontal management in place. So, you have government, outcomes and do you have a horizontal management in place. So there is a mechanism for managing that is reducing the barriers between the different groups that are participating. Some times there would be a steering committee, there will be representatives from different partners, they would have authorities, make important changes regarding horizontal issues, that effect them, and they would be able to take these actions. There will be a very simple strategy. You saw that in the voluntary sector initiatives, how they have a steering committee and then you notes they have one or two other mechanisms, that were designed to help manage voluntary sector initiatives in a way that this horizontal management takes place.

One of the problems that we have regarding horizontal management is that in most organizations they are still going to demand the vertical management and evaluation. They want to have some control over their own services or whatever programs they running, directly themselves, and they also going to want to have some in-depth information about evaluation of those programs.

In Canada and other western countries, including Europe, what we struggle with right now is that there is going to be the demand and therefore horizontal evaluation or programs some times seen as an additional work. Secondly is that there is a very strong bureaucratic culture. This is that I’m struggling with in dealing with the reform of the Canadian Health Care system. And then what you do fine, there is a potential for a conflict, therefore it’s very important to have people who are at the top of leadership to be very good at conflict resolution. When I’m doing an evaluation myself in terms of very complex programs usually I put a team of people together, that includes one person, who is an expert at conflict resolution, may be not evaluator, but a part of evaluator’s team. This is a very common problem. If I can’t help to resolve the conflict at the management level, I can never hope to do the evaluation. So this comes first. There is no need for evaluation if there isn’t a horizontal program. Some times I should say, it’s not a horizontal program, do some other evaluation, don’t waste you money. If your beginning the evaluation you’d look to see are there people who really want horizontal evaluation, because if they aren’t in place the possibility of doing evaluation is very limited. It’s what we used to call a value ability assessment. In horizontal programs I first check is the program really horizontal. Number two, if it is horizontal, is it ready to be evaluated, because it should have some of these preconditions in place: cooperation, reasonable low level of conflict. And you need to have a very good project manager, because you have so many partners involved.

I think myself that what is very important too, it is to keep expectations realistic. These programs can be very complex and usually the first task is simply to describe the program from the evaluation point of view, to identify the areas of horizontal program to be strengthened. What I would be describing in terms of keeping expectations realistic – two forms of doing horizontal evaluation work. The first form is most useful and the simplest, which called the horizontal review. It’s the light version of horizontal evaluation. The review process could be a good first step even in term of in-depth evaluation. We also found that you have to work with group for several years, and ideally they have an internal evaluator, rather then external consulters working with them on ongoing way in order to strengthen the program and give the feedback to the various partners. There are some key principals and the first one probably is most important – each horizontal program or initiative is unique, therefore you have to trust a process of working with those in the initiative in order to be able to move forward. What becomes very downtime in large scale in horizontal evaluation is that the multiple stakeholders involved. It’s not unusual for the horizontal evaluation to have multiple stakeholders; it’s a large scale. We’re using in Canada net meetings, so people can collaborate without bringing them all together, it’s such things as e-room, share point, ms vista.

So there are two major approaches, one is a review and another is evaluation. Let me look at review first of all. The Federal Canadian government uses horizontal reviews extensively in order to

assess whether or not programs are really horizontal. They look at their management delivery, accountability, reporting and their possibilities for restructuring their spending. I think it’s a good way to start unless you have selective programs that you commit to do in the in-depth horizontal evaluation would be through a horizontal review. And these are the types of questions, that are asked in a horizontal review: whether or not program is horizontal and whether it’s starting to have any of the desired horizontal effects, such as, the first one is the impact of any of the propose changes. The horizontal changes have to be clearly specified. What effect has the propose changes on other levels of government: changes are the early indications of potential conflict or trouble, as a result of the horizontal initiative. Does a horizontal program increase the risk? Especially risk, that haven’t been identifying before. What strategies does government department or partnership use to reduce the risk? Does the proposal or does the actual start the early pilot testing of the horizontal program incorporate ways to reduce risk in terms of the potential for conflict or the potential of not achieving mutually agree upon outcomes. As an example, the HIV/AIDS services for prison inmates. That was done by quick survey using a limited sample. That was survey of 77 people that were purposely selected, they were looking at prisons at seven different jurisdictions and they were doing interview. They analyze the responses and from these responses they came up with nine major barriers to collaboration among the different services that were involved in reducing the risk of HIV and AIDS. So the methodology itself is not remarkable, what’s the different in the horizontal review is the nature of the questions that are focused on the horizontal issues.

So, moving ahead to the horizontal evaluations. They are looking for the effectiveness and efficiency in more depth. One of the features and one of the great demands that you have on yourself in terms of doing horizontal evaluation is that there is a demand to do both, the horizontal and the vertical, and that causes a great deal of concern. For example, four vertical areas are involved in initiative. The first one is the relationships among the various partners in the voluntary sector initiative. There is also the capacity of the voluntary sector, policy development and regulatory reform. But what makes that more complex that in the overall logic model, if they’re interested in also vertical in-depth, when you’re having vertical logic models for each one of those components. If you’re going to be doing this evaluation and forming a logic models it’s just much more complex, then you normally would have.

What are the strategies that are used in the designing horizontal evaluation? The first strategy is the articulate theory of changes. In other words, if you look at the horizontal program, you really want to get a clear sense of why do the various partners want to work together, how do they see working together as a way of achieving their mutually accepted outcomes. The tool that is use more frequently is the logic model too. In strategy two, if the group isn’t able to clearly articulate its theory of change is to start of with the basic conceptual model. The logic model is one

that provides painful details about the inputs, the outputs, the activities, and the outcomes of the program. And usually the problem with the logic model is that it’s too complex, particular when you have groups of partners, who are not familiar with working with each other.

Another important strategy is developing a program description. The major tool in evaluation is template; it provides a good description of the programs. What’s a bit different in horizontal programming is that you’re trying to also describe what are the coming values and the goals, and the shared accountability, accountability of each partner, to the governing bodies, clients and the communities. Program description is usually something between 4-6 pages on length by spelling out some of factors; it does much to avoid conflict that comes later in terms of doing evaluation.

The next strategy is draw of horizontal logic model. It differs from other models in two ways. First of all it’s focused on the important arrangements between different partners, arrows, it’s relationships, that are very critical.

Research itself is commercial product. It marks the relationships between government and universities. The logic model for that shows that there are couple of key components in the beginning of it. One key component would be the formation of the agreement between the universities and government. Second one would be to increase the capacity of the universities, to supply enough professors that have the talent to be in this national centers excellence. Third one would be the relationship between government, university and also industry, because the purpose is to commercialize the products.

Thank you.

Сессия 3. “Зарубежный опыт”

Р. Коннер[19]

The relationship between evaluation and politics

Ross Conner: Hello, ladies and gentlemen! I would first like to explain, that my visit is supported by American Evaluation Association within this new partnership with IPEN, and that’s why the two logos of these organizations are there at my presentation. The American Evaluation Association has recently revised its goals and mission standards, and as part of it it has included some new aspects concerning international evaluation. The American Evaluation Association has an international community, and Alexey Kuzmin is a part of it with me, Tom and several others, including experts from Georgia, for instance. With good experts like these mentioned and others we have moved to begin to take steps in a productive, paternal way internationally.

My presence here is the beginning to make this partnership reality, the first step on the way of our mutual steps between our associations. So, for example, when I return, I will give a report to the Board of Directors about this meeting and they will have a sense of what occurred over these three days.

Based on my workshop yesterday I made some adjustments of what I am going to do today. We had a very good conversation. But we worked out only a half of what I had planned. So, today I will actually have a mini session to cover a little bit more. What I am going to do is to present a framework and then for the examples I am going to have several groups of you reflecting in your own languages on what you have heard and reporting it back, so we can cover more ideas.

Before I give the framework I need to reflect my co-author professor O.C. Westman from Sweden. I’m going to give the framework which we have presented in our paper. There you can find more details.

I will first give a few definitions of evaluation and politics.

Here you see the first definition of evaluation as the process of determining a merit worth or value of something or some event.

Now I will tell you about the recourses, which I have used in order to get the other definitions, which I am sure you already know. For those who have been working in evaluation, we know that we have different definitions and different focuses. But for a criticism today, I think that the first one will give us an anchor that we can generally agree with. I would like to highlight, that

[19] Ross Conner – President, International Organization for Cooperation in Evaluation (IOCE); Director, Center for Community Health Research, University of California (Irvine), Past President of the American Evaluation Association (USA). Email: secretariat@ioce.net

the two aspects that are important are the information collection and the judgment-making. Evaluator or an evaluation team collects information which is later used to make some judgments. It is this issue of judgment where evaluation and politics begin to clutch or overlap. Even when we look at collecting information as the process before making judgments, we can also see a close relation there between this phase of evaluation and politics.

Now, the definitions of politics.

This gets much more complicated even though people have been trying to define it for much longer than we have been defining evaluation. And one of our colleagues put it like “Who gets what, when and how” this morning. Another perspective on the definition of politics is this one: “the activity through which people make, preserve and amend the general rules the general rules under which they live”. Between just this two, you see, that the focus changes a little and the context is also slightly different. The next definition makes it broader still – “Any persistent pattern of human relationships that involves to a significant extent control, influence, power and authority”. And then Easton, who works at my university, gets very high by defining politics as “the authorities allocation of values for a society making moral decisions about what is good or bad”.

All these definitions are possible, but the context and the frame keep changing. They range from narrow to broad. Some view politics quite narrowly as party politics, which is restricted to individuals involved in strict political or national parties. So, politics can be the one that involves politicians, who make certain activities. If we broaden a little, we can see the next level, where the community plans of action are developed by bureaucrats seen as political, and civil servants seen as non-political, where the second one could include evaluation.

So, in the first case I spoke about a group of politicians there. Here it is that group plus the group of civil servants and evaluators. A broadened further definition would include everyone else, where politics is focused on public affairs and public issues generally with the separation between a public and a private individual.

So, everything is politics, when it relates to public affairs and issues. But there still remains a sort of individual private aspect. And that stays non-political. However, we have seen cases in many countries where a politician will do something in a private way often with a negative connotation. That makes it confusing. The politician will often say “That’s my private life, it is separate from the politics that I make”. But the final understanding of politics brings all these aspects, private and public, together. With this spectrum of views on politics I will present a frame of evaluation doing.

But first let me give a view of politics as Conflict or as Consensus. At any level politics is power, related to the allocation of scarce resources. If we had plenty of resources and could fund everything, we would not have the political problems that arrive. But we never had that situation

except for a few individuals who have enough resources to do whatever they like. Now I’m going to tell you a little side-story from Australia. When I was in the Western part of it reading the news in the morning paper, the front page was dedicated to “8 Russian Oligarchs”. These eight ones were buying mines in Western Australia. There were the kinds of deals with huge purchases where money was not a question. It was interesting how they with all these resources were able to get entire towns agree with what they wanted to do. But for the rest of us the recourses are limited and politics get involved. But it can be viewed in two different ways. One of them is that it is conflict where there are rival opinions, different wants, opposing interests – all guaranteeing conflict and clashes. And I think this is what mostly associated with politics. But there is a consensus perspective, which involves finding ways for groups to reconcile goals peacefully and effectively as well as creating opportunities for creative, productive, forward-moving actions. In this view politics can be a civilized and civilizing force, an alternative to bloodshed and brute force. Unfortunately, we see this less often. But when it happens this way it leads to, what we call, “win-win” situation. As I think, evaluation might be a way to fasten more of this view than the contrary.

However, when you say “politics” to most evaluators, they leave the room. To their own association they are neutral, independent and non-political. Let’s mix these things together a little more complexly. In particular, I would like to know how you would put yourself and your evaluation work into this frame. Let me explain the dimensions.

First, let’s consider whether it is possible to separate evaluation and politics and, secondly, if it is desirable. There are some evaluators which we call “Value-neutral”. They say it is possible to separate evaluation and politics and it is desirable. So this would be an evaluator who sees the definite possibility of separating and absolutely want to make this separation. There are evaluators who take this position not stated exactly this way, but that is obviously their underlined assumption and theory. When I started my evaluation work thirty years ago after having finished my studies under Donald Campbell I had this approach although it was unconscious. I would collect information provided to politicians and decision-makers and they would make a judgment. We have talked that evaluation involves information and judgment. I and other value-neutral evaluators moved the second step to someone else. I think that in most cases it is more unconsciously than consciously decided. But as long as it remains unconscious the potential to understand and use it productively is missed. There also evaluators who consciously maintain this position. That is position one.

Position two is for those who we call “value-sensitive” evaluators. They claim that it is possible and desirable to separate evaluation from politics when providing information and impossible when you make a judgment. Now, I am myself in this position, where I definitely see the utility of evaluation’s independence and neutrality for providing information. However, even

the stage of deciding which information to collect involves making some judgments and therefore getting into politics. There are many possible evaluation questions on which you have to decide on the small set. That is a political judgment. There are ways to answer those small questions on which you have to decide on another small set. So, you again fall into political judgment. At that point an evaluator can be neutral as information collector and indeed others will vote for him/her for that neutrality and non-political collection of information.

Let me explain the last, third position. This is the “value-critical” evaluator. He says it is neither possible to separate evaluation and politics at all, nor it is desirable. I notion the politicians there, the non-politicians, bureaucrats and the other entire groups and how in this scheme some see it as public or private. An evaluator from this position sees no separation between public and private, individual and group organization. For example, there are some evaluators who take a feminist perspective. For them it is an inimitable part of everything, and if you don’t consider that, you will miss a part of the context.

We have made some harder distinctions between these three than probably exist, but we are able to provide some anchors for people to be more conscious about which way they tend to work or want to work.

Now rather then me providing some examples which may be irrelevant for your context, I would like you to make up groups of four, where you speak the same language to reflect on this three positions for you, your organization and others.

Сессия 5. “Методология оценивания”

27 сентября 2007 г.

Томас Грейсон[20]

Оценивание исполнения: использование логических моделей для планирования и оценки программ

В дискуссии приняли участие Ксения Темненко (Фонд развития «Евразия»), Александр Саркисов, Сергей Ворсин, Алексей Кузьмин, Фаррух Тюряев (Таджикистан).

Томас Грейсон: Hello. I feel very privileged to be here. I'm learning much about evaluation in a very different context, that is, in the context of the International Program Evaluation

[20] Thomas E. Grayson - Director of Assessment, Office of the Vice Chancellor for Student Affairs, University of Illinois (Urbana-Champaign, USA). E-mail: tgrayson@uiuc.edu

Network. The Russian Federation has unique and interesting evaluation challenges in its educational and social programs.

The context that I come from is a forty thousand student state research university – the University of Illinois, in the State of Illinois, the United States of America. My role at the University is primarily to build the evaluation capacity of academic and professional staff to plan and conduct credible evaluations of programs and services in the Division of Student Affairs in order to improve programs and report results.

The University of Illinois has two major operating divisions: Academic Affairs and Student Affairs. These two divisions work together to bring about what we refer to as “transformational learning outcomes” for students so that, when they graduate from the University, students will have reached their greatest personal and academic development and will be able obtain meaningful employment and will contribute to their communities and to society in general.

The University system itself is very large, and the University has its own overall mission. The University’s academic departments include the college of law, the college of education, and the medical school, for example, and each of those departments has its own mission. Within Student Affairs, there are also multiple departments, such as housing, medical services center, campus recreation, a student union, career counseling, and so forth. Each of these departments has its own mission and strategic goals which are articulated in various ways. The commonality is all these mission and goal statements need to be in alignment with the University’s overall mission.

One of the methods used to enlighten and ensure this alignment is logic modeling. Logic modeling can help us get an understanding of what University is about from the highest levels (institutional level) all the way down to the ground level (individual programs or services). Logic modeling allows us to describe programs and services at the departmental level and to describe what they are doing to address the overall University’s mission.

In the practice of evaluation there are many models and mixed methodological evaluation designs, e.g., participatory programs, responsive evaluation, formative and summative evaluations using logic models, program implementation, theories of change, etc., and so there is always debate. There will be doubters. It is the same with respect to using logic models to guide program evaluation. Thus, evaluators need to be open and flexible. They need to be able to explain the strengths and limitations, and when to use or not use logic models. It’s not the only approach; it's just one way of structuring an evaluation. It's a methodology that we find to be useful and practical, mainly because it's very helpful in identifying those outcomes that high level administrators and program managers are very much interested in.

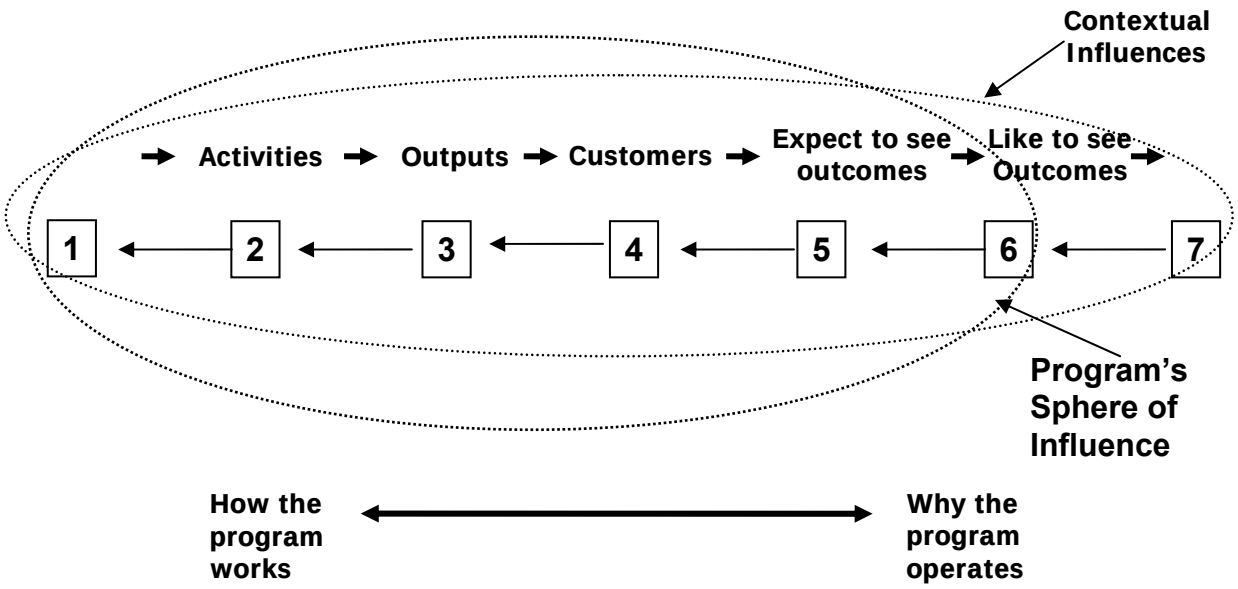
So, why establish program goals and outcomes? We might say that it's because "…if you don't care where you are going, then it does not matter which way you go." Or it's because "…if

you don't know where you're going, you won't know when you get there." And this from Socrates, who says: "…before we start talking, let us decide what we are talking about." Without knowing program goals and intended outcomes, we will not know what to measure. If accountability for using resources to accomplish intended outcomes is to be determined, one needs to know what metrics to use to determine whether progress toward achieving outcomes is being made.

Before we create any kind of logic model, we always want to describe institutional or program context. And we want to describe specifically who the stakeholders are. For example, within the University are the President and the Chancellor, who work with legislators and a Board of Trustees, because they need political and fiscal resources to run the University according to it mission. At the same time, legislators might say: "This is a public university, where we prepare our citizens to go back and to be contributing members in their communities". Further, the University has multiple other stakeholders: high level administrators (e.g., provost, vice chancellors, and researchers), faculty, students, community members, and people who staff the programs. It's a very complex system.

What is a program’s logic? A logic model tells a story about how the program works. It illustrates in logical sequence what is being done and what the outcomes are expected to be. A logic model describes who is being served and in what ways. A program logic model shows how program components are related and how they lead to desired outcomes. That is, the model connects program resources to program activities, program activities to program deliverables or products, and to deliverables or products to outcomes.

Fig.1 The Logic of Program Evaluation

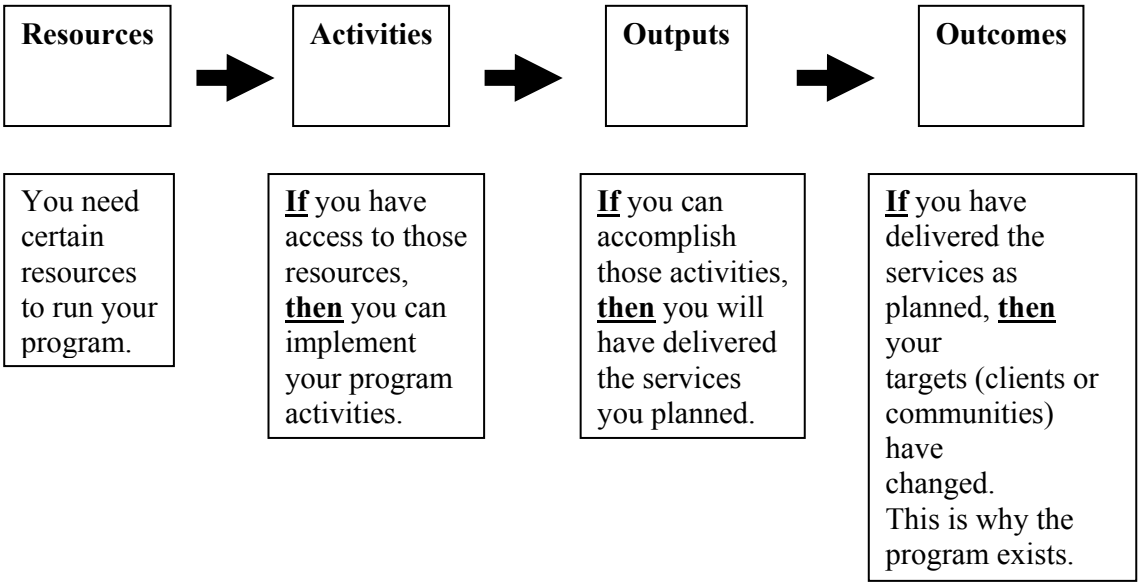


Logic models help build common understandings about how a program works and what it is trying to accomplish. A program's logic model can guide program implementation and evaluation. These are the elements of a logic model: 1) resources and inputs - the resources you need to implement the program; 2) activities - what the program needs to do to produce its deliverables or outputs; 3) outputs and workload - the actual product or service you create and deliver; and 4) outcomes. There are three levels of outcomes: *expect to see outcomes* – changes in knowledge, skills, attitude; *like to see outcomes* – changes in behavior, practice or decisions; and the highest level - *love to see outcomes* – changes in conditions, whether educational, environmental, economic or social, that will bring about change in the affected community.

The logic of a program, then, is as follows: first are resources, second are activities, third are outputs (how many, how often), and fourth are outcomes. If intended customers are served as intended, and the program theory is correct, then we can look for the desired outcomes: the *expect to see* outcomes, the *like to see* outcomes, and the *love to see* outcomes, i.e., the impact, or the change in conditions we are attempting to bring about.

Some people have another way at looking at logic models, and they call it “if-then” statements. For example, we have resources, activities, outputs and outcomes. We need certain resources to run our programs. If we have access to those resources, then we can implement our program activities. If we can accomplish those activities, then we will have delivered the planned services (outputs). If we have delivered the services as planned, then our targets (clients or communities) have changed (outcomes). End the end, this is why the program exists.

Fig. 2 A Series of If-then Statements



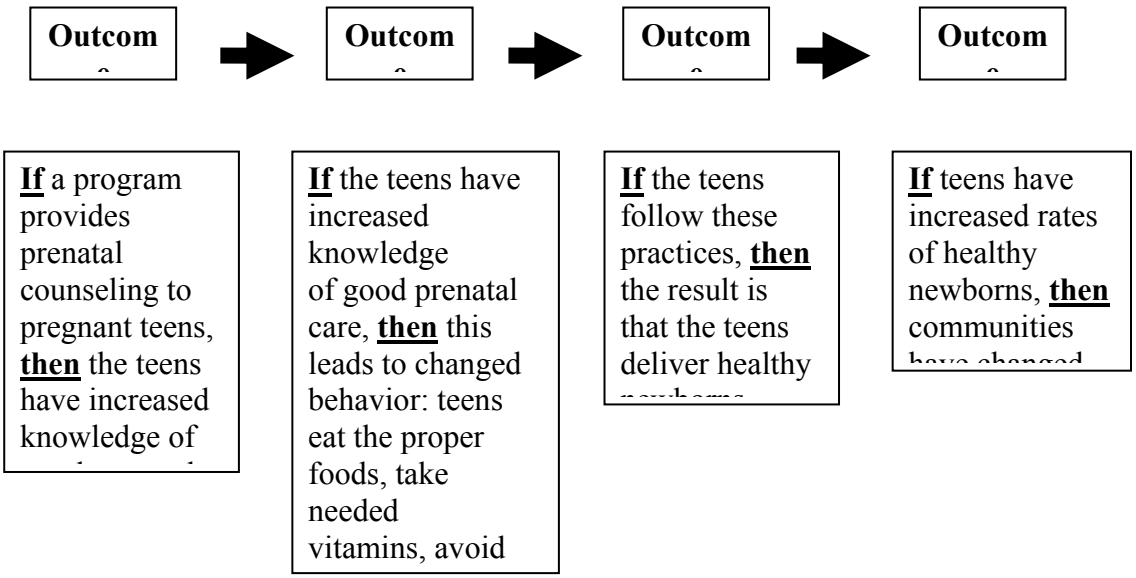
Now we need to measure whether or not we have results, whether benefits are happening. And so we say the programs are focused on outcomes. Administrators want to know what are the outcomes and what are the benefits, does it make a difference. Outcomes are defined as the changes in the behaviors, relationships, activities, or actions of people (e.g., knowledge, skills and attitudes) as a result of the program's effort and influence. These changes in behaviors, relationships, activities, or actions of people can lead to desired changes in conditions (e.g., environmental, social, civic, economic, educational, or political).

Let’s again look at outcomes in terms of “if-then”. If a program provides prenatal counseling to pregnant teens, then the teens have increased knowledge of good prenatal care. If the teens have increased knowledge of good prenatal care, then this leads to changed behavior: teens eat the proper foods, take needed vitamins, and avoid cigarettes, alcohol and other drugs. If the teens follow these practices, then the result is that the teens deliver healthy newborns. If teens have increased rates of healthy newborns, then communities have changed.

So then to summarize: the situation is the condition we're working with. Inputs or resources are what we invest in the program (staff, volunteers, time, money, material, equipment, technology, and partners). Program activities and workloads are what we do (workshops, meetings, facilitation, training, curriculum) for a particular group of people (students, clients, customers). Outcomes consist of what we expect to see, which is learning (awareness, knowledge, attitudes, skills, opinions, aspirations, motivations). Then, if the learning happens, we should be able to identify changing social, economics or other conditions.

So, what is "performance" measurement? May I ask somebody here to tell me? From my perspective it's monitoring and it's reporting of results.

Fig. 3 A Series of If-then Outcomes (one outcome contributing to another)



Ксения Темненко: По моим представлениям этот термин относится не только к результатам, но и к процессам.

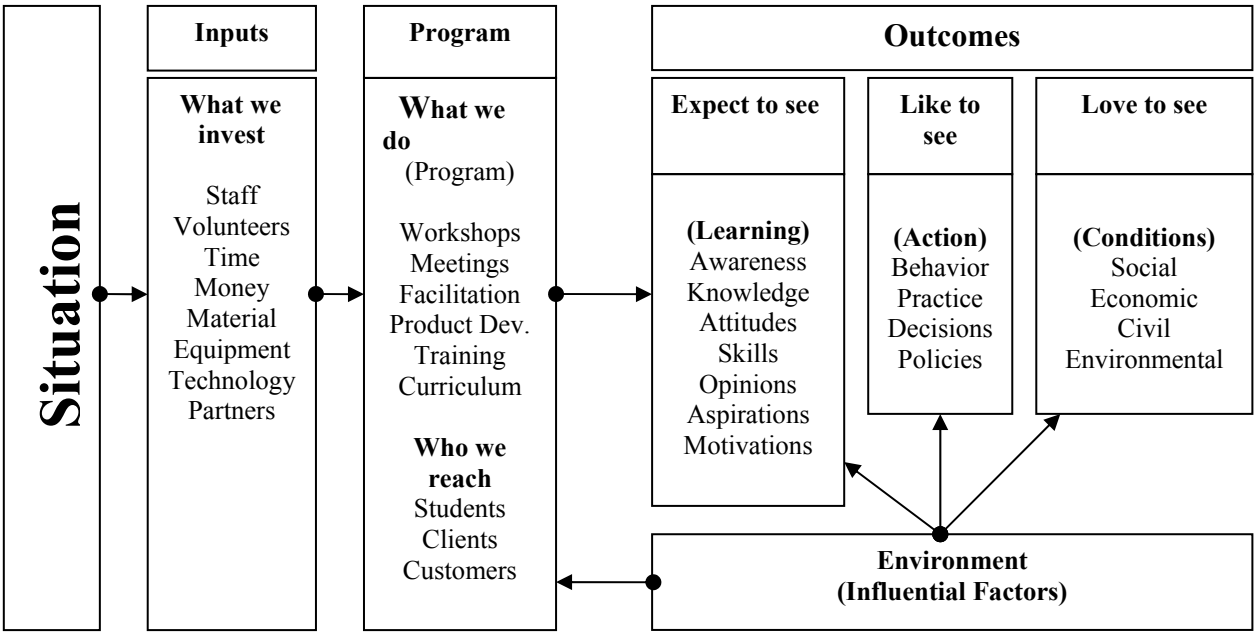
Томас Грейсон: Very good! That's exactly what I wanted to hear**.** The logic model can help us focus on what we want to measure, e.g., inputs and resources, program processes, and outcomes. For example, say you are going to give me 10,000 rubles to conduct this program. The evaluative question might be, do you have adequate resources to operate and manage the program? I can calculate my costs and decide 10,000 rubles isn’t enough to operate the program. Experience tells us 5 people are needed to do the job, but we only have two people and we need computers, etc.

Administrators might want to focus the evaluation on program activities, i.e., process evaluation. Often times, program administrators operate on a theory of action, or what ought to be. Sometimes we need to look at what is actually being done in the program. There may be a gap between ought to be going on in the program and what is actually going on, so we look at and measure the process with an eye on reporting program accomplishments, particularly progress towards pre-established goals.

We can also measure output. For example, say I gave you 100,000 rubles to conduct evaluation workshops in all the Russian Federation States, but you don't do it. This is monitoring for fidelity and accountability. On the other hand, you may have conducted the evaluation workshops, but the funders want to know what the quality of the workshops was. They might also want to know where the workshops made a difference.

Then I can also measure outcomes. As we have heard many times, accountability is what drives policy making. Performance is “king.” There are two sets of questions that could be asked. Within the first set are two questions. The first is “How much did we do?”. This contains quantities notions. The second is “How well did we do it?”. This contains qualitative notions. So, if we are to be competent evaluators, we need an understanding about quantitative measures as well as qualitative measures. We need to be informed about these different measures’ methodologies. And sometimes, when we do an evaluation, we need to collect information relative to both measures, depending on the evaluative question that we're trying to answer.

Fig. 4 A Program’s Logic



The second set of questions has to do with effort, i.e., “How hard did we try? Did the funders provide the right kind and amount of resources?, did they allow us to implement our ideas?”. The second question in this set has to do with effect, i.e., “Is anyone better off?”

So, what is the difference between performance measurement and program evaluation?

Ксения Темненко: На мой взгляд это достаточно различие, иногда под словом performance measurement понимают и program evaluation и program monitoring. Но насколько я понимаю, нам была дана подсказка, было сказано, что performance measurement это monitoring, ongoing activity.

Томас Грейсон: Does anybody else has another understanding of the differences?

Александр Саркисов : I think that performance measurement has to do with measurement of the model and program without questioning how is it structured, just measure what the results are. And program evaluation has more to do with logic model, questioning how the program is structured.

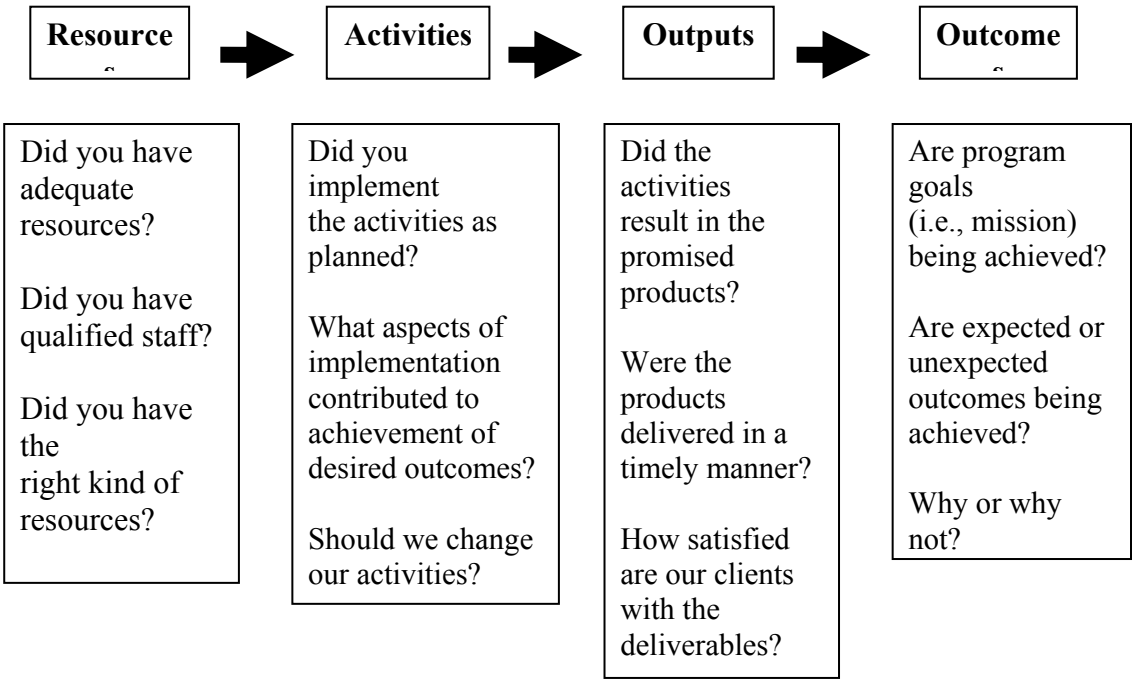
Сергей Ворсин: Хочу добавить, что скорее всего performance measurement имеет большее отношение к показателям, тогда как оценка больше оценивает процесс и результаты.

Томас Грейсон : Evaluation uses measurement to gather both qualitative and quantitative information that inform as to whether or not something has value or merit or worth. For instance, I might have merit as an evaluator. I might have the appropriate knowledge and skills necessary to conduct an evaluation, and so forth. But the system within which I operate might not need an evaluator. As a result, my value to the institution is lessened in that it is too costly to keep an evaluator when they do not one.

How many of you have been told “I'm need to do an evaluation”, and you asked “Why and what are you going to do?”, and they say, “I'm going to conduct a survey”. Conducting a survey is not an evaluation, it is just an instrument of measurement used to get information. It is a measurement tool. We can rate, rank, grade, score something, but that's not evaluation, that's just information. Performance measurement data provide information indicators that are needed to determine the extent of program accomplishments or delivery of outcomes.

To conduct an evaluation, I will need to use a variety of methods to collect reliable and valid information so that I can determine the program’s value, its merit and worth. But before we can measure anything, and before we do an evaluation, it's important to get a focus. We cannot do everything. We ask “Who is evaluation for?”, and “What kind of information do they need?”. Often times, we need to ask questions around resources, activities, outputs and outcomes. The resources question might be: “Did you have adequate resources? Did you have qualified staff? Did you have the right kind of resources?”. Activities questions might be: “Did you implement the activities as planned? What aspects of implementation contributed to the achievement of desired outcomes? Should we change our activities?”. Outputs questions might be: “Did the activities result in the promised products? Were the products delivered in a timely manner? How satisfied are our clients with the deliverables?”. And outcomes questions might be: “Are program goals (i.e., mission) being achieved? Are expected or unexpected outcomes being achieved? Why or why not?”

Fig. 5 What should we measure?



Regardless of who is asking an evaluative question, it needs to be answered credibly and accurately. And I can use a logic model to direct what I need to measure in order to answer a question. If the questions focus on the targets (clients, customers), we might use the logic model to guide us and determine what kind of evidence we need to tell a success story about our targets (quantitative). We can use counts; we can aggregate and disaggregate in categories such as males, females, country, income levels, etc. If we’re looking at outputs, we can identify measures (indicators) that describe deliverables or products. This type of information can help us to answer questions such as "How well are we doing?" and "Are we doing what we said we would do?" (both quantitative and qualitative). We might use percent of targets served, client feedback, or quality indicators for products and services. We might want to know “Are our targets better off?”. We can measure the number of targets/clients reaching a particular criterion (quantitative), or the number of targets/clients reporting that they learned something and are going to apply their new knowledge or skills or attitudes (quantitative & qualitative). Or we can show the percent of all targets/clients reaching criterion, or we can report to what extent we are accomplishing our long term goals (quantitative & qualitative). Or we can have descriptions of improvements in political, social, educational, or economic conditions (quantitative & qualitative).

So, in summary, how might understanding a program's logic help us? It provides a graphic summary (story) of how program components relate to the whole showing resources, processes, outputs, and outcomes. It also shows the relationship of program resources, activities, and outputs to expected results or outcomes. It identifies outcome categories to be measured in the conduct of

program evaluation, and it identifies outcomes for which the program can be held accountable. It makes explicit the underlying theory of a program.

What are the limitations of program logic models? Logic models, just because you create them, do not eliminate the need to monitor resources, activities, and outputs. They do not tell a program whether it is measuring the right outcomes. They do not explain why a program achieved a particular level of outcome. And they do not prove that the program caused the observed outcomes. Logic models do not show what to do to improve outcomes. Finally, they do not answer the judgment question of whether these are outcomes in which resources should be invested.

Are there any questions?

Алексей Кузьмин : У меня такой вопрос, мы много раз сталкивались с тем, что по мере выполнения программы ее логическая модель меняется, причем бывает, что меняется в корне. Есть ли сейчас какие-то подходы, которые позволяют это учесть?

Томас Грейсон: Excellent question. The answer is yes. The International Development Resource Center in Canada has developed an evaluation system called Outcome Mapping. It's a variant of the logic model approach. They use the term “temporal logic model”. What this means in practice is that, when a logic model approach is employed, systematically and with regularity, the logic model is looked at and modified to reflect the changes that have taken place. I'm an advocate of that particular approach. Thank you, Alexei. Any other questions?

Фаррух Тюряев: В логической матрице всегда есть столбик, который называется предположения. Как вы учитываете эти предположения? И всегда ли это только риски и трудности?

Томас Грейсон: That's perhaps the most important question. One caution about conducting any evaluation: we always need to question our assumptions. It's very important that we be aware of the politics involved as well as of our own knowledge and limitations. When we create a logic model, if we’re clever, we will always ask questions about assumptions. Some say we should always ask the "Why" question. That is, “Why is it important for you to do that in your program?” And, of course, it's very important to listen to the answer. It is always important to question our and others assumptions.

Let me give you an example of a logic model evaluation. At the University of Illinois, there is a program called Illinites. Illinites is a student run organization. It's meant to serve the entire

population of 28,000 students. It's made up of about fifty people, who plan weekend social programs and events for undergraduate students.

The evaluative questions that we were attempting to answer came from the Provost of the University. The Provost wanted to know “What do the Illinites do?” and “Is it worth while?”. I was asked to work with the students to answer the Provost’s questions.

As an evaluator, my own first question was, “What is the Illinites?” To address this question, I met with key student leaders and program staff who were responsible for planning and conducting Illinites events. We began by brainstorming. I asked them, “What do you do with the resource you get from the University?” They described multiple activities: planning and arranging a variety of performances, e.g., concerts, plays, musicals, comedians, talent shows, etc. they said, we provide interactive games; we have break dancing, bowling, extreme sports, billiards, video game tournaments, etc. We have music events, food, crafts, cultural, ethnic, movies, take-a-ways, photo shoots, tattoos, spontaneous gifts, etc.”

Next, I asked the students and staff the how much question. I also wanted to know not only “What do you do?” but, also, “What is the effort, or how much do you do that?”. And so the measures of outputs were the number of performances presented, the number of interactive games offered, number of movies or films held, and so forth.

In addition, the Provost also wanted to know, “Can we provide non-alcohol activities that will attract students to come?”. The desired outcomes, i.e., perceived benefits for or changes in students during or after Illinites activities without alcohol were: increased opportunities for socializing and establishing new friends with diverse backgrounds and interests; increased opportunities for acquiring skills in planning, marketing and conducting social events; changed attitudes or values toward late night social events and activities without the use of alcohol; decrease in alcohol related incidences; increased responsible social behavior; increased number of students engaging in volunteerism. So, using the logic model with its descriptive information on resources, activities, inputs and desired outcomes, we could begin to design an evaluation that would answer the Provost’s questions.

As I see, my time is up. This is just one example of the application of a logic models in planning an evaluation. There are many others.

Thank you!

Сессии 6, 9. “Оценивание и гражданское общество”

К. Тер-Абрамян[21], Ж. Эдилян[22]

Evaluation of Advocacy initiative programs as one step towards policy improvement

In Armenia starting from 1995 there were implementing a lot of national and community advocacy programs financed by different international organizations.

As an important component of most civil society and different policies development programs, advocacy should face riggorous evaluation standards. For evaluating local initative advocacy compaigns and their results on policy changes at first organisation’s advocacy capacities to conduct advocacy activity and compaigns should be evaluated. Forthermore, only arganisations advocacy capacities evaluations are not enough for advocacy compaigns evaluations and here there will be needed comprehansive methods to evaluate advocacy compigns effectiveness and it’s results on policy changes.

The presentation will present the Counterpart International’s partner grant administering organizations (Civic Development and Partnership Foundation, Goris Teathers Union NGO and NGO Center-North) best practice methods on evaluating advocacy capacities of grantee organizations. What is more, the case studies from advocacy campaigns evaluations will be presented from Civic Development and Partnership Foundation and from other above mentioned grants administering organizations as well.

Г. Мартиросян[23]

Сравнительная оценка "эдвокаси"- навыков организаций

Северное отделение Центра Неправительственных организаций – общественная организация, миссией которой является содействие институтам гражданского общества. Организация является партнером Каунтерпарт Интернэшнл в северном регионе Армении и предоставляет гранты на проведение эдвокаси-инициатив в марзах/регионах. Грант предполагает так же последовательное развитие эдвокаси-навыков грантополучателей, на что предоставляется сумма, равнозначная 10% общей суммы получаемого организацией гранта.

---

[21] Kristine Ter-Abrahamyan - M&E specialist, Civic Development and Partnership Foundation (Ереван, Армения). E-mail: kristine@cdpf.am

[22]Zhirayr Edilyan – Director, Civic Development and Partnership Foundation. Email: zhirayr@cdpf.am

[23] Гаяне Мартиросян – Руководитель, Северный филиал «НПО Центр» (Ванадзор, Армения). E-mail: gayane@ngoc.am

Все грантополучатели НПО центра проходят предварительную и конечную оценку эдвокаси-навыков. Оценка проводится специалистом по эдвокаси, на основе разработанного опросника. Оценка основана на участии и полнейшем вовлечении представителей организаций, при этом сам оценщик является членом группы. Подобный подход минимализирует субъективность выставляемого среднего балла и предполагаемое сопротивление со стороны представителей оцениваемой организации.

Основные цели проведения предварительной оценки:

- Обнаружение сильных и слабых сторон грантополучателей
- Измерить эдвокаси-навыки общественных организаций
- Способствовать разработке плана действий, направленных на развитие эдвокаси-навыков организации

Основные цели проведения пост-оценки:

- Измерить эдвокаси-навыки общественных организаций после завершения реализации проекта
- Проанализировать, как реализация проекта повлияла на развитие эдвокаси-навыков грантополучателей

В настоящее время наша организация обладает данными, которые позволяют проследить динамику развития эдвокаси-навыков 11 организаций – грантополучателей в северном регионе Армении (Лорийский, Щиракский, Тавушский марзы) в результате реализации грантового проекта и последовательного внедрения плана действий.

Тема выступления затрагивает следующие вопросы:

- Методология проведения оценки на основе участия: плюсы и минусы;
- Результаты оценки эдвокаси-навыков грантополучателей до и после реализации проектов;
- Представление динамики развития эдвокаси-навыков грантополучателей до и после реализации проекта.

Сессия 9: «Оценивание и гражданское общество»

27 сентября 2007 г.

С докладами выступили Алекс Сардар[24] («Role of Civil Society on Counter-defining lobbying in Armenia»), Любовь Паливода[25] («Влияние коррупции на реформы: мнение граждан Украины»), Ирина Макеева[26] («Привлечение граждан к оценке уровня жизни»).

Алекс Сардар: Two objectives for this presentation: first one is that there are some policies, that are coming to us from foreign countries, that are not evaluated properly; the second framework is that the civil society can play very important role in public policy making, using the monitoring evaluation competitive, in partnership with government they can make the public policy more effective and adopted to the local properties.

So the outline of the presentation is the lobbing law initiative. Why, who initiatives this lobbing law, how the process was implemented, what was the role of civil society in this initiative, what lessons were learned, what recommendations were made.

The basic provisions in the legislation that were contradicting and the civil society did not agree on is that the lobbing, the draft of law and the context of law were very broad. Nobody had clear idea what was meant by saying lobbing. So very basic discussions with the decision’s makers could be considered as lobbing. Secondly it was very continuous process, and it wasn’t free, people had to pay money to get the license. There was a clash of interests for profit organizations and non-profit organization. Lots of donor organizations give money for lobbing of some activities and if the lobbing law past the funding would be significantly reduce.

So who was the initiator of drafting the lobbing law? First it was Minister of Justice together with United Nations Development Program. UNDP was interested because it was a part of PRSP program in Armenia. There was working group, which consisted of Minister of Justice, some experts, UNDP staff, some pro-business partners, and that interested group was working on drafting the lobbing law. As I said it was part of PRSP, in this discussions UNDP considered this would provide participatory project, participatory discussion, where all stakeholders would be involved. And as a part of PRSP program lobbing law would join everyone together, that they could regulate that processes. The Minister of Justice was the main figure.

---

[24] Alex Sardar - Chief of Party, Counterpart International Representative Office in Armenia (Ереван, Армения). E-mail: anna@counterpart.am

[25] Любовь Паливода— Зам. директора, «Менеджмент Системс Интернэшнл» (Киев, Украина). E-mail: lpalyvoda@pace.org.ua

[26] Ирина Макеева— Менеджер грантовых программ, Межрегиональный Общественный Фонд «Сибирский центр поддержки общественных инициатив» (Новосибирск, Россия). E-mail: irina@cip.nsk.su

I want to show you two models of lobbing, one is the theoretical model of lobbing and the second is the model of lobbing in Armenia, and what was different in those two models. In the theoretical model there are two groups, which consist of private interest who have money and the public interest who have people. And both of those groups have their interest and they could influence on the decision course to have the law. Both groups have equal interest. In Armenia private interest and the decision makers are the same people.

Fig. 1. Lobbying: Theoretic Model

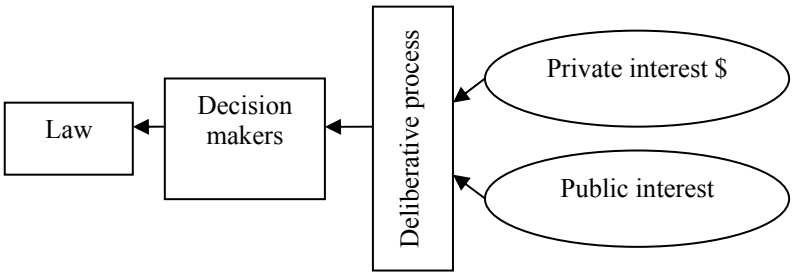
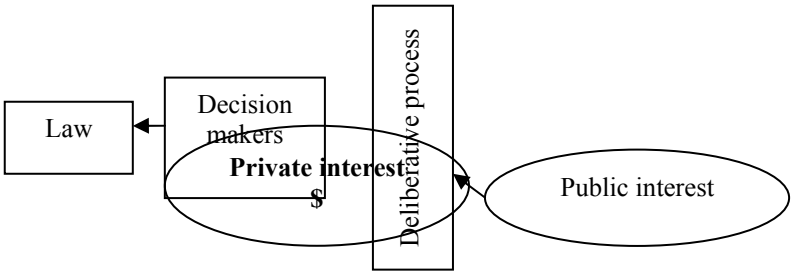


Fig. 2. Lobbying: Armenian Reality

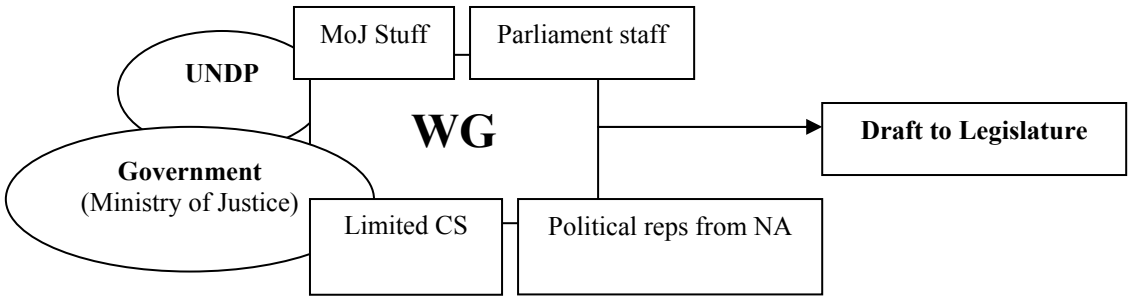


Only 40% of private people remain outside of the decision makers. The only group that remains out is public, and the lobbing law would directly influence on the public. That’s why public is more interested to prevent the adoption of lobbing. So the working group was supported by government. The interesting thing is that there weren’t any criteria to be included in the working group. There was no transparency. Nobody knew what the result of the meeting was, what were they talking about.

So, how the process was going. They started discussions with the working group, and then they presented this draft to very limited number of civil society organizations. UNDP was behind this working group, facilitating the processes. Meetings were very irregular. They were not announced publicly. Once the final draft was ready they started to promote, tried including the agenda to adopting law. Then civil society organizations realized, that they would be the part of the lobbing, they started to initiate discussions, not only individually, but also networks. And the problem was that each network started to mobilize its own networks. More organizations and

people started to know about this draft of law. And organizations tried to have influence on different structures: the government, president staff, and parliament.

Fig. 3. Process Facilitation and Implementation



The personal qualities of people started to play role in the discussion process. What civil society did, they join together, mobilized and started to monitor the process. They were actually very closely monitoring what was happening in the working groups. At the same time they started to do the comparative research of the same lobbing law in the foreign countries. There were a lot of organizations that monitor the law, what was wrong, what would be the result if the law was adopted. The media was very actively involved. And they started to work individually with the government staff, business staff.

So what were the lessons learned. Really the law can’t be adopted if it’s not base on the need. If the law exists in other countries it doesn’t mean, that the same law can effectively act in your country. Civil society organizations should be really actively involved in the policy making, give their feedback and provide the dialog between government and the civil society. Last thing is, when you are monitoring something and you have some success it doesn’t mean that you should stop.

Thank you.

Вопрос из зала: Какой закон был взят за основу? И приняли ли в итоге закон?

Алекс Сардар: Нет, закон не был принят, никакой основы не было. Просто они слышали, что где-то есть такой закон о лоббировании. Они слышали звон, но не знали, откуда он, и это было просто способом заработать деньги. То есть все организации, которые хотели бы предпринять какие-то инициативы, должны были платить деньги и получить лицензию.

Любовь Паливода: Для начала хочу сказать, почему тема коррупции «всплыла» в Украине, хотя мы знаем, что она есть везде. С 2004-го года американское правительство применило новый механизм предоставления технической помощи через корпорацию «Вызовы Тысячелетия». Эта помощь рассчитана на государства, которые стоят на демократическом пути, но имеют проблемы в экономике. Для того, чтобы определить какие страны имеют право на такую техническую помощь, были определены 16 индикаторов. Если страна соответствует этим индикаторам на среднем или высшем уровне, то она имеет право на техническую помощь. Ее отличие в том, что проект пишет сама страна. Цена вопроса очень высока. Например, Грузия получила 300 миллионов долларов на инфраструктуру, т.е. на то, что она посчитала нужным. В случае Украины нужен миллиард долларов. Но один из индикаторов оказался ниже – это индикатор, соответствующий коррупции. Они предложили пороговую программу. Т.к. коррупцию сразу везде победить невозможно, они предложили выбрать четыре сферы, в которых правительство обязуется уничтожить коррупцию. Когда я говорю правительство, я имею в виду так же и секретариат президента, и Верховный Совет, и т.д.

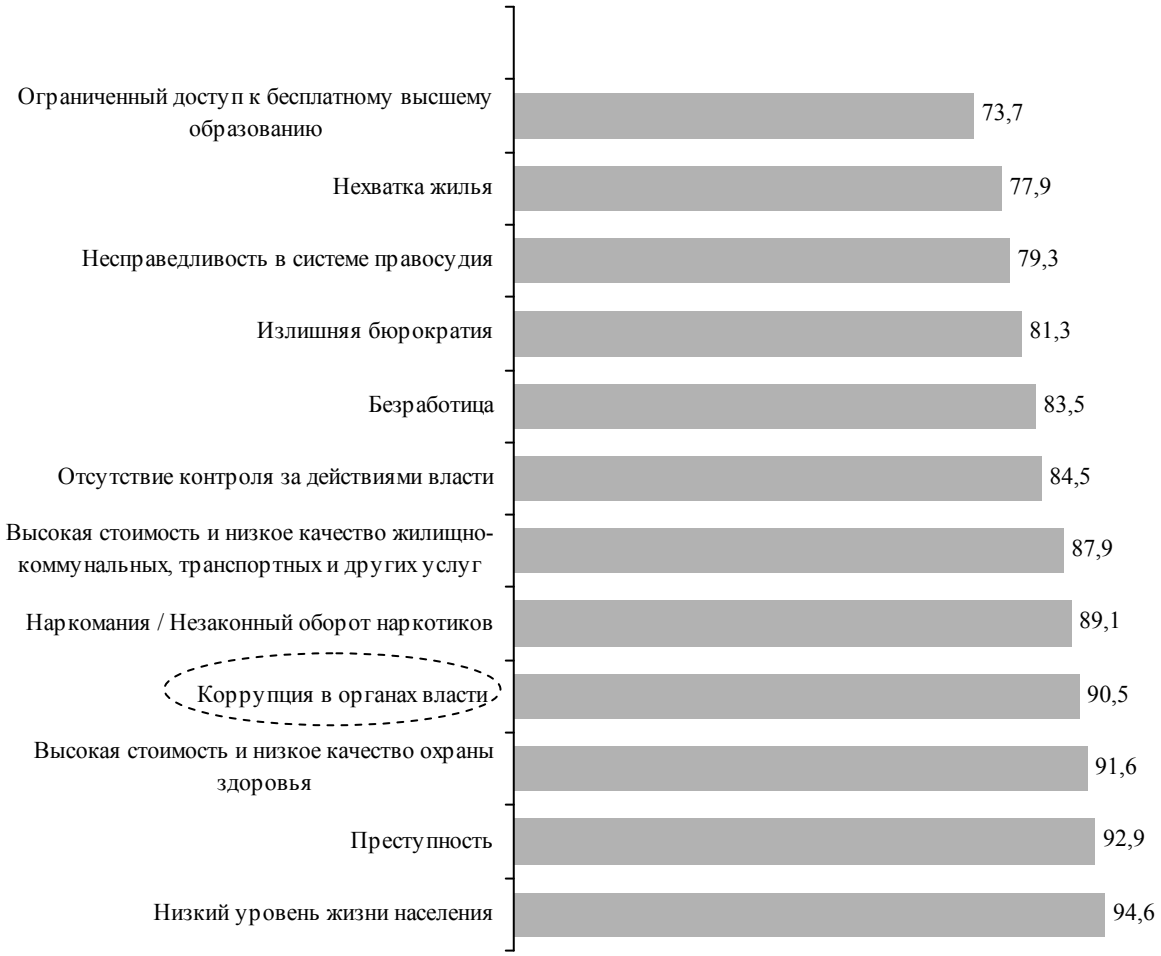
Итак, власть определила четыре области для преодоления коррупции: судебная реформа, мониторинг власти (улучшение этических и административных стандартов), упрощение и усиление регуляторной политики, борьба с коррупцией в сфере высшего образования. Конечно, эти сферы звучат очень широко, но в каждой из этих областей были взяты более узкие направления, там, где коррупция наиболее процветает и ударяет по людям. В сфере высшего образования это вступительные экзамены, поэтому была создана система независимого тестирования. Что касается судебной реформы, взята такая узкая область – все решения, которые принимаются судами, должны быть публичными. За 16 лет независимости Украины было принято более семи миллионов судебных решений, и только 650 тысяч заведено в компьютер. То есть здесь помощь будет предоставлена в том, чтобы наладить эту систему предоставления решений народу. По каждой из четырех сфер работают отдельные программы. И есть так же отдельная программа, которая занимается развитием способностей гражданского общества выявлять и осуществлять мониторинг коррупционных действий. У этой программы три задачи. Во-первых, исследовать, посмотреть, что делается с коррупцией. Во-вторых, поддержать общественные организации в их инициативах по борьбе с коррупцией. И третье, журналистика расследований, ее необходимо поддержать. В результате было проведено исследование для того чтобы получить первые базовые данные о коррупции в Украине. До этого все исследования, которые появлялись, были направлены на

то, чтобы посмотреть восприятие коррупции, у всех было свое мнение, но действительный уровень никто не знал.

В этом году было проведено исследование для того, чтобы собрать количественную и качественную информацию. Респондентами было взрослое население от 18-ти лет со всех областей Украины. Размер выборки почти 11 тысяч респондентов, что для Украины вообще очень масштабно (обычно опрашивается до двух тысяч). Метод исследования – индивидуальные интервью с февраля до марта. После этого было проведено количественное исследование с фокус-группами. Основные вопросы – это отношение взрослого населения к коррупции, опыт населения в коррупции, оценка населением достаточности и результативности мер по борьбе с коррупцией и готовность населения к противодействию коррупции, потому что нужно было посмотреть, что же делать дальше. Уникальность в том, что, во-первых, очень много респондентов, во-вторых, можно проанализировать не только отношение их к коррупции, но и ее уровень, и репрезентативность результатов на уровне каждой области. Мы проехали по всей Украине с презентациями, причем за столом во время презентации сидели представители МВД, СБУ и прокуратуры. Они все слышали эти результаты первый раз и все эти представители правоохранительных органов сразу же реагировали, им журналисты задавали вопросы, было очень интересно.

Основные результаты. Во-первых, мы посмотрели, как люди вообще понимают коррупцию. В украинском законодательстве написано, что коррупция касается только государственных служащих. Но медики и учителя по закону Украины к ним не относятся. Мы использовали такое определение: «злоупотребление государственным положением с целью получения личных выгод». Нужно сказать, что мы говорили о том, что проявлениями коррупции является не только взяточничество, это так же кумовство, протекционизм, конфликт интересов и так далее, это очень большой спектр. Что очень интересно, на фокус-группах обнаружилось, что люди вообще не понимают значения конфликта интересов. Что такое конфликт интересов, когда он наступает и как с этим бороться. Еще что интересно, мы разделяли фокус-группы на две части и просили одних рассказывать, почему коррупция – хорошо, а других, почему плохо. Так вот, почему «хорошо» люди могли рассказать, а почему «плохо» аргументов нет. Это дало толчок для разработки программ, чтобы ликвидировать это. Что касается восприятия коррупции, мы сразу же спросили о доверии к власти. Хочу заметить, что больше всего доверия вызывает власть на уровне местных и сельских советов только. Все остальные, особенно кабинет министров и верховный совет, показали катастрофический уровень недоверия. Мы спросили так же, какие проблемы они видят.

Диаграмма 1. Определение проблем



Наибольшие – низкий уровень жизни, криминал, медицина. Коррупция в органах власти стоит на четвертом месте. Но цифры довольно близки. Когда мы спросили, изменилось ли что-нибудь с 2004-го года, 77% ответили, что ничего не изменилось, а 35% отметили, что уровень коррупции даже возрос.

Диаграмма 2. Изменение уровня коррупции в Украине (2004-2006)

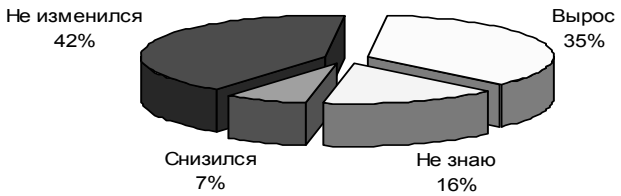
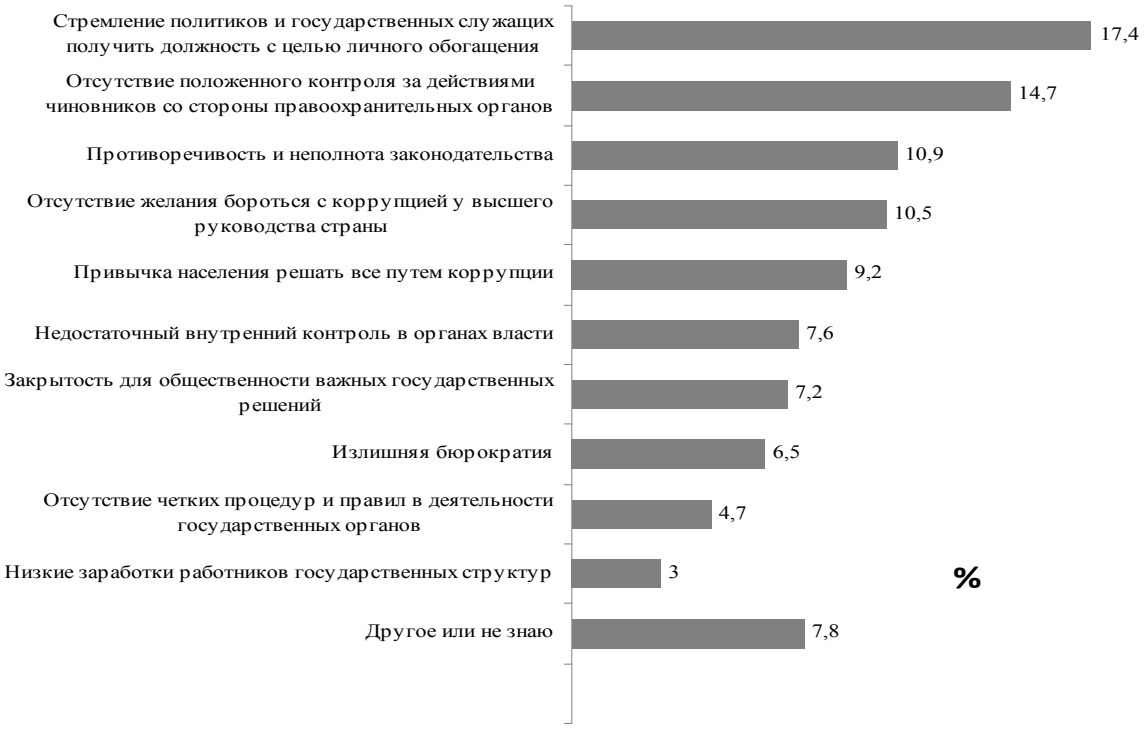
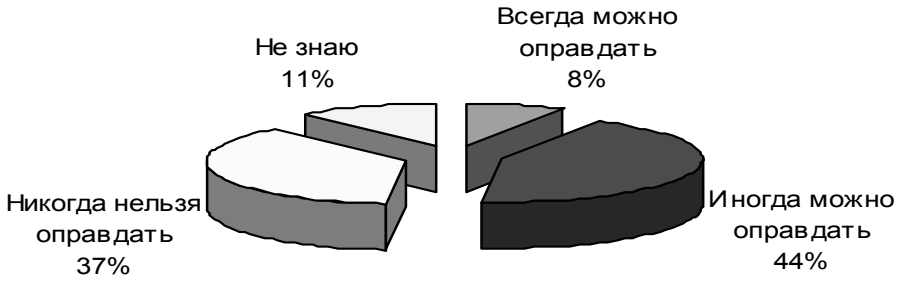


Диаграмма 3. Причины коррупции



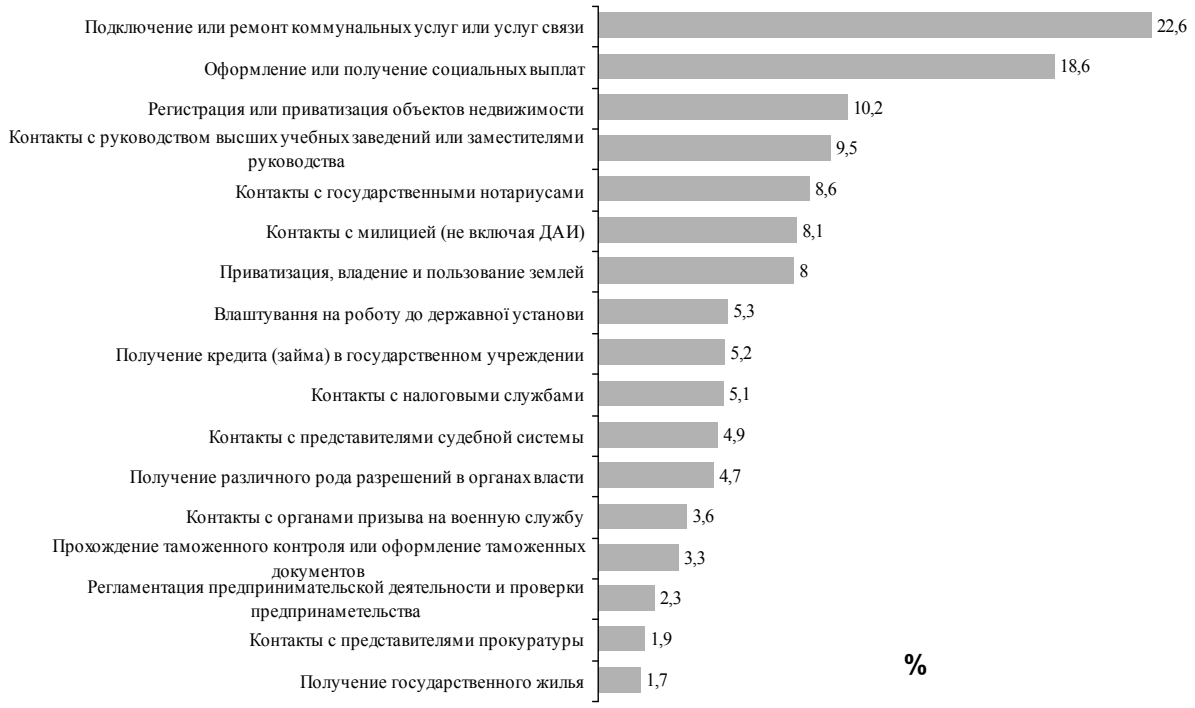
Так же мы спросили об основных причинах коррупции. В основном, это желание политиков и государственных служащих использовать свое положение с целью личного обогащения – это главная причина. Так же отсутствие контроля, плохое и запутанное законодательство, отсутствие желания у руководства страны бороться с коррупцией. Все это обозначили люди. Самое грустное, если посмотреть на оправдание коррупции, 52% респондентов сказали, что они оправдывают коррупцию.

Диаграмма 4. Оправдание коррупции



Они сказали, что коррупция это нормально, т.к. с ее помощью можно быстро сделать то, что нужно: оформить документы и т.п. Особенно для молодежи коррупция это абсолютно нормально, они даже не понимают, почему она может быть плоха. Мы посмотрели на опыт. Нужно сказать, что 67% респондентов сказали, что у них есть опыт соприкосновения с коррупцией.

Диаграмма 5. Государственные учреждения

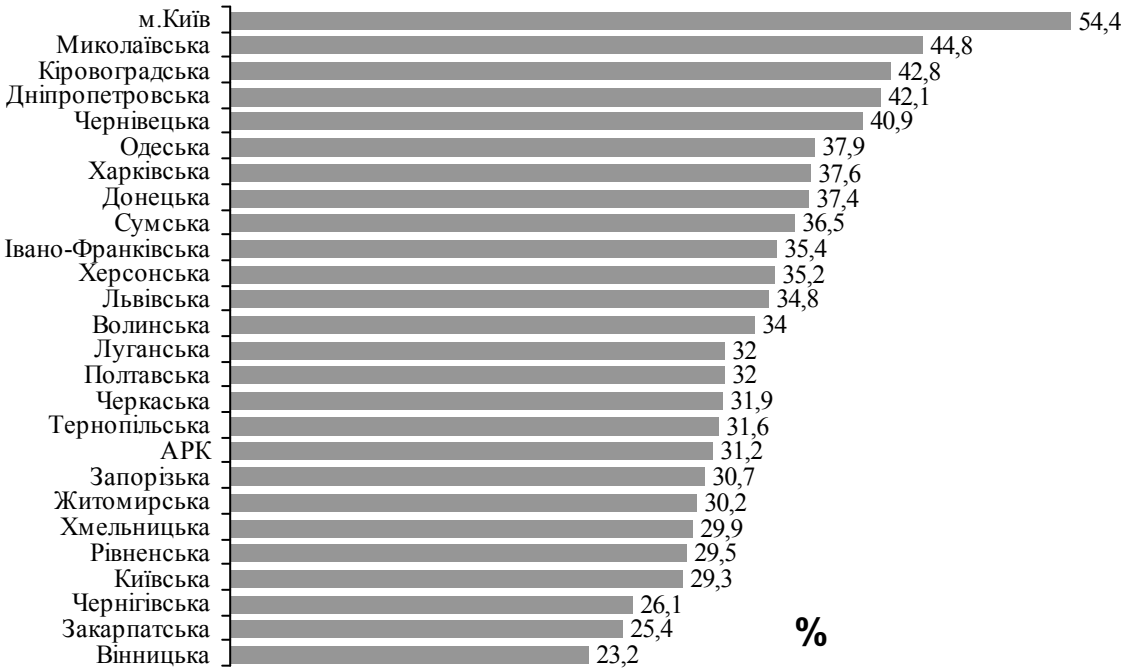


Когда мы спросили, какие ветви власти наиболее коррумпированы, были названы Верховный совет и Кабинет министров. Относительно вопроса о том, у кого есть какая-то политическая воля, был назван президент, как государственный лидер, который что-то делает в направлении борьбы с коррупцией. Когда мы спросили, какие сферы наиболее коррумпированы, были названы ГАИ, милиция, медицина, университеты. И конечно городское население имело гораздо больше опыта соприкосновения с коррупцией, чем сельское. Мы посмотрели по возрасту, образованию и доходам. Можно сказать, что наиболее часто соприкасаются с коррупцией люди среднего возраста, с образованием и доходом выше среднего.

Диаграмма 6. Опыт соприкосновения с коррупцией на протяжении последних 12-ти месяцев

Что касается восприятия коррупции по регионам, люди считают, что она наиболее выражена в Киеве и наименее в Винницкой области, что удивительно, потому что это в двух часах от Киева.

Диаграмма 7. Индекс восприятия коррупции (по регионам)



Но когда мы посмотрели фокус-группы, мы поняли, что люди просто не понимают что такое коррупция. Мы составили еще два индекса опыта коррупции – вымогательство и добровольные предложения взятки.

Диаграмма 8. Индекс опыта коррупции – вымогательство (медиана 22,15)

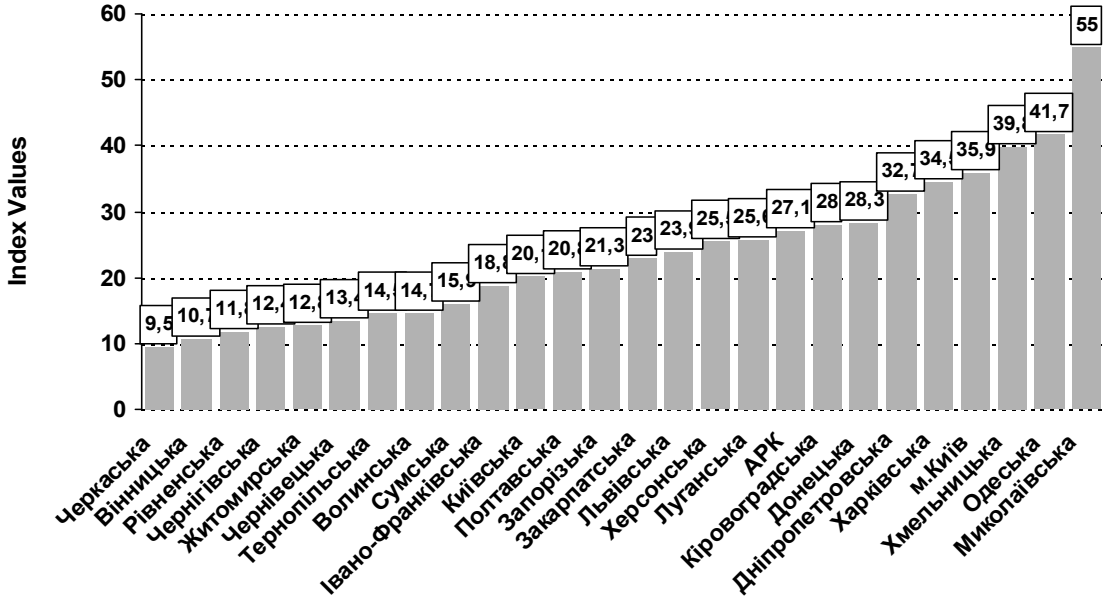
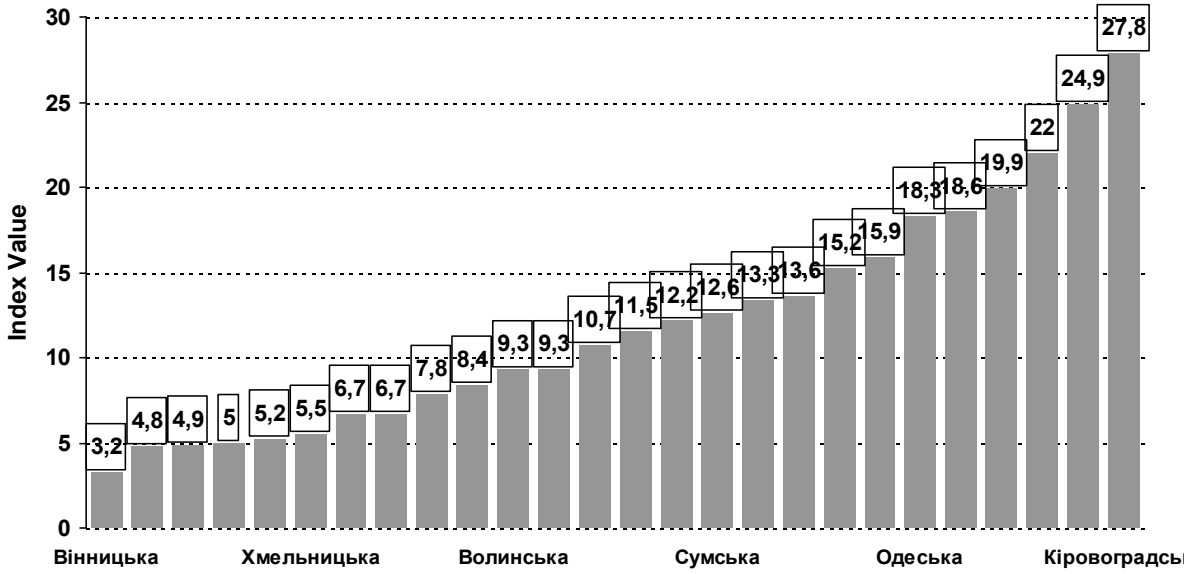


Диаграмма 9. Индекс опыта коррупции – добровольные взятки (медиана 11,1)



Мы увидели, что по областям это в основном добровольные взятки. Вообще вымогательство встречается в два раза чаще, чем добровольные взятки. Люди, которым это надоело, готовы начать отстаивать свои права.

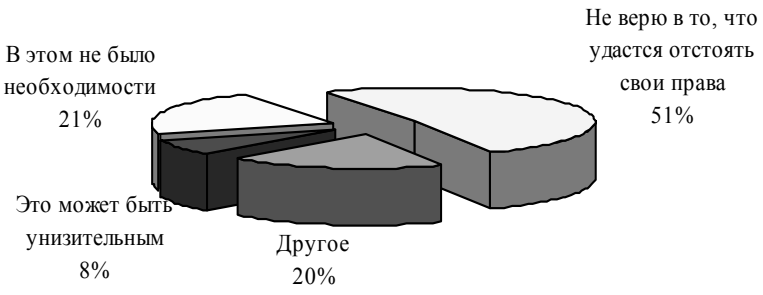
Диаграмма 10. Действия людей в случае нарушения их прав

Вместе с тем мы спросили, что вы будете делать, если вы столкнетесь с коррупцией и почти треть респондентов ответили «ничего не буду делать». И еще треть сказали, что будут требовать от чиновника исполнять его обязательства и, кроме того, жаловаться руководству.

Диаграмма 11. Эффективные меры

Какие эффективные меры? 36% сказали, что нужно избавить народных депутатов Украины от их депутатской неприкосновенности. Хочу сказать, что мы предоставили эти результаты в мае, а в июне месяце президент выступил с обращением к народу, предлагая избавить народных депутатов от неприкосновенности. Вместе с тем важно выяснить, почему люди не готовы отстаивать свои права?

Диаграмма 12. Причины неготовности отстаивать свои права



51% не верит в то, что это удастся. Но в принципе, что это нам дало? Мы получили классные результаты, которые показывают не очень красивую картину. Нам, во-первых, удалось определить группу людей, которые уже готовы отстаивать свои права. Мы специально для этой группы разработали всякие информационные компании и так далее. Мы увидели, на какие моменты нужно обратить внимание. На базе этого исследования было разработано множество других исследований и программ. Это исследование будет проходить каждый год, все результаты направляются правительству, и они активно начинают ими пользоваться. Пожалуйста, задавайте вопросы.

Алекс Сардар: Когда вы опубликовали результаты исследования, со стороны правительства не было никакой негативной реакции, они, наоборот, приветствовали полученные результаты, вы даже обратили на это внимание?

Любовь Паливода: У нас создана рабочая группа указом президента, которую возглавляет представитель секретариата и кабинета министров. 22 мая мы сделали большую презентацию результатов, на которой присутствовало более 300 человек, в том числе

премьер-министр и глава секретариата президента. Поскольку они приняли на себя обязательство бороться с коррупцией в этих четырех сферах, у них такая задача – принимать меры по результатам, которые мы им предоставляем.

Алекс Сардар: В разных странах получается восприятие очень разное. У нас, например, в 2006-м году провели национальное исследование по уровню коррупции. Они опубликовали результаты своего исследования, которые тоже были плачевными. Последовала очень негативная реакция, хотя они входили в комитет по мониторингу коррупции при президенте. После этого им пришлось выйти из этого комитета.

Любовь Паливода: Ну у нас ситуация другая, потому что они взяли на себя обязательство и в принципе должны получить объективные данные. Напротив этого исследования была сделана как бы стена, чтобы они не могли влиять на результаты исследования.

Наталья Кошелева: Я правильно понимаю, Украина хочет получить миллиард на решение каких-то своих внутренних проблем. Для этого им нужно победить коррупцию. И на это им тоже дают деньги?

Л.Паливода: Уже дали, да. Это пороговая программа.

Наталья Кошелева: И сколько на нее дали?

Любовь Паливода: 45 миллионов.

Наталья Кошелева: И если они в этих четырех областях коррупцию победят, им дадут миллиард?

Любовь Паливода: Если наши исследования покажут, что индекс там улучшился, тогда да, дадут. Причем Украина сможет его потратить так, как будет считать нужным. Но условий очень много разных. У страны должен быть конкурентноспособный проект, который им понравится и еще многое другое.

Алекс Сардар: А они делают что-нибудь, чтобы понять, действительно ли этой стране нужны эти деньги?

Любовь Паливода: Конечно, все это должно быть обосновано.

Ирина Макеева: Насколько уже определено, что вы будете проводить следующее исследование?

Любовь Паливода: Его и все последующие точно будем делать мы, т.к. необходимо прослеживать тенденцию.

Ирина Макеева: Тогда как вы оцениваете возможность политического давления на вас?

Любовь Паливода: Была попытка со стороны правительства внести те вопросы, которые бы выглядели хорошо, но мы сказали нет. Потом была попытка получить результаты до того, как они были публично объявлены. На нас жаловался секретариат президента, что мы не предоставляем результаты. Но мы сказали, что все одинаковые и мы никому ничего не дадим. Особенно сильное давление было в областях, т.к. область от области сильно отличались. Это конечно инструмент политической игры, мы это понимали и поэтому для всех предоставили равные условия. Это как раз вопрос конфликта интересов.

Спасибо!

Ирина Макеева: Уважаемые коллеги, я постараюсь кратко вам рассказать о том, что сибирский центр делает вот уже два года. Я хочу рассказать о небольшом опыте, который мы получили в ходе нашей экспериментальной программы «Новая модель эффективного управления муниципальным образованием – Качество жизни в наших руках». Выполняет ее Сибирский центр поддержки общественных инициатив при поддержке Фонда Чарльза Стюарта Мутта. Программа началась в 2006 году, в феврале 2008-го будет итоговая конференция. Основана программа на модели эффективного самоуправления в сообществе, которая была разработана Полом Стейном. Мы попытались адаптировать американский опыт и использовать его у нас в стране.

Рис. 1. Модель эффективного самоуправления в обществе

Что представляет собой эта модель? Есть три так называемых основных навыка. Первый – это вовлечение граждан, второй – измерение результатов, третий – процесс реализации выполнения местных программ, направленных на решение определенных проблем. Вот такими навыками могут обладать люди, занимающиеся местным самоуправлением в сообществе. Когда мы овладеваем этими навыками, совмещаем их, получаются четыре передовых практики управления. Когда они используются, управление в сообществе улучшается, и соответственно улучшаются многие другие показатели.

Первая практика – происходит решение проблем сообщества. Вторая – организация управляется с ориентацией на результат, чего у нас в частности в государственной сфере не хватает очень сильно. Третье – сами граждане начинают активно ориентироваться на результат. В итоге мы получаем самоуправление в сообществе, ориентированное на результат. Казалось бы несложно, но у нас этого не было. Плюс ко всему особенность – это измерение результатов, мы например этого не делали раньше целенаправленно. В модели есть еще теоретические компоненты. Например, четыре направления улучшения: устойчивое вовлечение граждан во множественные роли, т.е. граждане должны играть больше ролей, чем сейчас играют, для нас это важно; использование обратной связи при принятии организационных или общественных решений, это каждый раз измерили, посмотрели, измерили опять, улучшилось или нет; соединение желаемых результатов с ресурсами подотчетных лиц или организации; использование разных видов сотрудничества. На ролях граждан остановимся чуть подробнее. Всего наши эксперты выделяют пять основных ролей: заинтересованные стороны; представители, защитники групповых интересов; лидеры диалога; оценщики; партнеры выполняемых программ. Если добавить ключевые моменты, всего ролей получится десять.

Когда мы начали свою программу, мы на конкурсной основе выбрали шесть пилотных территорий. Это все отдельные муниципальные образования и все они очень разные. Были определенные критерии и все они небольшие, мы понимали, что большую территорию сразу не осилим. Междуреченск Кемеровской области, город достаточно большой и активный; Ангарск, Иркутской области, город не очень большой, но очень активный; поселок Майма, республика Алтай, это сельское поселение, пригород столицы; и три сельских района, Сузунский район Новосибирской области, Кривошеинский район в Томской области и Курагинский район в Красноярском крае.

Что мы сделали. В каждом из этих пилотных сообществ была создана рабочая группа, в которую вошли представители органов власти, местного самоуправления, общественности и СМИ. Исходя из того, что задача органов власти – повышение обеспечения уровня качества жизни на данной территории и обеспечение устойчивого участия граждан в процессах принятия решений и управлении образованием муниципальным, согласно новому закону, который два года как действует в России и изменил полномочия муниципальных образований, у нас получилась очень интересная ситуация: объединились наш опыт, наш интерес, желание сделать что-то новое, американские партнер с интересной моделью и плюс ко всему такая ситуация, которая подталкивала – очень большой был интерес к этой программе у власти.

Что происходит в течение двух лет: четыре семинара по обучению и обмену опытом. Между семинарами команды уезжают к себе и пытаются сделать то, что запланировали на семинаре. Мы предоставляем им некоторые образовательные возможности и поддержку в виде экспертов сибирской сети. К концу этого года мы планируем описать наш опыт и в феврале 2008 года в Новосибирске состоится итоговая конференция по проекту.

В чем особенности, с чего мы начали? Во-первых, мы попытались изменить приоритеты. Самооценка сообществ, которую мы провели, показала, что на первом месте стоит вовлечение граждан, потом им интереснее реализация местных проектов и программ, потом измерение результатов. Еще одна особенность – опора на органы местного самоуправления и депутатов. Раньше все наши программы в основном были направлены на НКО. Ну и поскольку это пилотный проект, экспериментальный, мы не платим людям в сообществах за то, что они это делают, идем очень постепенно, внедряя элементы управления модели в практику управления в сообществе. Общий ход идет медленнее, чем даже мы планировали. Но зарубежный пример отчета делался 15 лет. Проект, кстати, не очень дорогой – 200 тысяч долларов за два года.

Какова методика? Сначала она была проработана с рабочей группой на семинаре, затем по возвращению – в сообществе. Первый шаг – провести публичный мозговой штурм

или серию. Т.е. на публичных собраниях граждане определяют и обсуждают интересующие их проблемы в сфере качества жизни, расставляют приоритеты. После этого команда садится и выбирает те проблемы, которые важны для разных групп. Обязательным условием были совещательность и репрезентативность. Команда определяет проблему-кандидата, над которой мы дальше будет работать. Проблема должна быть важной для всех групп и ее можно решить на местном уровне. Дальше проводятся собрания наиболее активных граждан, на которых сами граждане должны были выбрать одну-две проблемы. Дальше создаются некие рабочие группы, которые должны были исследовать проблему, работать с ней и в результате прийти к индикаторам. Эта методика тоже была прописана. После этого команда проводит исследование, смотрит, где можно найти эту информацию. Затем команда возвращается к гражданским группам активистов, чтобы проверить, похоже ли то, что у нас получилось, на то, что мы хотим измерить. Дальше наступает фаза действий, измерений.

Расскажу о возникших у нас проблемах. Самая первая трудность, которую мы постепенно осознали, это то, что навыков стратегического планирования очень часто нет не только у населения, но и у руководителей. Первые два компонента пошли очень хорошо, но вот связь измерения результатов в долгосрочной перспективе с какими-то улучшениями не прослеживается. Определение индикаторов само по себе – очень сложный процесс, нам все время приходится к нему возвращаться. Активных граждан сложно привлекать. Сложно грамотно собирать информацию. Внедрение компонентов модели в практику на постоянной основе тоже очень сложный процесс. Ну и вопрос использования полученных данных. Репрезентативность тоже остается очень сложной проблемой.

На данном этапе мы запланировали поездки в каждое сообщество для оценки на месте. Мы планируем описать опыт использования этой модели в сообществе и опубликовать его.

Вопрос из зала: Мне кажется, одна из самых больших проблем – это мотивация. Как людей заставить участвовать в этих гражданских группах, рабочих группах и т.д.? Вы им не платите. Что заставляет их с вами работать?

Ирина Макеева: В этой программе, поскольку в самом начале были отобраны заинтересованные сообщества, с мотивацией группы было немного проще, хотя не могу сказать, что идеально. Намечается спад, некоторые люди ушли. Одним из критериев продолжения проекта будет именно мотивация людей и их готовность продолжить эту работу. Есть активные НКО, общественные группы, жители. В больших городах с этим проще. Когда мы привлекаем специалистов, нужны деньги.

Вопрос из зала: Мне кажется, это может стать моделью развлечения для каких-то людей. Т.е. возможно нужно использовать рекламу типа: «Выключи телевизор, иди работать!». Какая-то рекламная агитация проводится?

Ирина Макеева: На местах они это конечно делают. Спасибо!

Сессия 8. “Практический опыт”

27 сентября 2007 г.

С докладами выступили Денис Корепанов «Система оценивания в АМР США» и Анастасия Сусуева «Региональные и муниципальные программы: практический опыт внедрения оценки результата».

В дискуссии принимали участие Алексей Кузьмин, Сергей Ворсин.

Денис Корепанов: Я хочу немного сфокусировать тему своего сегодняшнего выступления. Буду говорить, прежде всего, об опыте, который существует в нашем подразделении в России, потому что система оценки в Агентстве в целом более крупная и некоторые ее элементы нельзя обрисовать в рамках того времени, что у нас есть.

Прежде всего, я бы хотел для тех, кто не сталкивался с USAID, коротко рассказать, что это такое. USIAD это правительственное агентство США, которое работает более чем в 100 странах по всему миру и разрабатывает, финансирует и осуществляет программы технического сотрудничества. В России Агентство с 1992 года. Три основных направления, которые за это время поддерживались – это экономические преобразования, гражданское общество и здоровье населения. За все эти годы было израсходовано более двух с половиной миллиардов долларов США. Понятно, что в таком большом хозяйстве система отчетности приобретает важное значение. При этом финансируемые нами проекты в рамках этого большого бюджета, имели разный масштаб, разные географическую и тематическую составляющие. Все это обуславливало необходимость эффективного использования инструмента оценки для мониторинга эффективности этих проектов и для отчетности перед конгрессом, выделяющим эти финансовые ресурсы, и для отчетности перед руководством Агентства в целом.

Что такое оценка эффективности проектов для нас и как мы ее понимаем. Прежде всего, оценка проектов – это относительно структурированное аналитическое мероприятие,

предпринятое для ответа на конкретные управленческие вопросы по программам. При этом оценка – только один из многих элементов анализа эффективности нашей деятельности. Сюда также входят мониторинг, различные исследования и многое другое. Эти элементы делятся на формализованные методы и неформализованные. Формализованные – это оценка как таковая, мониторинг, анкетирование и та формальная отчетность, которую предоставляют в агентство организации, осуществляющие программы технического сотрудничества в России. Неформализованные методы – это инспекционные поездки наших менеджеров, отзывы организаций, которые осуществляют программы, отзывы конечных получателей наших «продуктов» и программ. Мониторинг, как один из основных формализованных методов что мы используем, позволяет нам определить количественно результат, которого мы достигли на данный момент и где мы находимся по отношению к достижению заданного результата. А оценка позволяет ответить на вопрос, почему мы находимся именно в этом месте, почему мы достигаем тех или иных результатов, и есть ли какие-то косвенные результаты полученные нами. Это инструмент качественного характера.

Какие основные задачи проведения оценки мы перед собой ставим. Прежде всего, это регулярность использования этого инструмента, потому что только при взаимосвязи его с мониторингом можно получить четкую картину того воздействия, которое наши проекты оказывают на внешнюю среду. Причины использования оценки могут быть разные, но хотелось бы остановиться на наиболее часто встречающихся пяти. Первое – это задача повышения эффективности и коррекции проекта. Второе это формулирование или пересмотр стратегии, как в отдельном проекте, группе проектов, или по всему сектору деятельности. Третья задача это разработка новых проектов. Мы часто проводим оценку, которая смотрит на несколько шагов вперед и дает рекомендации – в каком виде и какие проекты нужны. Так же существует задача документирования достигнутых результатов успеха. И последняя цель, которая пересекается с предыдущей, выделение и распространение полученных уроков для их последующего использования в других проектах или других странах, где Агентство работает по схожим направлениям.

Есть несколько систем классификаций оценки, которые мы используем в своей работе в России. Первая – по типу осуществления: внешняя, внутренняя и смешанная оценка. Внутренняя оценка проводится нашими же собственными сотрудниками. Это самый оперативный тип оценки. К минусам здесь можно отнести то, что внутренняя оценка не обладает достаточной объективностью и независимостью. Внешняя оценка проводится независимыми экспертами и консалтинговыми компаниями и на 90% в России мы используем этот метод. Смешанная оценка проводится с участием сразу нескольких категорий участников: внешними экспертами, нашими сотрудниками, исполнителями

программ и может быть даже конечными получателями результатов наших программ. Это достаточно интересный и сложный механизм, потому что он требует очень серьезной координации. Если в первом типе оценки, когда мы проводим ее внутренними усилиями, серьезным преимуществом является то, что это достаточно дешевый для нас вариант, второй вариант не требует от нас каких-то собственных временных усилий, то в третьем варианте, хотя методологически мы верим, что этот тип может давать самые эффективные результаты, требуются временные и финансовые инвестиции.

Вторая система нашей внутренней классификации оценок, делит оценку на ту, которая финансируется и заказывается USAID и ту, которая финансируется и заказывается организациями, исполняющими программы USAID.

И третий набор вариантов оценки – в зависимости от того, на что оценка нацелена, на какой этап осуществления проекта. В данном случае существуют три следующих типа: оценка, проводимая до начала проекта и несущая в себе элементы дизайна; оценка, проводимая во время осуществления проекта, для получения понимания в правильном ли мы направлении двигаемся и предназначается для внесения некой оперативной коррекции в проект; и оценка финальная для подведения итогов и изучения полученных результатов.

Оценка в системе USAID – это важный и неотъемлемый элемент, который на некоторых этапах развития нашей организации был даже обязательным. Так, например, существовал даже рекомендованный процент от стоимости проекта, который мог быть израсходован на проведение оценки. Для распространения информации об оценке и ее инструментах был создан профессиональный ресурс в Интернете, который находится в открытом доступе по этому адресу - http://evalweb.usaid.gov

Какие же сложности возникают перед нами во время осуществления оценочной деятельности. Прежде всего, это дефицит временных ресурсов, которые необходимо направить на ее проведение. Понятно, что все менеджеры заняты своими повседневными обязанностями и им сложно остановиться, для того чтобы перенаправить свое время на проведение оценки. Кроме того, это понимание необходимости оценки как инструмента и важного элемента самообучающейся и развивающейся организации. Еще одна сложность – это срочность в получении результатов оценки, когда ее результаты нужны уже завтра. Зачастую это связано с плохим ее планированием. То есть, часто бывает, что приходят менеджеры проекта и говорят: «Хотим провести оценку и результаты нужно получить через месяц, ну хорошо, через три». Какие здесь вопросы? Прежде всего, получить грамотных консультантов в таких временных параметрах очень сложно. Потому что чем лучше консультант, чем он известней, чем у него больше опыта, тем на более долгий срок у него расписан график работы, иногда это больше года. Здесь я хочу привести пример некоторой

инновации, которую мы недавно опробовали – использование виртуального пула консультантов в дополнение к основной команде оценки. Поскольку это происходило в рамках нашей последней оценки, для которой мы привлекли компанию Процесс-консалтинг, я попрошу присутствующего здесь Алексея Кузьмина, руководителя этой компании сказать пару слов об этом.

Алексей Кузьмин: Я бы даже усилил то, что говорил Денис. Когда мы стали заниматься этой оценкой, мы подумали, что будет здорово привлечь не просто каких-то людей, а самых-самых лучших, а у них все вообще-то расписано на три года вперед и это абсолютно нереально их нанять. И мы придумали, что попробуем сделать такой виртуальный консультационный орган в команде, который предполагает, что вот эти самые-самые лучшие нам помогут на этапе анализа информации при возникновении наиболее сложных вопросов интерпретации данных, а также предложению рекомендаций по итогам работы. Для них ставились очень узкие конкретные задачи, которые соотносятся с их сферой экспертизы. Мы очень благодарны USAID за такую гибкость, и в результате нам удалось пригласить всемирно известного эксперта Раймонда Страйка. Он вообще оказался в Египте, в другой организации, но все что требовалось для этой работы – это компьютер и Интернет. Мы также пригласили Майкла Пэтона, которого невозможно нанять в принципе. Мы его семь лет зовем в Россию, но он не едет. Оплата была почасовая и этот подход в целом оказался более чем экономичным. Дополнительно мы пригласили ведущую консалтинговую российскую фирму по бизнес-консультированию, которую тоже нереально было бы нанять напрямую в команду оценки уже в силу финансовых причин. И этот виртуальный комитет очень хорошо себя показал и положительно сказался на результатах оценки.

Денис Корепанов: Спасибо, Алексей. Среди оставшихся трудностей, которые я бы хотел озвучить, это использование результатов оценки. Иногда бывает так, что в результате проведенной оценки получен очень хороший продукт, но он просто ставится на полку и не используется. Чтобы такого не происходило, мы разработали систему мониторинга использования результатов оценки: после окончания оценки мы вместе с руководством проекта решаем, какие из рекомендаций, представленных в оценке, будем использовать, а какие нет. При этом мы создаем некую матрицу рекомендаций, назначаем ответственного за их внедрение и устанавливаем сроки. В результате, мы через полгода-год уже могли проследить, как были использованы результаты и какую эффективность они дали. Этот инструмент помог нам значительно повысить использование результатов и эффективность инвестиций, которые направляются на проведение оценки. И последняя сложность – это

сфокусированность оценки. Прежде всего, это сфокусированность оценки на стадии разработки. Когда принимается решение о проведении оценки, появляется несколько заинтересованных сторон, которые хотят получить ответы на интересующие их вопросы. Вопросы одного типа могут быть у менеджеров проекта и абсолютно другого у высшего руководства нашей организации или у финансистов. Если все эти вопросы поместить в техническое задание, то понятно, что задача команде оценщиков предстоит просто невыполнимая. Поэтому необходимо найти баланс, чтобы техническое задание на оценку было логически корректное и сфокусированное.

Вопрос из зала: Существует ли специальный отдел или человек, который имеет функцию проводить все мероприятия по оценке или за это просто отвечает каждый менеджер?

Денис Корепанов: Однозначно прописанной процедуры в USAID нет. Подразделение в каждой из стран присутствия само решает, как оно будет осуществлять эту функцию.

В российском представительстве этот вопрос за последние годы решался по-разному. Сначала не было ничего вообще. Затем создали отдел из двух человек, которые занимались оценкой проектов на постоянной основе. Потом было принято решение, что для миссии не требуется такой серьезный фокус на оценке и сейчас только один человек отвечает за координацию усилий в этой области. В принципе, в каждом представительстве существует руководитель по оценке. В то же время, любой из менеджеров, которые ведут проекты, также могут самостоятельно использовать оценку. Задача руководителя по оценке помочь советом и методологией.

Сергей Ворсин: Я занимался мониторингом и оценкой программ, финансируемых USAID более трех лет в ТаджикистанеЕсть ли какая-то система мониторинга и оценки, куда поступают все отчеты и анализируются, показываются критические моменты? В моей практике было такое, что мы уличали организации в непрямом расходовании средств, но этот проект продолжали финансировать. Какова скорость реакции на такую информацию?

Денис Корепанов: Отчеты об оценке помещаются и хранятся на специальном сайте. Какая-то консолидация информации по этим отчетам не проводится. Есть бюро в Вашингтоне, которое занимается только оценкой на уровне всего агентства: оно прописывает методологию, пытается идентифицировать тенденции, предлагать стандартные решения. Все это размещается на сайте, который я показывал ранее. Есть еще одна

сопутствующая система – сводная система мониторинга, которая собирает индикаторы со всех стран, чтобы получить картину общего влияния, которое оказывает агентство по развитию конкретных направлений. Понятно, что мониторинг – это более оперативный инструмент и он позволяет реагировать на ситуацию более быстро.

Вопрос из зала: Во многих странах, где работает USAID, считается индекс устойчивости некоммерческих организаций. Это исследование, которое носит оценочный характер или диагностический?

Денис Корепанов: Я думаю это дискуссионный вопрос, но тем не менее такой индекс – это мониторинговый показатель. Для того чтобы его превратить в оценочное исследование, необходимо насытить, подготовить техническое задание, где используется этот индекс, и поместить туда для этого вопросы оценочного характера.

Вопрос из зала: Вы сейчас сказали про системы индикаторов, это достаточно серьезный вопрос. Какие индикаторы можно использовать для составления системы сбалансированных показателей и где с ними можно ознакомиться?

Денис Корепанов: Та версия, которую мы используем в рамках нашего управления через системы индикаторов очень упрощена и зачастую не может относиться к системам сбалансированных показателей. Прежде всего мы используем количественные индикаторы, такие как количество километров построенных дорог или количество вылеченных людей и т.д. и скорее для отчетности, чем непосредственно управления. Всю эту информацию можно найти на сайте, который я указал. Спасибо.

Анастасия Сусуева: Прежде чем перейти к своему выступлению, я бы хотела рассказать о своей организации. Межрегиональный общественный фонд "Сибирский центр поддержки общественных инициатив" является равноправным партнером Сибирской сети центров общественного развития. Одним из направлений нашей деятельности является развитие оценки и экспертная помощь при реализации социальных программ на разных уровнях власти. Мое выступление будет посвящено реальной практике внедрения систем мониторинга и оценки в целевые и межведомственные программы. Я бы хотела охарактеризовать ситуацию в рамках проведения реформ и перехода на бюджет, который ориентирован на результат. На сегодняшний день большее количество учреждений и организаций, являющихся государственными, работают неэффективно в рамках старого

сметного финансирования. В связи с тем, что государство фактически отягощено этими организациями, новая политика говорит о том, что необходимо перевести эти организации в независимый сектор и для того чтобы перейти на бюджет, ориентированный на результат, необходимо внедрить систему оценки и мониторинга в программы, объединяющие эти учреждения. Для того чтобы перейти на бюджет, ориентированный на результат, социальные учреждения в государственной сфере формируют образования, в которых отображают показатели, индикаторы качества своей работы. Если мы будет говорить об уровне субъекта или региона РФ, то здесь важнейшим является внедрение оценки качества жизни населения. Если мы спустимся ниже и посмотрим на сами учреждения, то здесь важнейшим является внедрение оценки и мониторинга деятельности самих этих учреждений на уровне формирования межведомственных программ.

Первый опыт включения нашей организации во внедрение оценки произошел в 2004 году. Новосибирская область выступила одной из первых, которая попыталась измерить качество жизни населения. Для того, чтобы разработать систему мониторинга и оценки, департамент экономики и планирования новосибирской области создавал рабочую группу, в которую включались сотрудники этого департамента, представители органов местного самоуправления, общественных организаций и научных учреждений. В качестве общественной организации выступал "Сибирский центр поддержки общественных инициатив". Таким образом, в рамках мониторинга и оценки было сформулировано пять критериев уровня качества жизни. Это качество населения, фактически это объединенная система географических показателей; благосостояние, уровень заработной платы; качество трудовой жизни; качество социальной сферы и безопасность жизнедеятельности. Качество социальной сферы оказалось одним из сложнейших критериев, поскольку он объединял целую систему показателей, в том числе количество детских садов, школ. "Сибирский центр" активно участвовал в разработке систем этих показателей, а также предложил включить показатель – количество общественных организаций на тысячу населения. Мы понимаем, что уровень этого показателя низкий, но он показывает некоторую ситуацию, связанную с уровнем активизации населения в данном регионе. Таким образом, было сформировано 37 показателей.

Следующий опыт посвящен программам более низкого уровня. Это целевые межведомственные программы. Мы активно сотрудничаем с различными муниципальными образованиями. В прошлом годы мы реализовывали специальную обучающую программу для сотрудников культурного департамента города Сургут и руководителей учреждений культурной сферы. В ее рамках мы обсуждали показатели качества их работы. Программы происходят не в рамках логической сферы. Сначала мы формируем цели и задачи

программы, описываем деятельность, формируем бюджет и только затем формируем показатели. Возникают многие сложности. Например, количество массовых мероприятий или количество приходящих на них людей – могут ли они показать эффективность работы учреждений культурной сферы?

Все эти показатели, особенно те, которые касаются работы социальных учреждений, фактически грешат тем, что никто не пытается в рамках оценки посмотреть на их влияние или изменения. Пока все они сосредоточены на том, чтобы посчитать действия и результаты. Второй момент, по индикатору общественной активизации. Здесь мы столкнулись с тем, что государственные органы и социальные учреждения не имеют средств, опыта и возможности применять хорошие методы сбора информации. И хотя этот показатель не идеален, он хорош тем, что всегда можно взять эти данные в федеральной регистрационной службе и отслеживать этот показатель без больших затрат на исследования. Фактически в государственном секторе не предусмотрена сейчас ни система финансирования оценки, ни методы сбора.

Вопрос из зала: Когда шла оценка качества социальной сферы в регионах, вы опирались на количественный показатель или использовали экспертный потенциал?

Анастасия Сусуева: Данные показатели формируют соответствующие уровни власти. Как правило, они формируются на количественных показателях.

Вопрос из зала: Если бы у вас было полномочие сделать какое-то единственное изменение в процессе оценки, каким бы оно было?

Анастасия Сусуева: Это то, чем Сибирский центр занимается на данный момент. Если бы у нас был такой шанс на более ранних этапах, все-таки нужно включать конечных получателей услуг, в том числе для формирования показателей качества работы учреждений, поскольку они непосредственные получатели услуг. Этого нет на сегодняшний день. В рамках обучающих программ мы передаем инструменты вовлечения непосредственно благополучателей услуг, для того чтобы формировать дальнейшую стратегию формирования государственного задания этих учреждений. Трудно говорить, насколько это сейчас внедрено, потому что это самые первые шаги.

Денис Корепанов: У меня некоторая сложность в ответе на этот вопрос, потому что у меня некое полномочие есть для того чтобы это делать. У нас основные проблемы это

политизированность программ, которые мы осуществляем. А результаты оценки должны быть свободными, для того чтобы руководствоваться только задачами управленческого характера. С этой точки зрения не все результаты используются, и я сталкиваюсь с тем, что менеджеры, которые у нас работают, не имеют дополнительных мотиваций использовать это как инструмент. То есть проблема в использовании. Я бы попытался повысить использование оценки как инструмента. Возможно, я бы попробовал для этого смешанный вариант оценки с участием как внутренних, так и внешних благополучателей. Спасибо!

Сессия 10. “Оценка государственных программ”

28 сентября 1007 г.

Л. Владыко[27]

Оценка воздействия политики конкурсного финансирования программ и проектов на социальную самоорганизацию (опыт Красноярского края)

Добрый день, уважаемые коллеги! Я хочу поблагодарить вас за предоставленную мне возможность поделиться опытом проведения оценки в одном из удалённых регионов России. Для меня очень важно быть услышанной теми, кто продвигает основополагающие идеи оценки в мировом сообществе.

В своём докладе я хотела бы представить некую промежуточную информацию о методике проведения «Оценки воздействия политики конкурсного финансирования программ и проектов на социальную самоорганизацию», но не итоговый отчет по оценке влияния. Дело в том, что тема «Оценка воздействия политики конкурсного финансирования программ и проектов на социальную самоорганизацию» является лишь частью одного большого исследования – «Оценка влияния Государственной грантовой программы Красноярского края «Социальное партнерство во имя развития», которое мы в данный момент проводим. Постараюсь быть краткой.

Чем мотивировано данное исследование?

На территории Красноярского края с 1999 года осуществляются модели конкурсного финансирования социальных программ и проектов. Всё начиналось с консолидированных бюджетов, в которых принимали участие муниципальная, краевая власть и ресурсный центр НКО «Агентство общественных инициатив». Важным аспектом самого процесса конкурсного финансирования социальных программ и проектов как инструмента развития

[27] Людмила Владыко - консультант Управления общественных связей, Администрация Красноярского края (Красноярск, Россия). E-mail: MilaVladi@mail.ru

социальной самоорганизации является вовлечение в этот проект экспертов из числа представителей местных сообществ. Это является частью стратегии управления социальными изменениями в Красноярском крае. Сей факт относится не только к нашей программе, но и многим другим национальным региональным проектам.

Цели исследования в рамках оценки воздействия политики конкурсного финансирования программ и проектов на социальную самоорганизацию следующие. Во-первых, узнать, является ли социальная стабильность в Красноярском крае производной от самоорганизации, то есть, если мы влияем на самоорганизацию, отражается ли это на социальной стабильности и уровне удовлетворения населения Красноярского края. Во-вторых, исследовать, каково влияние инновационных региональных политик на развитие социальной самоорганизации. В-третьих, установить, каково влияние повышения компетентности управления социальными изменениями на готовность сообщества адаптироваться к новым экономическим реалиям и самоорганизациям в условиях трансформации. Здесь мы исключаем силовое воздействие власти.

Напомню, что Красноярский край является очень протяжённым, по площади вмещает в себя несколько территорий Франции.

Первым и главным респондентом нашего исследования является губернатор Красноярского края Александр Геннадьевич Хлопонин. Его отношение к грантовой программе: «Наступает время новых возможностей! С 2005 года вступил в силу наш новый закон о краевых социальных грантах, и мы готовы поддерживать самые смелые проекты. Оптимизм и вера в собственные силы! Без этого невозможно построить лучшее будущее для нашего края!» За этими словами скрывается и основная цель грантовой программы. Она направлена не только на решение каких-то конкретных социальных проблем, она направлена на развитие активности участия граждан в решении этих проблем, на развитие их самоорганизации.

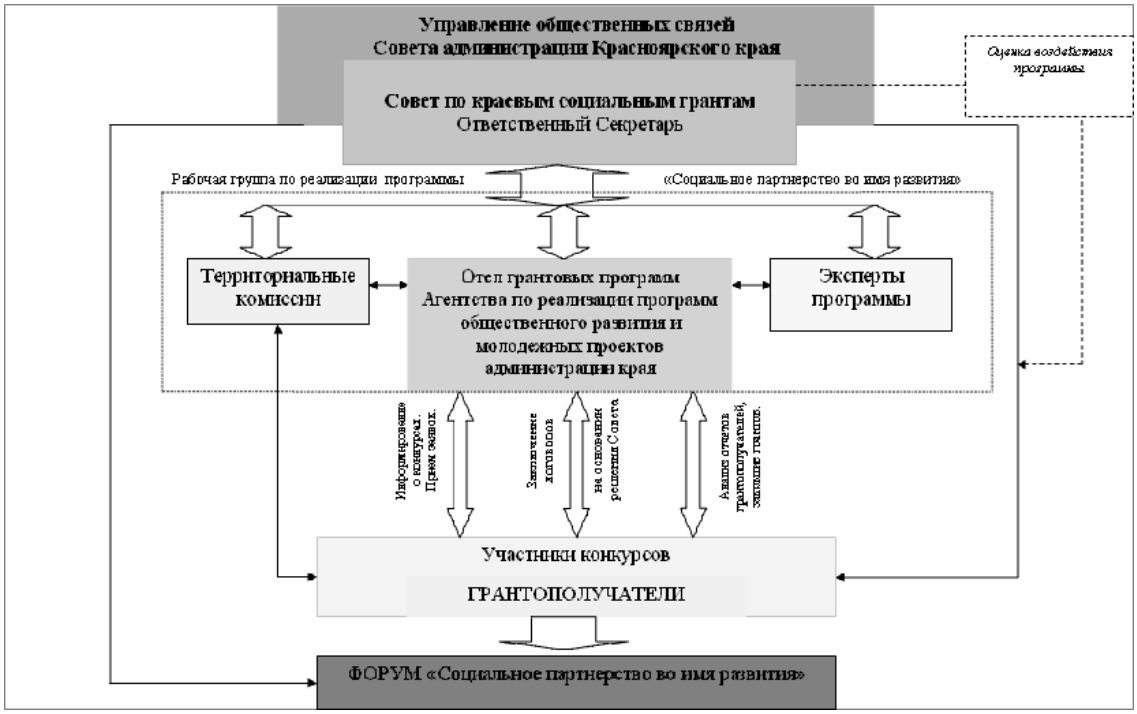
Второй респондент нашего исследования – председатель Законодательного Собрания Красноярского края Александр Усс. Своё отношение к программе он выразил русской пословицей: «Где родился, там и пригодился». Он также считает, что грантовая программа «Социальное партнёрство во имя развития» даёт возможность жителям края внести свой собственный вклад в решение проблем на самом близком уровне – посёлок, село, город.

Для того, чтобы было понятно, о чём идёт речь, скажу несколько слов о государственной грантовой программе. Закон Красноярского края «О краевых социальных грантах» и закон Красноярского края «О краевом бюджете на 2007 год» – законодательная база краевой грантовой программы. Таким образом, данная программа не является некой целевой бюджетной программой, она представляет собой административный

содержательный базовый элемент реализации закона «О краевых социальных грантах». Прошу обратить ваше внимание на основную цель программы – обеспечить взаимодействие граждан, общественных объединений, организаций и органов государственной власти края, направленное на социально-экономическое развитие Красноярского края и его духовное возрождение. Ключевые слова – партнёрство, взаимодействие, поэтому и программа называется «Социальное партнёрство во имя развития».

Несколько слов о структуре управления государственной программой.

Схема 1. Структура управления государственной программой грантов Красноярского края «Социальное партнерство во имя развития»



Государственной я её называю, потому что это деньги бюджета края. Управление общественных связей Совета администрации Красноярского края является координатором краевой грантовой программы. При этом управлении создан Совет по краевым социальным грантам, состоящий из 14 человек, семь из которых – чиновники и депутаты; остальные семь – общественные деятели: либо представители общественных организаций, либо значимые общественные фигуры. Финансирование ведётся через Агентство по реализации программ общественного развития и молодёжных проектов администрации края. Кроме того, в исследовании принимали активное участие территориальные конкурсные комиссии и эксперты программы. Территориальные конкурсные комиссии представляют собой общественные грантовые советы внутри каждой группы территорий. Эксперты программы – нестабильное сообщество, в среднем состоящее из 40 человек. Это специалисты из разных областей, эксперты в области социального проектирования.

Для того, чтобы чётче понимать характер грантовой программы, необходимо уяснить, что все финансовые средства (за три года порядка 54 миллиона рублей) условно разделены между территориями, причём деление производится пропорционально живущему в каждом отдельном районе населению. Таким образом, соревнование за получение грантовых средств идёт внутри группы районов. По итогу конкурсов, которые проходят по шести номинациям, упоминаемым в законе о краевом бюджете, определяются победители. Каждый проект оценивают три независимых эксперта, и есть возможность пройти общественную защиту через территориальную конкурсную комиссию. Работа территориальной комиссии заключается в том, что она организует предварительную экспертизу и общественную защиту проектов, в рамках которых в процессе общественной экспертизы также выявляются недоработки, находятся новые партнёры для проектов. Как прописано в Положении о проведении конкурса, после данного мероприятия можно присылать в грантовый совет дополнения и комментарии к уже существующему проекту с учётом высказанных замечаний и предложений. На общественной защите, как правило, присутствует 1-2 члена грантового совета и депутаты от территории. Территориальные комиссии формируются по тому же принципу, что и грантовый совет, т.е. 9 человек, не более половины из них – местные чиновники. Завершается вся процедура администрирования социальным отчётом на форуме «Социальное партнёрство во имя развития». Данный форум также является площадкой оценки, на которой идут дискуссии о качестве предложенных программ, о номинациях.

За три года реализации программы (данные на июнь) было принято 2500 заявок, из которых 539 поддержано. Также у нас есть такие типы грантов как территориальные, общекраевые, малые гранты. Последние в течение года могут меняться. Территориальные связаны с решением локальных проблем. Общекраевые затрагивают во время реализации не менее половины территории края.

Исследования показали, что самыми активными являются социальные образовательные учреждения края. В соответствие с Законом «О краевых социальных грантах» в конкурсах могут принимать участие как общественные организации, так и социальные учреждения.

Из информации на слайдах следует, что активность варьируется в зависимости от территории. Однако, это не говорит о том, что удалённые регионы проявляют меньше инициатив. Например, в 2006 году на конкурс было представлено 10 проектов от Таймырского округа, 9 из них поддержано. Все муниципалитеты так или иначе вовлечены в конкурсную деятельность.

Схема 2. Основные итоги конкурсов социальных проектов Красноярского края 2005-2007

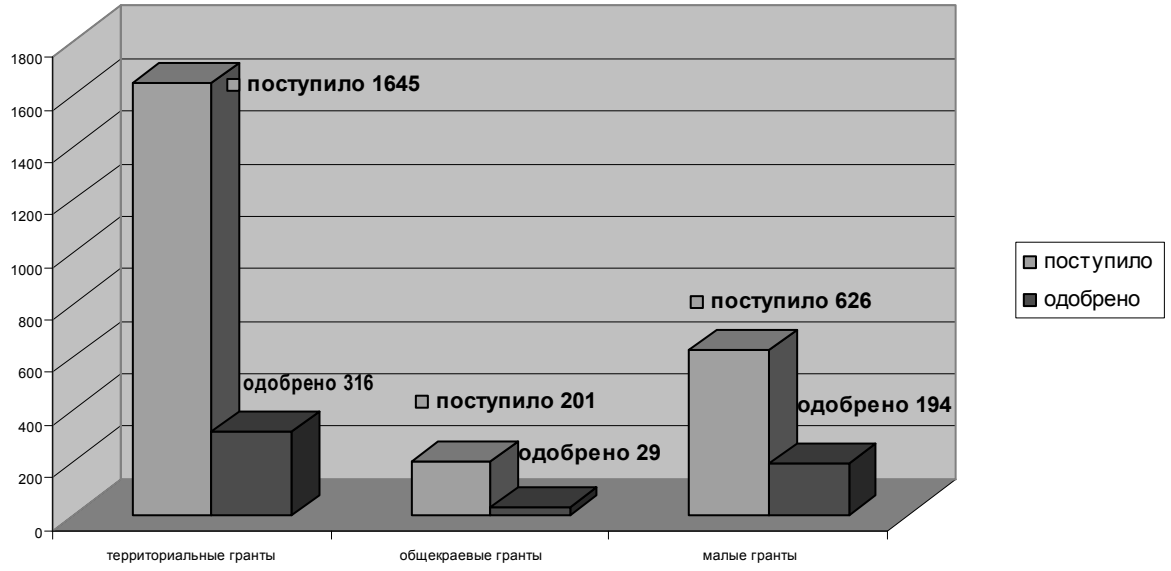
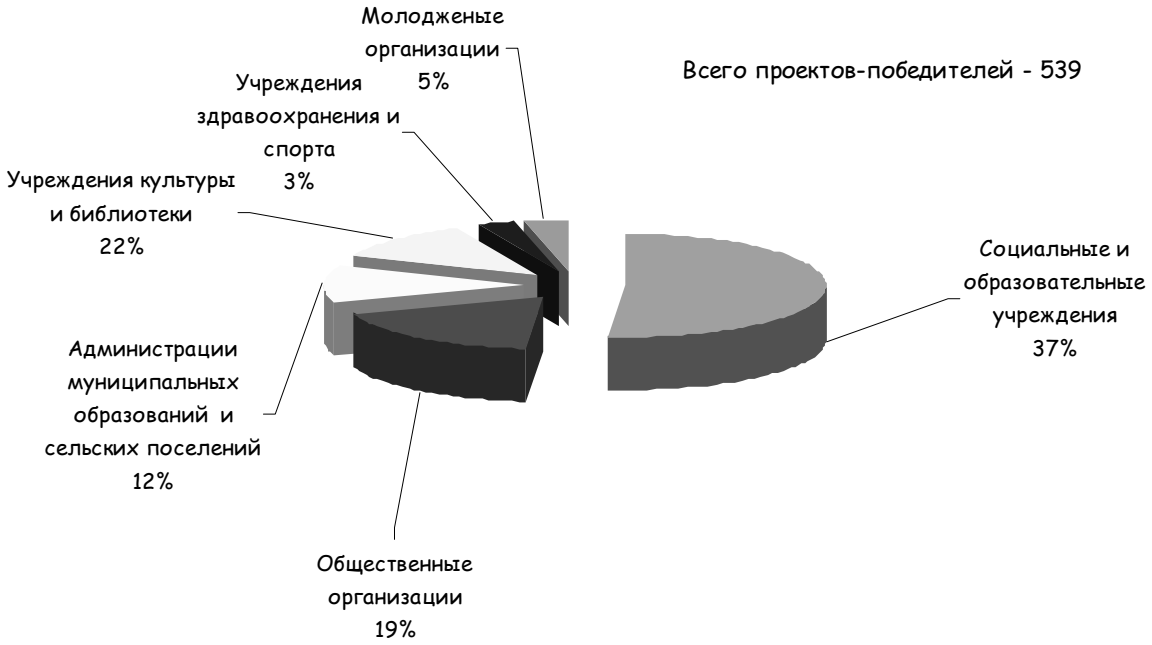


Схема 3. Получатели грантов конкурсов Государственной программы Красноярского края "Социальное партнерство во имя развития"



Оценочные процессы программы, которые имеют место в рамках реализации закона о грантах, различны. Это исследования, связанные с определением приоритетных направлений на текущий год. Экспертиза проектов включает в себя несколько ступеней: предварительная экспертиза проектов (конкурсная территориальная комиссия), оценка проектов тремя независимыми экспертами, грантовый совет (который работает с уже имеющимися оценками (заключениями экспертов) и принимает окончательное решение, мониторинг проектов,

оценка выполненных проектов, подготовка итоговых годовых отчётов (по каждому отдельному проекту и по реализации программы за год), оценка воздействия программы. Последняя проводится в текущем году впервые. Финансовые ресурсы, с помощью которых проведение стольких операций возможно, имеют законодательное обоснование, что мы считаем очень важным. В административно-правовых актах сказано, что на экспертизу проектов и их результатов может быть потрачена сумма, не превышающая 5% от объёма общего грантового фонда. Также дополнительным ресурсом процессов оценки являются эксперты краевой грантовой программы, территориальные конкурсные комиссии, координаторы и оценщики программы.

Я бы хотела подчеркнуть, что подготовить столько экспертов для проведения оценочных процессов за три года существования программы достаточно сложно. Очень большую помощь в этом оказали наши партнёры: Агентство США по международному развитию и Сибирский центр поддержки общественных инициатив. Кроме того, нас поддержали и региональные партнёры: Инвестиционный центр «Логос» и ВУЗы Красноярска.

Есть также административный ресурс, который используется при проведении оценочных процессов, который включает в себя рассылки, анкетирование, мониторинг региональных СМИ.

Планирование оценки грантовой программы складывалось из серии семинаров для подготовки экспертов. Данные семинары проводились с участием МОФ СЦПОИ и Агентства США по международному развитию. Так мы получили на каждой из 56 территорий своего координатора. Две трети территорий имеют своего эксперта-оценщика.

Схема 4. География проектов краевой Программы грантов 2006 года (V и VI группы районов)

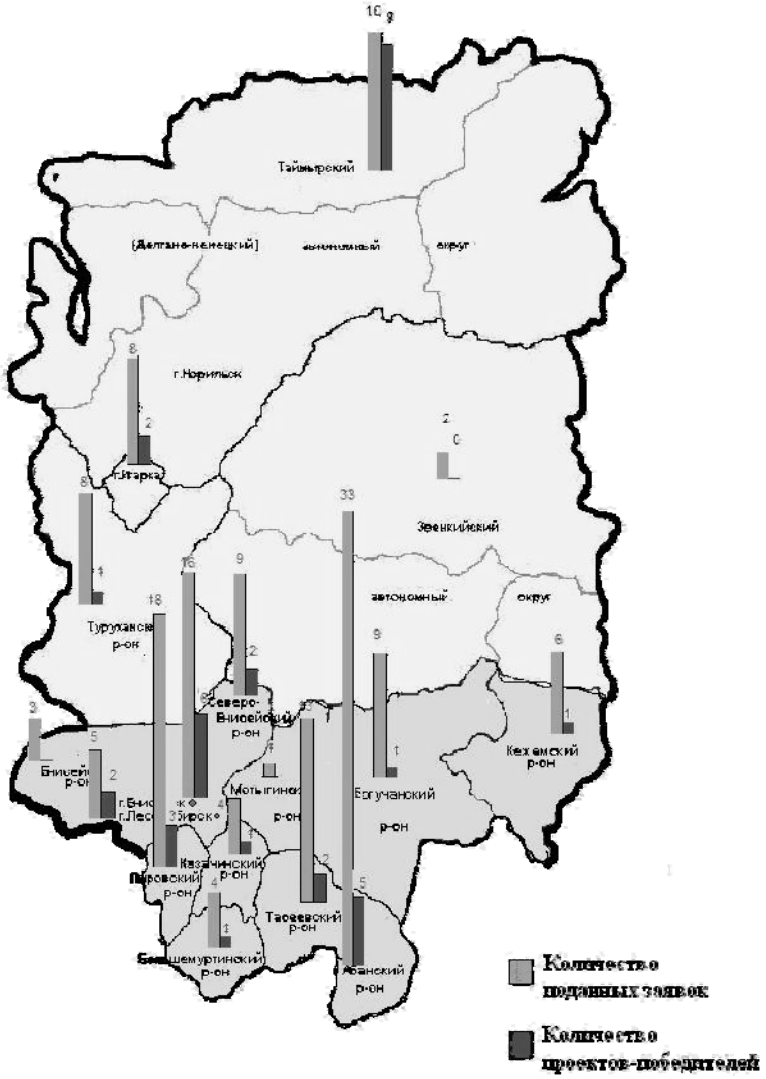
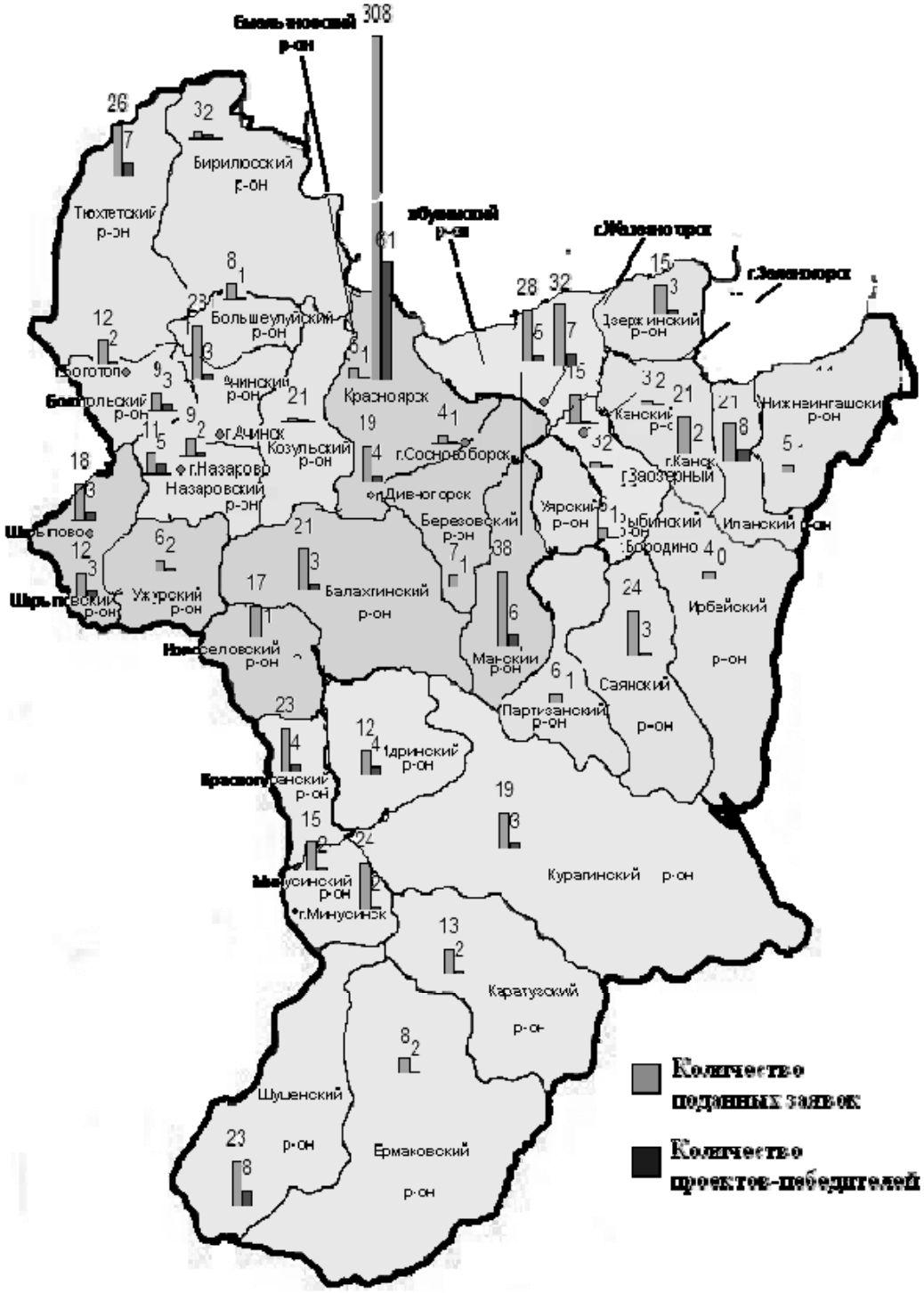


Схема 5. География проектов краевой Программы грантов 2006 года I – IV и VII группы районов



Совместно с МОФ СЦПОИ были разработаны анкеты, была проведена процедура выборки, подготовлены методические рекомендации для экспертов. Благодаря этому мы можем сказать, что опросы результативны. Была сделана рассылка по территориям, прошло дистанционное совещание с целью консультации с экспертами. Основная роль в проекте оценки влияния принадлежит оценщикам и координаторам территорий. В октябре – декабре планируются контрольные визиты, в которых будут задействованы независимые эксперты.

Цель таких мероприятий – удостовериться в объективности и качестве проводимой оценки с общественным участием.

Таблица 1. Выборка для проведения глубинного интервью

	Представитель группы грантополучателей	**Не включены непосредственно в реализацию грантовой программы**
Представители исполнительной власти	1 - представитель территориальной комиссии	1 - не включенный в работу территориальной комиссии
Представитель бизнеса	1 – в зависимости от ситуации	1 – в зависимости от ситуации
Представитель группы грантополучателей	1	1
Представители сообщества	1 - представитель территориальной комиссии	3 - представитель целевой группы проекта, представитель целевой группы, не получавший услуги проекта, представитель организации – центра общественного притяжения (библиотека, школа, поликлиника, клуб и т.д.), не являющегося участником программ

Основные методы исследования отражены на слайде. Выборка осуществлялась по целевым группам: представители грантового совета, исполнительной власти, бизнеса, грантополучатели, сообщества. На основе их мнения можно было сделать вывод о том, как реализуется грантовая программа и какое влияние она имеет на каждой территории. Критерии отбора респондентов вы также можете видеть на слайде. На данный момент получено 85 интервью.

Таблица 2. Проведение глубинных интервью (85 респондентов)

	Представитель группы грантополучателей	**Не включены непосредственно в реализацию грантовой программы**
Представители исполнительной власти	10 - представитель территориальной комиссии, местного самоуправления	9 - не включенный в работу территориальной комиссии (местное самоуправление, краевые агентства)
Представитель бизнеса	5	2
Представитель группы грантополучателей	27	-
Представители сообщества	15 - представитель территориальной комиссии	12 - представитель целевой группы проекта, 5-представитель целевой группы, не получавший услуги проекта, представитель организации – центра общественного притяжения (библиотека, школа, поликлиника, клуб и т.д.), не являющегося участником программ

Вернёмся к аспекту самоорганизации. Мы хотели определить количество и уровень сформированных партнёрств, уровень вовлечённости сообществ в решение социальных проблем, а также узнать, какие новые социальные технологии появились. По словам

участников проекта, одним из главных достижений является то, что появляется возможность опробовать новые социальные услуги, социальные технологии и вовлечь в это граждан. Мы хотели посмотреть на уровень самоорганизации до проекта и сравнить его с тем, что стало после. Кроме того, необходимо было определить влияние грантовой программы на развитие диалога власти и местных сообществ, а также её воздействие на принятие управленческих решений. Вместе с тем мы анализировали уровень включённости общественности в реализацию программы, влияние программы на уровень профессионализма НКО и количественное их развитие, степень достижения информации целевых групп.

Остановлюсь подробнее на итогах. За время реализации 531 грантового проекта были сформированы партнёрства, из которых реальными, согласно данным опроса, 80% процентов, остальные 20% можно считать оставшимися «на бумаге». Однако, и последние свидетельствуют о том, что к взаимодействию стремятся. Если посмотреть анкеты, то можно увидеть, что на вопрос «Возросло ли количество партнёрств на местном уровне?» практически все дают положительный ответ. Скорее всего, это связано с тем, что именно благодаря наличию какого-либо нового взаимодействия легче добиться поддержки проекта (один из критериев предварительной экспертизы учитывает этот фактор). Формы участия в проекте разные: от волонтёрского движения до работы с узкими группами. Среди появившихся новых технологий реализованных проектов стоит отметить «Библио-няню» и «Библио-терапию» - малые гранты, в рамках которых были предложены нововведения в области услуг для сообщества сельских библиотек. Одной из проблем удалённых посёлков является закрытие детских садов. Клубы не работают, и библиотека может играть роль единственного общественного центра в селе. Поэтому при библиотеках открываются «детские сады на час», которые несут функцию подготовки детей к школе. Такой проект был осуществлён изначально в одном из районов, а потом растиражирован.

Кроме того, на основе успешных проектов с помощью наших экспертов мы создаём методические пособия. Таким образом, они переходят в разряд социального заказа (мы стремимся к этому) и могут быть использованы более широко. Мы рекомендуем их для фондов, и их финансируют. Например, проект «Иппотерапия» в дальнейшем развитии финансируется Благотворительным фондом А.Г. Хлопонина.

Большое спасибо за внимание, за неимением времени я готова ответить на вопросы по электронной почте и в перерывах нашей конференции. Более подробную информацию вы найдёте на сайте администрации Красноярского края.

Н. Маилян[28]

Оценивание программы государственной поддержки малого и среднего предпринимательства Армении: пройденный путь и перспективы

Армения, обретя независимость в 1991 г., провозгласила свою твердую приверженность принципу содействия предпринимательству как решающему элементу при переходе к конкурентной рыночной экономике и устойчивого социально-экономического развития на долгосрочную перспективу.

Известно, что если крупные предприятия определяют уровень научно-технического и производственного потенциала страны, то малое и среднее предпринимательство (МСП), являясь наиболее массовой формой деловой жизни, обеспечивает социально-экономическую стабильность ее развития, служит своеобразным пусковым механизмом и генератором структурных изменений в экономике и обществе, способствует решению острых социальных проблем: занятости, безработицы, уровня и качества жизни населения.

Законодательной основой усилий властей Армении, направленных на рост и развитие МСП, служит принятый в 2000 году закон «О государственной поддержке малого и среднего предпринимательства», согласно которому правительство разрабатывает годовые программы, финансируемые отдельной строкой бюджета. Ответственность за реализацию этих программ лежит на созданном в 2002 г., согласно требованию того же закона, Национальном Центре Развития Малого и Среднего Предпринимательства (НЦРМСП). Международные организации на условиях софинансирования также поддерживают деятельность НЦРМСП.

Несомненно, выделяемых средств не хватает для решения всех проблем, связанных с ростом и развитием МСП. Поэтому задача эффективного использования имеющихся средств, мониторинг их расходования и оценка достигнутых результатов являются для страны вопросами чрезвычайной важности.

У государственной поддержки МСП в Армении уже есть история и солидный опыт, однако, на сегодняшний день приходится констатировать, что:

- Процесс планирования построен таким образом, что полноценный контроль эффективности и продуктивности государственных программ невозможен;
- Отсутствует процедура контроля эффективности и продуктивности государственных программ;

[28] Нарине Маилян — Исполнительный директор, Фонд малого и среднего бизнеса (Ереван, Армения). E-mail: narama@freenet.am

- Отсутствуют критерии и система показателей, позволяющие реализовать контроль эффективности и продуктивности государственных программ.
- Не используются имеющиеся возможности по оценке эффективности и продуктивности государственной политики;
- Не учитываются результаты оценки эффективности и продуктивности в дальнейшем формировании государственных программ;

Фонд Малого и Среднего Бизнеса (ФСМБ) в числе прочих ставит своей целью участие в разработке и реализации государственной политики, направленной на поддержку роста и развития МСП, в целенаправленном и эффективном использовании имеющихся средств, а также в разработке и внедрении системы показателей, которая позволит определить эффективно ли осуществляется политика, порученная НЦРМСП, позволит судить о том, в какой степени мероприятия, представленные в государственной программе, выполнены, какова их продуктивность и выполнены ли они вообще. Для ответа на эти вопросы государственная программа, наряду с намеченными мероприятиями, должна быть снабжена системой критериев продуктивности, которые бы однозначно соотносились с поставленными в ней целями и задачами. Наличие таких критериев позволит определить те основные объективные показатели, которые ответят на вопрос, удалось или не удалось реализовать ту или иную задачу в заданный период.

Исходя из вышесказанного, мы считаем, что имеющийся богатый аналитический материал, содержащийся в отечественных и зарубежных оценочных исследованиях за 2003–2006 гг., сопоставленный с объективными показателями роста МСП за тот же период и с оценкой самих предпринимателей, полученной в результате проведенных опросов, и разработанная на основе этого сопоставления система показателей типа затраты/продукт, позволят, хотя бы в первом приближении, судить о ситуации в секторе на данный момент. И, в динамике, оценить достигнутое, обнаружить слабые места и трудности, увидеть перспективу развития, сформировать ориентиры на будущее. Полученные данные могут послужить основой для разработки рекомендаций по стандартам эффективности и продуктивности государственных программ.

Отбору рекомендуемых критериев для анализа и показателей, по которым можно судить о результативности годовых программ по Государственной Поддержке Малого и Среднего Предпринимательства Армении, а также его обоснованию посвящена презентация, предложенная вниманию участников конференции.

Т. Макарова[29]

Оценка муниципальных социально-экономических программ: опыт города Тольятти (2001-2007г.)

Татьяна Макарова: Здравствуйте, уважаемые коллеги! Я представляю сразу три организации: Думу городского округа Тольятти (главный специалист, вопросы социальной политики), Городской благотворительный фонд «Фонд Тольятти» (председатель экспертного совета), общественный совет при Самарской Губернской Думе (действующий эксперт экспертной комиссии). Последнюю структуру можно назвать уникальной, она существует пока только в Самарской области.

Рассказать я хотела бы о том опыте, который мы получили, внедрив механизмы оценки в муниципальную практику, на примере города Тольятти.

В условиях современной административной реформы и перехода к бюджетам, ориентированным на результат, перед государственной властью и местным самоуправлением стоят задачи повышения качества работы и более эффективного расходования бюджетных средств.

Однако традиционные способы контроля за реализацией поставленых задач –только количественные, они основаны лишь на сравнении планируемых и фактических затрат и охвате клиентов. То есть, на сравнении того, сколько денег выделили, сколько потратили, сколько планировалось «охватить», сколько «охвачено» в итоге.

При этом последняя величина достаточно часто завышается – например, как посчитать количество участников массового праздничного мероприятия? И у руководителей тех подразделений, которые эти праздники проводят, всегда есть желание приукрасить действительную картину событий.

Единственным экспертным методом, применяемым в муниципальной практике, является ценовая оценка, когда из нескольких возможных вариантов цен на товар или услугу выбирают наименьшую цену (что, в принципе, соответствует требованиям Федерального закона № 94-ФЗ «О закупках товаров и услуг для государственных и муниципальных нужд»). Но вопросы эффективности и качества здесь не поднимаются.

Точные объемы муниципальных работ и услуг определяются только в той части, которая является обязательной (главным образом, это сфера социальной поддержки и общее образование). Во всех остальных направлениях работа оганизуется, что называется, по мере

---

[29] Татьяна Макарова - главный специалист (вопросы социальной политики), Дума городского округа Тольятти (Тольятти, Россия). E-mail: makarova@duma.tgl.ru

возможности. Соответственно, вопрос о качестве этой работы, об удовлетворенности населения и об эффекте от вложения бюджетных средств (фактически, средств населения) не стоит.

В то же время, успешность работы каждой отраслевой муниципальной структуры в текущем году впрямую влияет на долю этой структуры в бюджете предстоящего года, поэтому руководителю конкретного отраслевого подразделения исполнительной власти приходится публичным образом характеризовать эффект от своей работы (независимо от того, реальный он или мнимый). Чаще всего оценку эффекта чиновники дают, не основываясь на реальных фактах, а исходя лишь из каких-то собственных представлений, и подкрепляют свое мнение специально «подогнанными» статистическими данными. В результате получается иллюзорная картина, которая достаточно далека от реальности. Следствием такого положения дел является то, что муниципальная политика приобретает черты корпоративности (корпорация – исполнительные органы местного самоуправления), а средства местного сообщества (бюджетные средства) не приносят того эффекта, который должны были бы приносить. Неудовлетворенное недовольство населения зачастую приводит к различным протестным действиям, что, конечно, не повышает стабильность местного сообщества. Именно поэтому мы сочли необходимым внедрять в муниципальную практику технологии, нацеленные на повышение ее эффекта и позволяющие аргументированно предлагать изменения муниципальной политики. Одним из таких методов является оценка (экспертная оценка) программ и проектов, доказавшая свою эффективность в условиях некоммерческого сектора.

В 2000 году в г. Тольятти была подготовлена группа экспертов-оценщиков для работы в некоммерческом секторе. С этого момента времени каждый проект, разработанный городскими некоммерческими организациями, перед тем, как получить грантовую поддержку на городских конкурсах, проходит предпроектную оценку. Часть проектов проходит и через итоговую оценку, в результате которой становится возможным оценить эффект от реализации проекта и усовершенствовать политику городских грантодающих организаций.

Предварительная оценка обязательна для всех проектов, в процессе реализации большинство из них проходят через мониторинг, а некоторые проекты оцениваются и по итогам реализации.

А поскольку некоммерческий сектор г.Тольятти достаточно активен и тесно сотрудничает с органами местного самоуправления, то мы поставили задачу внедрить эту экспертную методику в практику муниципальных структур. При этом мы понимали, что для чиновников среднего звена – руководителей отраслей – механизм оценки имеет ряд

преимуществ перед традиционным контролем, благодаря чему мы и рассчитывали получить их заинтересованное участие в этом эксперименте.

Эти преимущества таковы:

а) контроль только лишь выявляет недостатки работы. Оценка, как процесс совместной творческой работы экспертов и исполнителей работы, предлагает пути преодоления недостатков.

б) контроль вызывает отрицательные эмоции у тех, в отношении которых он применяется, так как результат чаще таков: "проверил-наказал". Те, кто подвергается контролю, стремятся дать контролерам не всю информацию, либо представить свою работу в лучшем виде, чем это есть на самом деле, что искажает результаты работы. И наоборот, оценка доброжелательна и основана на правиле: "не сумел - помогу". Доверие между экспертом и клиентом является основным положительным фактором для получения нужной информации и улучшения результатов реализации проекта.

в) оценка может проводиться в ходе реализации проекта, что заведомо улучшает конечные результаты работы.

г) контроль чаще основан на проверке соответствия запланированного и фактического выполнения мероприятий и расходования средств. Оценка позволяет получить представление о качестве, эффективности работы, о величине социального эффекта программы или проекта;

д) для органов власти оценка особенно важна как способ легитимизации собственной деятельности, т.к. оценка – это прекрасный способ для установления обратной связи с сообществом, во имя интересов которого эта власть, по своей сути, и должна работать.

Что важно, общественная экспертная оценка является эффективным механизмом общественного участия в формировании муниципальной политики (особенно в социальной сфере) и в местном самоуправлении в целом. Развитие этого механизма позволит усовершенствовать принимаемые на местном уровне управленческие решения и гармонизировать муниципальную социальную политику.

Особенно это значимо для социальной сферы. Приведу пример. Наверняка многим известно, что сейчас действует Федеральный закон № 131 от 06.10.2003г. «Об общих принципах организации местного самоуправления». В нём предусмотрено большое количество возможных форм участия населения в осуществлении местного самоуправления. Некоторые из этих форм, например, публичные слушания, через которые должны проходить и городской бюджет, и все городские программы, можно сопровождать применением оценки. Грамотные эксперты из НКО могут проводить оценку и не просто высказывать эмоциональное удовлетворение или раздражение по поводу действия властей, а могут

аргументировать свои выводы и обоснованно предложить изменить то, что им не нравится в обсуждаемых документах.

После переговоров, нами было получено принципиальное согласие мэра города на апробирование этой методики, и за 2001-2007гг. эксперты провели оценку социальной эффективности ряда муниципальных программ:

- программы «Молодежь Тольятти»,
- Программы развития культуры г.Тольятти,
- программы муниципальных грантов в области социальной поддержки,
- Программы развития некоммерческого сектора через социальное партнерство в городском округе Тольятти,
- и ряд других.

Очевидно, что перечисленные выше программы охватывают хоть и не всю, но большую часть социальной сферы города.

При этом мы понимали, что просто через распоряжение первого лица города мы процесс оценки не смогли бы запустить. Прежде всего, оказалось необходимым провести предварительное разъяснение и убеждение чиновников – руководителей отраслевых подразделений мэрии – в эффективности применения технологии оценки применительно к отраслевым программам, а также общественная поддержка этого процесса и демонстрация методов и результатов оценки на семинарах для руководителей органов местного самоуправления, то есть своего рода PR-кампания оценочной технологии.

Нами было проведено несколько семинаров, встреч, переговоров с целью убедить отраслевых руководителей в том, что описанный метод эффективен, что от этого «никому не будет больно». Такая пиар-кампания метода оценки привела к тому, что мы, как минимум, сняли противодействие руководителей, которые могли бы не дать нам запрашиваемую информацию и возможность провести оценку исполняемых ими программ.

Причины, по которым мы выбрали именно муниципальные программы в качестве объектов оценки, следующие. Во-первых, такие программы имеют свойство целевой направленности бюджетных расходов. Во-вторых, процесс их разработки чётко регламентирован, и те, кто их разрабатывает, должны соблюдать определённые принятые процедуры, и отклонения от стандартов, естественно, влияют на результат в худшую сторону. В-третьих, существует конкретный результат, который должен быть достигнут за определённый период времени. Это значит, что легко посмотреть, что было до разработки программы, что стало после ее выполнения, и, таким образом, вычленить достигнутый эффект. В-четвёртых, необходимо повышать эффективность работы в социально значимых направлениях. Эта задача стоит достаточно давно, но до сих пор не выполнена. В-пятых, нам

необходимо было доказать применимость и эффективность метода оценки в муниципальной практике.

В результате проведения оценки нами установлено, что муниципальным программам присущи некоторые особенности, отличающие их от оценки в некоммерческом секторе, которые обязательно нужно учитывать.

Во-первых, это пресловутые административные барьеры.

Определяя, из каких источников оценщики будут получать информацию, следует понимать, что доступ к информации, связанной с деятельностью органов местной власти, ограничен, хотя по закону эта информация должна находиться в свободном доступе. Например, проводить первую оценку программы (это была программа «Молодежь Тольятти» за 2001 год) было достаточно затруднительно. Несмотря на то, что я сама работаю в городской Думе, и у нас хорошие неформальные отношения с руководителями отраслей и учреждений, которые к этой программе имели отношение, - несмотря на это, из всех запрошенных у комитета по делам молодежи материалов (официальные документы, статьи, справочные данные и т.д.) были представлены только текст утвержденной программы и официальный отчет об ее исполнении, которые так и так имелись в открытом доступе. И это несмотря на распоряжение мэра об обеспечении всей необходимой информацией по запросу экспертной группы. Конечно, применив некоторые технологии, всю информацию, которая нам была нужна, мы получили, однако, факт остаётся фактом.

Вторая особенность разработки и исполнения муниципальных программ – пределы дозволенности. Формируя перечень вопросов к разработчикам и исполнителям, следует учитывать, что их полномочия нормативно ограничены, и даже если они понимают, что работают неэффективно, то в силу должностных обязанностей изменить стиль работы не могут. Они делают только то, что они обязаны делать.

Третий элемент – комплексный характер и многоуровневость системы разрабатывающих, утверждающих, исполняющих и контролирующих органов. Вся система взаимосвязей определяется законодательством, и это делает муниципальные программы гораздо менее гибкими, чем проекты некоммерческих организаций. В муниципальные программы, а тем более в государственные, невозможно оперативно вносить изменения, которые нацелены на повышение эффективности. Даже если эксперты в процессе оценки говорят о необходимости определённых изменений, пройдёт год, прежде чем модификации могут быть реально сделаны (должен состояться определённый бюрократический процесс). Кроме того, в силу иерархичности подчинения исполнителя вышестоящему руководству, непосредственный исполнитель не может непосредственно обратиться к тому человеку, который имеет право принимать решения по интересующим его вопросам. Инициатива

должна последовательно пройти через все ступени власти, на каждой из которых происходит утеря информации, изменение предложений из-за личностных особенностей того или иного чиновника, и т.д. и т.п.

Четвёртая особенность – наличие взаимосвязей и взаимовлияния между программной и текущей деятельностью отраслевого подразделения исполнительных органов государственной власти и местного самоуправления, НКО и бизнес-структур. Это не всегда позволяет вычленить эффект от исполнения оцениваемой программы из всеобщего городского социального процесса. Анализ программных отчетов выявил, что практически все структуры отчитываются «за себя и за того парня», т.е. приписывают себе деятельность профильных некоммерческих организаций и, в какой-то мере, деятельность иных структурных подразделений исполнительной власти, а иногда и бизнес-проекты. Это не замечается управленцами в силу того, что общий мониторинг социальных процессов, как правило, очень слабый.

Пятой особенностью, которую хотелось бы отметить, является слабое развитие механизма продвижения программы к потребителям конечного продукта, а также механизма «обратной связи». В исполнительной власти не сложилось понимание того, что муниципальная программа должна быть известна сообществу, на которое она, собственно, и направлена. С точки зрения большинства руководителей, программа остаётся всего лишь бюрократическим документом, который нужен для того, чтобы либо получить дополнительное финансирование из бюджета, либо для того, чтобы показать какие-то личные заслуги и качества с целью получить продвижение по службе. Именно из-за этого сложилось понимание того, что оценка деятельности должна осуществляться исключительно вышестоящим руководством, и никакое стороннее внимание не приветствуется. В силу этого же обстоятельства, информирование населения о тех или иных мероприятиях в рамках программ фактически не проводится, а если информация и распространяется, то не по эффективным каналам, а по легкодоступным: как правило, через публикацию сообщения в официальном городском СМИ. На нашем примере, такое СМИ имеет тираж всего 5000 экз. притом, что в городе 250 тысяч единиц получателей информации – семей. Какая тут может быть обратная связь? Отчасти, причина такого недопонимания важности информирования сообщества кроется в психологии: большое внимание общества – больший спрос с исполнителей, большая нагрузка, нужно повышать качество работы, то есть затрачивать свои силы и время, а этого не всем чиновникам хочется.

Шестая особенность. Логическая последовательность этапов работы нарушается в силу бюрократических причин. Например, при организации конкурсного отбора проектов в Программу развития культуры постановление мэра о проведении конкурса подписано позже,

чем объявлено начало сбора заявок (не дождались, пока мэр вернется из командировки), положение об экспертизе проектов утверждено за 2 дня до окончания срока проведения экспертизы (исполнитель затянул разработку этого документа), проекты принимались и после того, как закончился официальный срок приема (поступили «убедительные просьбы» от влиятельных лиц).

Седьмой отличительной чертой является волюнтаризм в принятии решений. В случае проведения конкурсного отбора исполнителей мероприятий программы в технологию выявления победителей зачастую вплетается идея “свободного бюджетного кошелька”, т.е. нормативно установленные критерии отбора не всегда принимаются во внимание, а победители отбираются по принципу «понравился – не понравился» или через рекомендации «сверху». Бывает, что процедура конкурса установлена, заявки собираются, эксперты работают, но вдруг к мэру приходит некий хороший знакомый, и мэр волевым решением отдаёт указание включить в программу определённый проект, несмотря на то, что эксперты ставят этому проекту низкие баллы. Это дискредитирует идею конкурсности, состязательности. И оценка по итогам работы показывает, что эксперты были правы, а мэр – нет.

Итак, наш опыт оценки муниципальных программ, накопленный за неполных семь лет, позволил достичь следующего эффекта. Он позволил внести в органы местного самоуправления рекомендации по устранению вышеуказанных особенностей, упростив и усовершенствовав механизм работы над муниципальными программами. При определенном нежелании чиновников использовать эти рекомендации, все-таки можно отметить следующий положительный эффект, а именно:

- изменен порядок разработки большинства муниципальных социальных программ, теперь они формируются из числа проектов, разработанных некоммерческими организациями (в том числе муниципальными учреждениями) и отобранных на конкурсной основе. При этом каждый проект подвергается предварительной оценке, которую осуществляют подготовленные эксперты;

- в нормативном акте, регулирующем порядок разработки и исполнения муниципальных программ, закреплено условие, что программа может быть подвергнута оценке как в процессе исполнения, так и после ее завершения;

- что особенно важно, руководители отраслевых подразделений мэрии стали сами приглашать экспертов-оценщиков для текущих консультаций и при проведении отраслевых конкурсов проектов;

- отчет об оценке Программы развития некоммерческого сектора через социальное партнерство впервые включен в состав обязательного ежегодного отчета (программа трехлетняя) и утвержден городской Думой.

В целях развития этой работы, нами планируется расширить применение механизма экспертной оценки в муниципальной и региональной государственной практике.

Сейчас совместно с Самарской Губернской Думой нами разрабатывается проект «Школа общественных экспертов». В его рамках мы отбираем представителей некоммерческих организаций, которые обладают активной гражданской позицией, знают содержание и технологию работы своей отрасли и связанные с этим проблемы, и обучаем их методике оценки нормативно-правовых актов. Первый этап обучения уже прошёл в 2006 году. На втором этапе планируется не только обучение новой группы общественных экспертов, но и учебная оценка ряда законодательных актов и политик. В Самарской Губернской Думе есть намерения ввести обязательное проведение общественной оценки законопроектов на стадии первого чтения. Это уже достаточно мощный механизм, который будет иметь положительный результат. Таким образом, мы планируем расширять применение механизма экспертной оценки в муниципальной и региональной государственной практике.

Таков наш опыт вкратце. Я готова ответить на интересующие вас вопросы.

Вопрос из зала: Скажите, учитывали ли вы опыт других регионов при разработке программы оценки? Было ли какое-то сотрудничество?

Татьяна Макарова: Да, мы учитывали московский опыт и некоторые другие разработки. Но нельзя сказать, что в нашем примере – это компиляция различных практик. Скорее всего, это использование существующих вариаций системы оценки и адаптация их к местным условиям. Кроме того, «Школа общественных экспертов» должна вывести нас на создание сетевой структуры экспертов, которые специализируются на анализе законодательства. Я думаю, что будет также очень хорошо, если мы вольёмся в сеть IPEN, потому что мы разделяем ценности друг друга и наши взгляды на многие проблемы совпадают.

Вопрос из зала: Будьте добры, назовите индикаторы, по которым вы оценивали эффективность программы «Молодёжь города Тольятти».

Татьяна Макарова: Во-первых, степень известности программы в молодежной среде (школьники и студенты). Был проведён опрос порядка пятисот человек. Во-вторых, степень удовлетворённости молодежи от той деятельности, которая осуществлялась в рамках программы. Анкета содержала вопросы как количественного, так и качественного характера и определяла отношение молодежи к исполнению программы. Кроме того, мы отслеживали разработку и процесс исполнения программы на всех уровнях (в органах власти), реакцию в прессе, в организациях, которые являлись непосредственными исполнителями принятых решений. Это основное.

Вопрос из зала: Скажите, пожалуйста, какой был итог первой проведённой вами оценки?

Татьяна Макарова: Именно после этой оценки началось внедрение проектного подхода к разработке городских программ. Были произведены кадровые перестановки в Комитете по делам молодёжи, что было неожиданно, но повлияло на последующие программы «Молодежь города Тольятти» (поскольку это ежегодная программа). Произошли достаточно большие изменения в структуре того подразделения, которое занимается вопросами молодёжной политики. Именно после отчёта об этой программе, который был предоставлен в различные инстанции (мэрию и Думу), начался процесс налаживания сотрудничества с профильными отраслевыми подразделениями мэрии. Достаточно значимые, как мне кажется, результаты, которые видны не сразу, а по прошествии нескольких лет.

Сессия 11. “Развитие оценки программ”

28 сентября 2007г.

С докладами выступили Д. Асанова[30] (Ассоциация развития гражданского общества, Казахстан) «Тенденции развития оценки в Казахстане», А. Кузьмин[31] (Процесс Консалтинг, Москва) «Развитие оценки программ в СНГ: закономерности и особенности», Д. Цыганков[32] (ИОПП) «Выращивание института оценивания в России: как долго еще продлится «просачивание» экспертного знания?»

В дискуссии приняли участие Ренальд Ланашвили, Зайнаб Кенджаева, Олег Казаков, Шолпан Айтенова, Елена Абросимова, Людмила Владыко, Фаррух Тюряев.

Джамиля Асанова: Доброе утро, уважаемые коллеги. Ассоциация развития гражданского общества – это организация, которая имеет национальный статус и представительства во всех регионах Казахстана. Несколько лет назад развитие проведения и оказания услуг оценки по программам и развитие оценки как направления деятельности в Казахстане, отслеживание того, что происходит на этом рынке, мы осознанно выбрали себе как направление деятельности. Был проведен экспертный опрос среди организаций и лиц, которые имеют опыт проведения оценки или выступают в роли заказчиков в республике Казахстан. У нас есть небольшая база данных экспертов и организаций, около 26 организаций, из них нам удалось опросить около 12 организаций. Каким образом распределились участники опроса: представители бизнеса и государства – по одному человеку, это практически по 8% от общего числа опрошенных; от международных организаций было 3 человека и от некоммерческих 7 человек, это 58% от всех опрошенных. Структура моего выступления будет по направлениям развития оценки государственных программ, бизнес-программ и некоммерческих организаций. Расскажу также и о тенденциях и направлениях оценки в Казахстане.

Итак, что с оценкой государственных программ. Мы проводили исследование два года назад, представители государства практически не были заинтересованы в проведении независимой внешней оценки. Сейчас, особенно в этом году, все больше и больше, особенно у представителей исполнительной власти, появляется спрос на проведение независимой

---

[30] Джамиля Асанова – Директор, Ассоциация Развития Гражданского Общества (Алматы, Кахзахстан). E-mail: jamila@argonet.org

[31] Алексей Кузьмин — Президент, компания "Процесс Консалтинг" (Москва, Россия). E-mail: alexey@processconsulting.ru

[32] Даниил Цыганков – генеральный директор Института оценки программ и политик (Москва, Россия). E-mail: dtsygankov@hse.ru

оценки программ. Например, есть национальные проекты, которые озвучены главой государства и должны реализовываться исполнительной властью. Есть сигнал о том, что эти проекты очень сложно реализовать с точки зрения развития стратегии, потому что, как говорят представители власти, сидя в кабинете очень сложно разработать программу или план действий. В данной связи есть потребность включения некоммерческих организаций в данную деятельность, например, провели опрос целевых групп. Есть так же такое мнение экспертов, что при оценке государственных программ возникают сложности в момент обсуждения результатов оценки. В случае, когда оценщики предоставляют рекомендации по улучшению, исполнители программ сразу стараются принять быстрые решения, не анализируют эти рекомендации, т.е. нет долгосрочного использования результатов оценки. Так же сложности могут возникать из-за отсутствия исходных данных.

В 2005 году в Казахстане был принят закон о государственном социальном заказе. Этот закон позволяет некоммерческим организациям осуществлять социальные проекты за счет бюджетных средств. Согласно этому закону мониторинг и внешняя оценка эффективности выполнения государственных социальных заказов осуществляются советами по взаимодействию с некоммерческими организациями. Контроль за исполнением осуществляется заказчиком. Несмотря на то, что закон принят, оценка и мониторинг не заложены в форматы заявок. В настоящий момент есть желание собрать группу экспертов, которые будут заниматься созданием системы оценки и проведением самой оценки.

Важно оценивать потребности тех, кто реально будет реализовывать программу. На третий год реализации программы у некоммерческих организаций была возможность подать прошение, на какие программы можно получить финансирование. Как минимум одно-два предложения прошли.

Оценка программ бизнеса в основном направлена на проведение оценки социальных программ, конкретных целевых групп, например переселенцев. Есть примеры, когда нефтяные компании заказывают внешнюю оценку, что изменилось в течение реализации проекта, какие были сделаны ошибки и так далее. Полученные рекомендации были включены в программу развития международного туризма.

Оценка международных программ. В настоящее время международные организации все меньше и меньше проектов реализуют в Казахстане. Вместе с тем спрос на внешнюю оценку направлен на оценку после реализации проекта, через год-полгода, а не во время реализации. То есть не на оценку результатов, а на оценку влияния программы на окружающую среду. Есть спрос на местных экспертов, которые могут работать в команде с международными оценщиками. Есть спрос на оценщиков, специализирующихся в определенной области, например, здравоохранении, сельском хозяйстве, образовании.

Зачастую Мировому банку или Азиатскому банку, которые осуществляют с правительством совместные программы, не хватает внешних оценщиков.

До сих пор многие организации проводят тренинги, приглашают сотрудников фонда, внешних экспертов или внутренних специалистов по оценке. Также есть примеры, когда международные организации выступают как долгосрочные партнеры, тогда они оценивают развитие деятельности организации.

Что касается некоммерческих организаций, в большинстве случаев услуги по оценке оказывают специалисты именно из этих организаций. Можно говорить о том, что донорытак же заказывают оценку проектов, которые реализуют некоммерческие организации.

В последнее время следует отделять оценку от исследований, все больше и больше потребности проведения исследований для прогноза. Если говорить об уровне участия некоммерческих организаций в оценке государственных программ, то можно разделить национальный и региональный уровень. На национальном уровне много примеров, когда некоммерческие организации участвуют в тендерах на оценку различных министерских проектов. На региональном уровне некоммерческие организации в большей степени осуществляют общественный мониторинг, контроль, каким образом реализуется бюджет. Для этого существуют сессии местных парламентов. На обоих уровнях они участвуют в оценке государственного социального заказа. При этом на национальном уровне больше потребность в развитии системы оценки, а на региональном в оценке текущих программ. Эти данные используются советами по взаимодействию при формировании проектов на следующий год. Так же на национальном уровне это кластерные программы, на региональном – стратегии территориального развития. Есть возможность влияния на формирование, реализацию и оценку программ.

Если говорить о тенденциях развития, внешняя и внутренняя оценка востребована и остается востребована международными организациями. Исполнительная власть готова вести диалог с некоммерческими организациями, исследовательскими центрами и есть примеры, когда проводятся такие оценки. Эксперты говорят о том, что уровень востребованности специалистов по оценке достигает той отметки, когда недостаточно ограничиваться отдельными тренингами, но и есть потребность введения курсов в специализированных Вузах, организации повышения квалификации, организации специальных школ для развития навыков оценки. Эта заинтересованность присутствует и в государственных структурах и в бизнес-структурах, сами сотрудники понимают, что нужно проводит внешнюю оценку, но при этом не знают как, то есть, нужна методология. По сравнению с тем, что было раньше, это, конечно, большой рост спроса на оценку и проявления активности в государственных и коммерческих структурах.

Спасибо, если есть какие-то вопросы, я с удовольствием отвечу.

Зайнаб Кенджаева: Как тесно ассоциация сотрудничает с правительством и госструктурами на уровне министерств? Насколько это взаимно? Насколько правительство заинтересовано в работе с гражданским обществом?

Джамиля Асанова: Если говорить о взаимодействии с государством, сейчас достаточно высокий уровень диалога. Готовится третий гражданский форум с участием президента. Одна из диалоговых площадок посвящена именно реализации государственного социального заказа, оценке и мониторингу. Наша организация в прошлом году проводила исследование национального уровня на предмет потенциала взаимодействия некоммерческих организаций с государством. Мы пошли дальше, когда мы представили результаты в министерство культуры, поступило предложение взять эти исследования за основу, и наша организация впервые в Казахстане писала национальный доклад о развитии некоммерческого сектора, который был очень широко распространен. На местах члены ассоциации достаточно активно участвуют в тендерах, организуют конференции, круглые столы и так далее.

Олег Казаков: Какие существуют способы продвижения оценки?

Джамиля Асанова: В большей степени это организация в рамках каких-либо конференций секций, связанных с оценкой. Так же многое делается на личностном уровне.

Шолпан Айтенова: Если позволите, я добавлю. С начала 2000 года начал продвигаться проект программного проектирования государственных политик в нашей стране, это продолжалось до 2005 года, когда эти программы начали проваливаться, и стало понятно, что не хватает именно оценки. Оценку начали воспринимать как обязательный элемент государственных программ. Когда государство пришло к этому выводу, некоммерческие организации уже осуществляли каким-то образом оценку. Развитие оценки дошло до того уровня, когда ее обязательность закреплена законодательно, кроме того, законодательно разрешено привлечение некоммерческих организаций для оценки программ. К сожалению, законодательством так же установлено, что оценка должна проводится не во время, а после завершения программ.

Алексей Кузьмин: Доброе утро. Моя тема довольно простая. Понятно, что вопрос очень глобальный, но я сфокусируюсь на определенных акцентах. В 2006 году было предпринято два проекта, направленных на попытку анализа развития оценки в СНГ, выявления закономерностей этого процесса. Есть две публикации по итогам этих проектов. Первая – это глава в книге, которую на английском языке издавал UNICEF, о развитии оценки программ в СНГ, книга называется «Новые тенденции в оценке развития». Вторая публикация – «Развитие оценки программ в СНГ: субъективный взгляд на объективный процесс».

Я думаю, что тема развития оценки программ в наших странах важна с многих точек зрения. Я бы хотел обратить внимание на такой акцент. Мы с вами являемся участниками и свидетелями процесса развития нового явления, новой профессии в таких условиях и местах, где этого еще не было. Я бы пригласил всех, кому это интересно, подумать об этой интересной исследовательской сфере. Не смотря на то, что оценка несколько десятков лет развивается в других странах, мы находимся в уникальной ситуации, когда мы можем обогатить уже имеющиеся знания и извлечь что-то полезное для себя. Свое выступления я хотел бы построить таким образом, чтобы продемонстрировать возможности, которые есть с точки зрения исследования этого процесса.

Мы пока выделили четыре этапа развития оценки программ в СНГ. В 1991-1995 гг. это было внешнее явление. В 1996 – 2000 гг. активно шло изучение зарубежного опыта, адаптация его к нашим условиям, в 2000 году была создана международная сеть оценки программ. Мы назвали этот этап «Инициация». В 2000 – 2004 гг. шел процесс освоения, стали появляться первые публикации, проводились школы, конференции. Ну а с 2005 года начался процесс внедрения оценки в практику.

На развитие оценки можно смотреть по-разному. Можно смотреть с точки зрения рынка, рассматривая ее как услугу, которая предоставляется за деньги, говорить об оценке в терминах спроса и предложения. И это будет правильный подход, интересный и продуктивный. Можно говорить о развитии оценки, как о развитии полноценной профессии. Тогда нам нужно будет сформулировать признаки профессии и посмотреть, как оценка соответствует на разных этапах этим признакам и посмотреть, как идет этот процесс – тоже интересный аспект. Можно смотреть на развитие оценки как на организационные изменения, потому что по существу оценка является инновацией в организациях. В какой-то момент у людей, принимающих решения, возникает неудовлетворенность ситуацией, они понимают, что нужно что-то изменить и внедряют новый механизм. Таких точек зрения может быть много. Я бы хотел рассмотреть оценку именно в плане организационных изменений. Это не очень традиционный подход. Я хочу взять одну известную формулу, придуманную очень

давно – формулу организационных изменений. В чем ее суть? Это простая модель, произведение трех факторов: неудовлетворенности текущей ситуацией, видением того, как должно стать и первыми шагами в этом направлении. Произведение этих трех факторов должно превышать сопротивление изменениям. Если хотя бы один из факторов равен нулю, то сопротивление преодолено не будет и нововведений не произойдет. Рассматривая оценку в этой формуле, мы можем и для себя многое понять и привнести что-то новое, потому что работа этой формулы еще нигде не описана. Вот практический пример. Представитель государственной структуры говорит: «Мы понимаем, что очень нужно внедрить оценку, что-то поменять, в общих чертах понятно, что мы хотим получить, но мы никак не сделаем первые шаги, и у нас ничего не внедряется». Вот иллюстрация того, как работает эта формула. Мне кажется, в ней есть для нас очень интересный акцент – это связано с сопротивлением. Что за сопротивление возникает при внедрении оценки и в чем его природа? В США в 1998 году проходила конференция и ее темой была «Оценка и политика». Председатель ассоциации предложил ответить на вопрос, в каком случае бывает, что оценка не связана с политикой. Самый его любимый ответ я хочу вам процитировать, скорее всего, его написал человек с психологическим образованием. Итак, когда оценка не связана с политикой: когда никому нет дела до программы, никто не знает о программе, деньги не при чем, когда власть и влияние не при чем и последнее, когда ни один человек внутри программы, принимающий решение о программе, вовлеченный как-то по-другому, знающий о программе либо связанный с ней не является сексуально активным. Замечательная формулировка, смысл которой в том, что оценка может быть не связана с политикой, но в очень особенных условиях.

Я хочу вам привести диалог, которого в действительности не было, но я думаю, если бы эти люди встретились, такой диалог мог бы состояться. Значит, первый человек говорит: «Ребята, пора смотреть не только на то, на что мы тратим деньги, но и на то, насколько эффективно мы их тратим в рамках программ, финансируемых государством. Настало время оценивать результаты и эффективность использованных средств». Суть примерно такая. А второй ему отвечает: «Конечно, КПД тех денег, которые любое государство тратит на институты гражданского общества, невелик. Совершенно ясно, что какие-то деньги, может быть, и зря потрачены с какой-то точки зрения. Но здесь нельзя подходить так утилитарно. Если мы начнем оценивать каждый проект – как там потрачены денежки – то у нас ничего не получится». Похоже на диалог. Автор первого высказывания – президент России В.В.Путин. Я взял цитату, сократив ее, это один из принципов бюджетной политики государства на следующие три года. Самое интересное, кто ему ответил, это часть интервью. Россия выделила огромные суммы на гранты некоммерческим организациям. Эти деньги

распределены между несколькими организациями, ответственными за выдачу грантов в определенных секторах. Это сказал человек, который руководит одной из таких организаций. Интересный диалог, правда? Президент говорит, неплохо бы результаты отслеживать, а он ему отвечает, да вы что, так не бывает, и так ясно, что деньги большей частью зря потратятся. Мне кажется, что это как раз из серии сопротивления. Один из источников этого сопротивления связан с тем, что дизайн программы бывает очень странным. Объяснить, почему он странный и почему не будет внедрена оценка можно. Люди, которые управляют городами и регионами, прагматики. У них масса практических задач, на которые всегда не хватает денег. В какой-то момент становится понятно, что, чтобы получить деньги нельзя просто сказать, мне нужно столько-то, а нужно представить свой вопрос в виде программы.

Мы получили в массовом масштабе программы, которые просто являются упаковкой запроса на разные суммы денег. Пример: у меня в больнице протекает крыша, ремонт стоит 10000 рублей. Я знаю, что если я просто напишу, что нужно починить крышу, денег мне не дадут. Какую надо написать заявку? Очень просто: программа комплексного развития здравоохранения. И конечно не 10000 рублей, а 100000 рублей, масштаб должен быть. В этой программе будет два мероприятия: доставка материалов и ремонт крыши. Но цели будут в повышении здоровья граждан, улучшении качества медицинского обслуживания. Это путь получения средств. Но с точки зрения логики такая программа никакой критики не выдерживает. Такие программы на разных уровнях бывают и не надо быть специалистом, чтобы найти изъяны в логике программ. Приведу еще одну цитату, вице-премьера, который отвечает за национальные проекты, Медведева. Ему в Интернете задал вопрос простой человек, Иванков Дмитрий Владимирович из города Снежинска, ему 34 года: «Считаете ли Вы существующий критерий (число установленных и подключенных к интернету компьютеров) достаточным для оценки эффективности действий государства в ходе обучения молодежи не "основам", а многообразию современных IT-технологий?». Вопрос на самом деле риторический, на него ответ понятен, но откуда он возник? Наверное, спрашивает человек, который озабочен этой ситуацией, и он хочет понять – какая логика программы, чего мы хотим добиться, какой должен быть конечный результат? Очень многое зависит от того, как разработаны программы, насколько продумана логика, и один из источников сопротивления может быть связан с тем, что те люди, которые программы делают, понимают, что там логика хромает. Здесь я хотел бы поставить многоточие и еще раз призвать вас. Мы находимся в такой ситуации, как будто видим человека, идущего по песку. У нас происходят изменения, которые оставляют следы, происходит развитие новой дисциплины, непростое, со сбоями, идет все это динамично, быстро. Следы пока мы видим, через некоторое время их никто не будет видеть. И мы находимся в такой уникальной

ситуации, когда мы могли бы вместе и по отдельности очень здорово обогатить знания об оценке, о том, как она развивается, и помочь себе и другим понять, каковы наиболее эффективные могут быть шаги, связанные с развитием оценки. Пожалуйста, вопросы.

Ренальд Ланашвили: У меня вопрос о проекте компьютеризации. Если быть министром, как вы видите возможность продвижения? Что можно было бы сделать в качестве первых шагов, чтобы изменить ситуацию? Чтобы люди, работающие «наверху», понимали, что происходит «внизу».

Алексей Кузьмин: Мне кажется, ситуация складывается следующим образом. Люди, работающие «наверху» очень заняты и времени ходить, например, по таким конференциям или читать книги, у них нет. Но может быть ситуация, когда у них возникнет серьезная неудовлетворенность тем, что здесь происходит и желание как-то это исправить. В этом случае они обращаются к экспертам, через структуры, которые у них есть. И у меня есть информация, что неудовлетворенность уже есть, есть и обращения к экспертам. Но пока, на этой фазе, люди, которые руководят процессами в нашей стране, задают вопросы как можно оценивать. Они просто не знают. Я думаю, что правильными шагами было бы искать способы информирования на данном этапе. Я говорю об очень конкретных шагах: публикации, выступления на конференциях, передача каких-то материалов. Я не думаю, что в одночасье все изменится, но прогноз мой такой, что в ближайшие годы будут очень серьезные перемены и принципиальные решения на самом верхнем уровне. Переход на управление по результатам, бюджет, ориентированный на результат, это принципы новой бюджетной политики в России, все это предполагает внедрение оценки. Соответственно возникнет вопрос о том, как это делать и кто это будет делать.

Елена Абросимова: Всё-таки, с точки зрения тенденции в России, оценщики и оценка – это профессия или это область, сопровождаемая наукой?

Алексей Кузьмин: Я готов сказать, что с точки зрения тенденции в мире, это полноценная профессия. Что касается наших стран, до этого еще очень далеко, но, я думаю, мы на пути к этому.

Даниил Цыганков: Мне будет легко зацепиться за один из вопросов, который задавали Алексею Кузьмину, о том, какие существуют пути просачивания знания во власть. Более того, моя презентация отзывается и на другой сюжет, затронутый Алексеем,

касательно этапов развития оценки. Но я рассмотрю их, скорее, с точки зрения взаимодействия оценщиков с властью, сюжета «параллельного» развитию оценки в рамках некоммерческого сектора.

Сначала я расскажу о том, как взаимодействуют политики/чиновники и эксперты, затем – каким образом, с моей точки зрения, происходила интеграция оценивания в государственное управление, затем я должен немного покаяться в собственных метаниях, и, наконец, сделать некоторый прогноз на ближайший политический цикл.

Отвлеченно говоря, чиновники или политики, когда обращаются к научному знанию, преследуют в основном две цели. Первая – это рационализация принятия решений, а вторая – это прикладные цели, легитимация решений, тактический выигрыш во времени. Я добавил третье – это уже российская специфика. У нас взаимодействие чиновников и экспертов стало, увы, довольно коррупционным рынком в последние годы. Т.е. не преследуются цели рационализации или легитимации, а просто большие средства выделяются за откаты или просто делятся, а в виде отчета сдается перевод с какого-то сайта иностранного госоргана, благо в рамках «электронного правительства» там публикуется сейчас много чего.

Еще один «теоретический» слайд: модели взаимодействия политиков и чиновников. Первая – это «технократическая»: чиновник заказывает, твердо описывает, что ему нужно, а эксперт подстраивается под его нужды, предоставляет ему информацию ровно под заказ. Вторая «меритократическая», так сказать власть лучших, сиречь – лучше образованных, когда эксперты продвигают новые знания, иностранный опыт, а чиновники его внедряют. Наверное, отчасти для современной российской ситуации характерна первая модель, а вторая была в 90-е годы, когда младшие научные сотрудники сами становились министрами. Наконец, третья модель – «взаимное обучение», когда чиновники и эксперты путем многочисленных итераций находят баланс, взаимопонимание, когда ученые понимают, что чиновник должен решать на основании какого-то ограниченного ресурса, ему необходимо действовать, а ученый может свои научные выводы положить в письменный стол, но, тем не менее, они могут постепенно начать оказывать друг другу помощь.

Теперь перейдем к развитию оценки в России до 2004 года. В основном это сектор некоммерческих организаций. Я недавно обнаружил в журнале «Социологические исследования» за 1992 и 1993 гг. две статьи об оценке. Это как раз то время, когда я учился на старших курсах факультета социологии СПбГУ и это журнал читал от корки до корки. И я не могу «вспомнить» эти статьи, то есть они меня вообще не заинтересовали, я просто пролистал эти страницы. Кстати, при том, что в этой статье по состоянию на 1992 год ситуация описана чрезвычайно грамотно: институциональное развитие, основные подходы, как оценка родилась. Автор – Сергей Стародубцев – работал в Государственном музее

изобразительных искусств им. Пушкина, и с тех пор в сфере оценки совсем «не светился». То есть была такая вспышка, но никто не среагировал.

Лишь 12 лет спустя, с 2004 года, бюджетная и административная реформы постепенно сформировали запрос на мониторинг и контроль результативности, а реформа техрегулирования – на подготовку ФЭО для технических регламентов, призванных прийти на смену советской системе ГОСТов. Реформистский импульс первого президентского срока Владимира Путина и потекшие в министерские НИРы «нефтяные деньги» вызвали к жизни многие рациональноориентированные подходы, которые, может, тогда и не называли «оценкой».

Мне представляется, что есть четыре стадии для любого государства, когда внедряется оценка в государственное управление, бизнес и общество. Первый этап: существуют минимальные требования к проведению государственной политики. Есть мониторинг исполнения законов, этим может заниматься парламент, этим могут заниматься министерства. Есть аудит использования финансовых средств, счетная палата, финансовый мониторинг.

Постепенно, государство, когда оно проводит определенную политику, начинает пытаться выяснить ее эффективность. Вот Вы видите второй этап – интервенционистская государственная политика, которая предусматривает мониторинг реализации целевых программ и национальных проектов, подготовку аппаратных заключений на вносимые проекты регулирующих актов, в некоторых министерствах создаются подразделения, ответственные за аудит эффективности. Третий этап – взаимодействие с бизнесом, когда оценка регулирующего воздействия обязательна, но носит формальный характер; проводятся публичные консультации с участием бизнес-ассоциаций и СРО; бизнес заказывает в консалтинговых фирмах и университетских центрах оценку своих корпоративных программ. На четвертом этапе оценивание встроено в государственное и корпоративное управление, в общественные институты; оценка политик и программ является такой же «индустрией» как и оценка бизнеса (имущества); происходит интеграция с менеджериальными подходами типа Total quality management; оценка внедрена снизу доверху; государственные органы задействованы в оценке эффективности на всех этапах (ex-ante – ongoing – ex-post).

В России второму этапу соответствует 2004-2006 гг. Четвертый этап нам пока еще не «светит». Так вот, когда как раз в сентябре-октябре 2004 года, когда создавали Институт оценки программ и политик, мой коллега Александр Беляев и я опубликовали статью в журнале «Вестник актуальных прогнозов», который учредила Администрация президента РФ. Тогда нам казалось, что мы от второй фазы может достаточно быстро перейти к третьей. Казалось, что, наконец, будет прорыв, министерства в своей работе будут вынуждены

востребовать оценку. Ведь есть примеры на Западе, когда это внедрялось очень быстро, практически с «нуля».

Осенью 2005 года в Алма-Аты, на конференцию IPEN мы привезли оптимистичную презентацию, и казалось, что развитие идет так, как мы и говорим. Если и были какие-то примеры игнорирования оценивания, они скорее расценивались как шанс, что провал даст новый толчок. Но примеров того, что оценивание выходит на повестку дня было гораздо больше, хотя бы на уровне деклараций. Счетная плата заявила, что надо переходит к аудиту эффективности, в министерстве науки уже был запрос на оценку эффективности деятельности научных учреждений. РАО ЕЭС нам тогда впервые заказало проект. В общем, в тот момент был такой настрой, что перемены начались.

Прошло полгода – в апреле 2006 года впервые на конференцию ВШЭ попадает тема, связанная с оцениванием. Сопротивление внедрению начинает стремительно расти, новые проекты не появляются, у меня возникает ощущение, что, пожалуй, эксперты, обеспечивающие формулирование и проведение административной реформы просто забыли, потеряли функцию оценки. Она не появилась ни как отдельный орган, ни как подразделение внутри министерств, агентств или служб.

Вообще, 2006-2007 годы – очень разнонаправленные движения, с одной стороны появляются темы на тендерах, где прямо говорится об оценке регулирующего влияния, оценке влияния поддержки программ малого бизнеса в регионах, правда выигрывают их компании необязательно оценщиков, но хотя бы те люди, которые занимаются этим политическим полем. Т.е. чиновники уже заговорили на этом языке. С другой стороны, видоизменяют закон о техническом регулировании, который был одним из окон возможностей для оценивания.

Что произойдет в следующий политический цикл, 2008-2012 года? Оптимистического сценария я не придерживаюсь, потому что были слишком разнонаправленные движения, вплоть до постановления Конституционного суда РФ о том, что требование финансово-экономического обоснования, которое должно прилагаться к каждому законопроекту, противоречит 104 статье Конституции. Пессимистический сценарий говорит о том, что завоевания последних лет ликвидируются, все вернется в ситуацию до 2000-го года. Т.е. с одной стороны – сектор НКО, имеющий по понятным причинам более ограниченное финансирование. А отечественное финансирование гражданского общества – то, как будет, почти по словам чиновника, которые приводил Алексей Кузьмин – мол, оценивать и не надо, деньги мы между своими некоммерческими организациями поделим, зачем оценивать, мало ли какие неприятные вещи обнаружатся при оценке, настроение у куратора нацпроектов испортится. А с другой стороны – все возвращается в академическую среду, и понятно, что в

таком автономном поле можно очень долго существовать. По реалистическому сценарию уступки и отступления компенсируются новыми «окнами возможностей», иногда даже персональные назначения, такие, например, как назначение сторонницы БОРа Татьяны Голиковой во главе Минздравсоца дают надежду, что там тоже сдвинутся сюжеты, связанные с оценкой эффективности и результативности.

В заключение, несколько слов о каналах просачивания оценивания в государственное управление. Прежде всего, стоит назвать парламентские слушания. Далее – «хождение во власть», когда люди со знаниями занимают позиции советников, не сразу, конечно, становятся министрами, но, во всяком случае, имеют возможность изнутри вносить эту информацию через аналитические записки. Третий путь просачивания – формирование достаточно регулярного предложения по переобучению, дополнительному образованию, краткосрочному, среднесрочному, и постепенному переходу к магистратуре. Мы с Алексеем вкладываем большие усилия, чтобы создать в ВШЭ полную магистерскую программу, по сути, первую в Европе, и уже понимаем, что встает вопрос с кадрами, люди могут преподавать о данном политическом поле, например о рынке труда, но они не могут преподавать оценку на рынке труда и так далее. Но пока запуск программы отложен на несколько лет, потому что непонятно, что за рынок у оценщиков, куда пойдут будущие оценщики работать. Поэтому мы совершим стратегическое отступление, и может быть пойдем по пути создания регулярного дополнительного образования, краткосрочного, а потом уже будем «надстраивать» магистратуру. По западному опыту – магистратура востребована, когда рынок существует уже лет десять и люди чувствуют необходимость получить такое систематическое дополнительное образование.

Людмила Владыко: У меня родилась такая позиция. Сначала оценка у нас развивалась по пути "предложение рождает спрос". Были грантовые конкурсы международных организаций, была какая-то деятельность общественных организаций, и это маленькое сообщество взрастило у себя тему оценки и людей – оценщиков. Потом возникло некоторое ощущение невостребованности. Предложение не породило глобального спроса. Но возникла такая ситуация, когда на рынке все предлагают, спроса нет, было пять предложений, четыре не выдержали этого испытания и ушли, а один дождался, когда этот спрос возник. И он был первым в этом бизнесе. Вот сейчас у меня такое предложение, чтобы оценщики не уходили с этого рынка. Я, как представитель власти говорю, что сейчас такой переломный период, когда это предложение уже заронило свои зерна, есть потребность, может не сформированная, нет денежного ресурса, но спрос нарождается и он реальный. Сейчас очень важно аккумулировать все эти знания, придать им достойную форму, с тем,

чтобы этот продукт был востребован, потому что государство должно знать, за что оно будет платить.

Фаррух Тюряев: Вы применяете слово «оценивание». Есть ли такое слово и как правильнее – «оценка» или «оценивание»?

Даниил Цыганков: Вы знаете, как писал Пьер Бурдье, филологические споры, которые ведутся в политике, вовсе небезобидны. Человек, который расположил на своей стороне здравый смысл и право на легитимные классификации, как правило, овладевает значительной частью рынка. В самом деле, термин «оценка» устоялся в среде, которая связана с некоммерческим сектором, поэтому у названии Сети тоже звучит – Оценка программ. Слово «оценивание» было при переводе предложено уже нами, мы считали, что в России слово «оценка», если выходит за рамки закрытого коммьюнити оценщиков развития некоммерческого сектора, будет нагружено другими смыслами: бизнес-оценка, оценка недвижимости и даже – оценка школьная, что, возможно, не вполне нормально воспринималось бы чиновниками. Сейчас мы *не считаем*, что слово «оценка» негативно нагружено, опыт показывает, что все разбираются, поэтому мы используем эти слова как синонимы.

Сессия 13. “Оценивание в образовании и науке”

28 сентября 2007 г.

С докладами выступили Наталья Кошелева[33] (ИРИС) «Интеграция оценки в программный цикл как инструмент повышения эффективности: пример программы «Школа - местному сообществу» и Валентина Яхнина[34] (ГУ-ВШЭ) «Формирование системы оценивания и мониторинга эффективности научно-исследовательской деятельности как условие повышения инновационного потенциала российской науки».

В дискуссии приняли участие Мария Лусс, Баранова Инна, Даниил Цыганков, Марина Суслова.

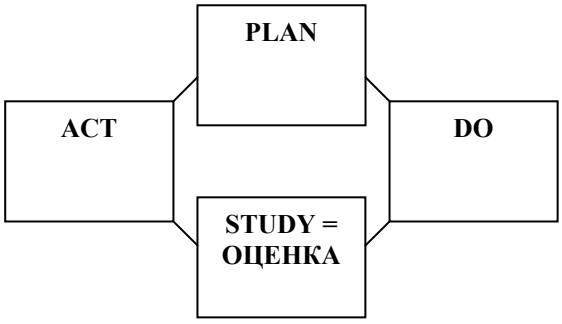
Наталья Кошелева: Проект был разработан и реализован двумя основными партнерами. Основным исполнителем была ВРОДО «Искра», г. Воронеж, которая

[33] Наталья Кошелева – Генеральный директор, АНО "Ирис" (Москва, Россия). E-mail: nkochele@yandex.ru

[34] Валентина Яхнина - эксперт Института оценки программ и политик (Москва, Россия). E-mail: ya.valentine@gmail.com

существует уже сорок лет в разных вариациях. Стратегия, имеющаяся у организации на момент нашего с ней знакомства в 2003 году состояла в развитии лидерских навыков у подростков, старших школьников, студентов первых курсов, используя модель общественно-активной школы (ОАШ). Это пришло из Америки и перекликается с очень многими вещами, которые существовали еще в советские времена. Вторым партнером, который был вовлечен в моем лице в данную программу, был Фонд Независимого Радиовещания. В Фонде была разработана стратегия развития на ближайшие пять лет и одним из направлений этого развития было партнерство с НКО в реализации коммуникационных проектов, направленных на развитие гражданского общества. В июле 2003 года мы узнали о том, что USAID объявил тендер на проекты, направленные на развитие гражданского образования в школах. В тендерной заявке упор был сделан на развитие граждановедения, интеграцию вопросов гражданского общества в учебный процесс. Когда мы разрабатывали этот проект, я не занималась в явной форме оценкой. Я шла от управленческого цикла Эдвардса, теории управления качеством, который состоит из четырех цикличных этапов: планирование, организация некоторых действий, изучение и принятие управленческого решения. Сейчас благодаря IPEN я познакомилась с тем, что такое оценка и думаю, что тот этап изучения, который имеет в виду Эдвардс, он практически идентичен тому, чем занимается оценка, как некоторое осмысление опыта, поэтому в принципе сейчас я понимаю, что все, что мы делали, мы делали по этому циклу.

Схема 1. Управленческий цикл Деминга (TQM)



Когда был объявлен тендер, мы решили использовать эту возможность, чтобы сделать совместный проект между Фондом независимого радиовещания и ИСКРА. Мы приняли два принципиальных решения, которые отличают нас от других: мы решили, что хотим разработать такой проект, который способствовал бы реализации стратегии USAID и обоих партнеров, на русском это бы звучало: «Всем сестрам по серьгам». Вот мы решили, что не будем копировать то, что нам говорит USAID, а попробуем найти ситуацию, которая бы удовлетворила всех, и при этом для нас принципиально было обеспечить преемственность

того, что обе наши организации делали, чтобы можно было использовать все знания, навыки и потенциал, накопленные обеими организациями. Конкретные задачи, которые мы себе поставили на этапе разработки проекта – это анализ предыдущих проектов, реализованных партнерами, причем выделили там некоторый концептуальный подход, то есть фактически мы сказали, что начинаем работать с этапа оценки деятельности, проведенной обеими организациями. И мы решили в более или менее явной форме выделить теоретические основы, потому что теория управления качеством говорит, что вы должны понять, как с точки зрения теории происходит ваш процесс, то есть все эти причинно-следственные связи. Для нас было важно вынести из проектов какие-то уроки и на основе этого разработать дизайн программы. То есть в какой-то степени задача решается именно оценкой.

В результате, в качестве концептуальной основы программы «Школа – местному сообществу» мы выбрали четыре теории. Первая из них – это российская модель ОАШ и в том числе модель общественно-ориентированного образования. Вторая – это модель изменения поведения, которая была взята из психологии. Также речь шла о континууме эффективности способов обучения, о нем я расскажу позже. И мы решили выделить не совсем теорию, а некоторые принципы, это принципы социального маркетинга.

Чуть подробнее – что, почему, откуда взялось. ИСКРА с 2000 создали у себя центр ОАШ и развивали у себя эту модель, причем модель получили из Красноярска. Модель в российском варианте написана практиками, там очень мало теоретического обоснования, зато очень подробно расписано что делать. И одним из механизмов, которым продвигается в России ОАШ, является социальное проектирование. Поэтому у ИСКРЫ был большой опыт проведения семинаров, посвященных различным аспектам социального проектирования и в том числе модели ОАШ, в том виде, в котором она дается в Красноярске. В российском описании модель включает три компонента: демократизация, добровольчество и партнерство. Причем они часто пересекаются, но независимы. Мы решили немного логики добавить в связь между компонентами и сказали, что мы начнем с демократизации, добавляя добровольчество, и придем к партнерскому сообществу. Там идея в том, что школа разворачивается к местному сообществу и начинает воспринимать себя как ресурсный центр для местного сообщества и как некий агент изменений в сообществе, который занимается решением местных социальных проблем. От этого все выигрывают.

В школах, с которыми мы работаем, еще нет социального проектирования, поэтому мы рассматривали внедрение социального проектирования в школах как внедрение некоего нового поведения. Отсюда мы взяли модель шести шагов Фишера. Первый этап – некоторое преднамеренье или сбор информации, то есть это этап, когда вы начинаете задумываться о том, что вам нужно в своей жизни изменить и идет поиск информации, причем он может

быть неосознанным. Следующий этап это намеренье, осмысление информации. После того как это осмысление прошло, принимается решение о том, что нужно изменить поведение. После того как решение принято, человек или организация может перейти к этому новому поведению. После этого начинается реакция окружающей среды на это поведение и соответственно этот этап называется поддержанием нового поведения, это достаточно критический этап, либо поведение становится автоматическим, либо происходит возврат к старому. Дальше цикл может начаться снова. Кроме того, так как мы говорили о поведении, есть такая вещь как социальный маркетинг, который как раз занимается моделями поведения в обществе. Мы решили использовать предложенные там принципы. Фактически он предполагает три достаточно простых вещи: нужно определить, чем новое поведение может быть привлекательным для целевой группы. Программы изменения поведения должны быть интересными, простыми и привлекательными для участников. И программы, направленные на внедрение нового поведения, должны максимально убирать барьеры для его применения.

Кроме того, мы решили использовать континуум эффективности способов обучения, упростив его до трех этапов. Это теоретическое обучение, когда людям что-то рассказывают, приближенный к классике вариант обучения. Обучение на практике, когда людям предлагается самим что-то сделать. И самый эффективный способ обучения, когда ты начинаешь обучать других. Это мы тоже интегрировали в нашу программу. В результате нами было выстроена некоторая логика проекта «Школа – местному сообществу». Мы решили, что стратегия, которую мы будем использовать в рамках нашей программы – это гражданское образование через социальное проектирование. Целевой аудиторией были выбраны старшие школьники, потому что они уже взрослые, могут сами что-то делать. Кроме того, мы использовали формулу, что мы из компонентов ОАШ будем выходить на демократизацию, на выстраивание равных отношений между участниками процесса. Кроме того, мы решили, что школы должны включаться в проект на этапе «решения». Проект должен максимально убирать барьеры для овладения социальным проектированием, поэтому решили использовать ход обучения от простого к сложному, обучения «по восходящей», создания системы минигрантов, и создание благоприятной информационной среды через СМИ. За это был ответственен Фонд независимого радиовещания. В результате у нас получился такой дизайн, достаточно сложный, фактически мы начали с 2004 года и дальше работали по полугодиям. В принципе мы его поделили на две части, первая волна школ и вторая волна школ, в которой школы присоединялись к проекту с первого сентября 2006 года. В принципе работа по всем школам была совершенно идентична и разбивалась на три этапа. Первый этап назывался «Делаем сами», второй «Делаем вместе с сообществом». Мероприятия были почти идентичны, менялся немного фокус. Каждый этап начинался с

семинара с представителями школ, им рассказывали, как анализировать потребности местного сообщества и разрабатывать социальные проекты. Школы подписывали договора, им давали мини-гранты, 250$. После того как проект реализовывался, они могли переходить на второй этап. Структура была такая же, но обучение включало механизм привлечения партнеров и средств из местного сообщества. Мини-гранты школам давали при условии, что они привлекут как минимум такую же сумму из местного сообщества.

Таблица 1. Дизайн программы «Школа - местному сообществу»

<table>
<tr><th>Полугодие</th><th>Первая волна школ</th><th>Вторая волна школ</th><th>Информационная поддержка</th></tr>
<tr><td>1</td><td rowspan="2">Делаем сами</td><td>-</td><td rowspan="2">Документальная радиопрограмма</td></tr>
<tr><td>2</td><td rowspan="2">Делаем сами</td></tr>
<tr><td>3</td><td rowspan="2">Делаем вместе с сообществом</td><td rowspan="4">Радиосериал</td></tr>
<tr><td>4</td><td rowspan="2">Делаем вместе с сообществом</td></tr>
<tr><td>5</td><td>Тренинг тренеров</td></tr>
<tr><td>6</td><td colspan="2">Тренеры обучают школы третьей волны</td></tr>
</table>

Школы первой волны, которые шли на полгода раньше, после того как выполняли свои проекты, становились некими наставниками для школ второй волны. В завершающей фазе проекта из тех учителей, которые провели своих учеников через все этапы, отбирались люди, которые проходили тренинг тренеров и им давалась возможность найти себе еще одну школу, с которой начинали работать на местах.

Результаты оказались достаточно неожиданными. Динамика была такая: 48 в первый год, 48 во второй, 69 школ получилось на выходе, включая те школы, которые привлекли обученные тренеры. Прошло всего 5 конкурсов мини-грантов, на которые школы представили 618 проектов, из которых было профинансировано из средств программы 209 проектов, на которые было выделено полтора миллиона рублей. Общий бюджет составил около девяти миллионов рублей на три года. Из них около трех миллионов ушло на информационный компонент.

Таблица 2. Динамика роста числа школ-участниц проекта

Год	Число школ-участниц
2004	24+24
2005	48
2006	69

На втором этапе было задание привлекать средства и, по сути, они должны были привлечь порядка семисот тысяч. В результате школы привлекли более полутора миллионов на эти проекты. Я не говорю о том, что люди работали и им за это отдельно не платили.

Таблица 3. Число людей, прошедших обучение на семинарах, тренингах и стажировках

Название учебного мероприятия	Обучение прошли
Программа «Делаем сами» Семинары «Социальные проекты школьников: Решение проблем микрорайона силами учащихся общественно-активных школ».	- 143 школьника - 102 педагога
Программа «Делаем вместе с сообществом» Семинары «Социальные проекты школьников: Привлечение ресурсов местного сообщества для решения проблем микрорайона».	- 134 школьника - 126 педагогов
Семинар «Общественно ориентированное образование».	- 95 педагогов
Стажировки, организованные школами-участниками проекта для других школ города.	- 318 школьников - 256 педагогов
Тренинг тренеров по теме «Социальные проекты школьников для решения проблем местного сообщества».	- 96 педагогов Тренеры, подготовленные в рамках проекта, уже самостоятельно провели 14 тренингов по социальному проектированию в своих регионах.

Для меня приятной неожиданностью стало то, что помимо 220 поданных проектов, школьники реализовали порядка 550 социальных проектов и привлекли на это еще порядка миллиона рублей. Получилось, что когда проект составляется школьниками, даже если они его не выигрывают, они настолько в нем заинтересованы, что находят способы его реализовать. Причем часто получалось, что они его на грантовый конкурс не подавали, а просто делали.

Я знаю, что ситуация, когда такой подробный анализ делается на этапе разработки проекта, довольно редкая. На мой взгляд, это окупается впоследствии с точки зрения возможной эффективности этого проекта и получения устойчивых результатов. У нас проект получился очень устойчивым, работа продолжается, даже не смотря на то, что финансирование закончилось.

Вывод, который я бы хотела сделать, заключается в том, что оценка это эффективный инструмент, который должен быть интегрирован в процесс управления на всех этапах, чтобы обеспечить некоторую преемственность, устойчивость и эффективность. Спасибо!

Валентина Яхнина: Добрый день. Я представляю здесь две организации: Высшую Школу Экономики (я студентка пятого курса) и Институт оценки программ и политик, где работаю уже несколько лет. Тема моего доклада – «Формирование системы оценивания и мониторинга эффективности научно-исследовательской деятельности, как условие повышения инновационного потенциала российской науки». На последней сессии второго дня конференции я решила не начинать доклад с теоретических аспектов оценки, (все уже и так успели с ними познакомиться), поэтому начну с приведения статистики по РФ, которая в некоторой степени отражает современную ситуацию в научном секторе. Далее я попытаюсь рассказать о наиболее интересных элементах системы оценивания научных организаций за рубежом; в Европе и США данная ветвь оценивания очень развита, давно применяется и дает неплохие результаты. Последним пунктом моей презентации будет попытка выдвинуть некоторые рекомендации по созданию системы оценивания исследовательских организаций в России.

В реестре государственных организаций, которые занимаются научной деятельностью, зарегистрировано 3180 научных организаций. В этот реестр включены организации, у которых 70% общего объема выполняемой работы – это исследовательская деятельность, и в учредительных документах которых основной статьей работы является исследовательская. 2226 из включенных в реестр исследовательских организаций находятся в государственной собственности, что подразумевает их бюджетное финансирование. Большинство исследовательских организаций очень маленькие, в 40% из них числятся менее ста работников. У них нет своих экспериментальных центров и хорошего оборудования. 42% оборудования старше одиннадцати лет. Патентная активность и активность обмена технологиями с каждым годом снижаются. Как видно, показатели оставляют желать лучшего. Согласно концепции развития исследовательской деятельности в России, государство хочет выйти на целевое значение количества научных организаций, под целевым значением понимается: 100-200 организаций, которые будут составлять ядро исследовательской деятельности, и 300-500 организаций, которые будут ее обеспечивать. При уменьшении количества организаций выделяемый для каждой из них финансовый поток, естественно, увеличивается.

Перейдем к некоторым аспектам международного опыта. Мое внимание привлекли системы оценивания Великобритании, Нидерландов и Германии, как стран с наиболее развитой системой оценивания исследовательских организаций.

Некоторые общие положения. В Великобритании и Нидерландах оценивание проводится один раз в шесть лет. Причем в Нидерландах эта периодичность регламентирована в стандартном протоколе оценивания исследовательских институтов. В Великобритании к такой же периодичности проведения оценивания пришли методом проб и ошибок. Один раз в шесть лет – наиболее оптимальный период, поскольку оценивание – это достаточно серьезное мероприятие для исследовательской организации, к которому она должна успеть наработать новые проекты, и от которого должна успеть «отдохнуть». Метод, который используется для оценивания исследовательских организаций во всех трех странах – оценка отраслевыми экспертами. Проведение мета-оценивания также является сходным объектом систем оценивания на Западе. Это так называемое «оценивание самой системы оценивания», то есть вторая итерация процесса оценивания для исправления системных ошибок, заложенных в оценке. Это дает возможность исключить обнаруженные ошибки. Что касается целей проведения оценки, в Великобритании цель довольно конкретная и определенная: создание инструмента для распределения государственных средств на селективной основе. Лучшим проектам, лучшим институтам – больше финансовых средств. В Нидерландах цель несколько иная: улучшение качества исследований, управления ими, приведение их в соответствие с международными стандартами, увеличение подотчетности. В данном случае наблюдается меньшая привязка к финансированию. В Германии основными целями оценки являются – улучшение качества проводимых исследований; эффективность институтов; определение социально-экономического и общественного воздействия. Следующий важный момент, который необходимо осветить: кто ответственен за проведение оценивания. В каждой из трех стран создан орган, независимый от правительства, который проводит оценку. В Великобритании это Исследовательские Советы, в Нидерландах – Королевская Голландская Академия искусств и наук, Голландская организация научных исследований и Ассоциация Университетов, в Германии – Научный Совет. Во всех трех странах эти органы совершают консультационную функцию и проводят оценивание. Важно! В Германии Научный Совет не имеет никакого отношения к распределению финансовых потоков. Он просто оценивает, а дальше принимается политическое решение. В Великобритании соотношение результатов оценивания и решение о финансировании подчиняется прямой зависимости, то есть в зависимости от рейтинга института, от оценки, которую он получил (по пятибалльной шкале), выделяется финансирование. В Нидерландах на результаты оценивания лишь ориентируются, нет ни жесткой формулы подсчета

выделяемых финансов, ни закрепленных мер, предпринимаемых к институтам в результате проведения оценивания. Каждый случай рассматривается индивидуально, и решение о финансировании или нефинансировании – это политическое решение. В Германии недостаточные результаты при оценивании могут вести к прекращению бюджетного финансирования научного учреждения. Однако рейтинги исследовательских институтов не являются главным критерием для распределения финансовых средств. Все рассматривается также в зависимости от каждого конкретного случая.

Теперь я перейду к некоторым рекомендациям по созданию российской системы оценивания исследовательских организаций. Этот проект идет уже несколько лет. Несколько экспертных групп, основываясь на зарубежном опыте, на консультациях с экспертным сообществом в России, выработали некоторые рекомендации по оцениванию научных учреждений. Институт Иоффе, находящийся в Санкт-Петербурге, который является одним из ведущих физико-технических научно-исследовательских центров России, согласился на проведении пробного раунда оценки собственной деятельности. К сожалению, работа в настоящее время еще не закончена и мы не можем ничего особенно рассказать. В следующем полугодии проект будет завершен, соответственно появятся первые результаты.

Первая рекомендация, которая была выдвинута, достаточно логична, - наладить систему регулярной оценки и мониторинга эффективности научных учреждений. На Западе это давно существует, как и законодательство, которое легитимизирует данную деятельность, нам нужно их догонять. Во-вторых, необходимо определить периодичность раундов оценивания. На мой взгляд, нет ничего страшного, если мы заимствуем эту цифру из опыта Великобритании и Нидерландов. 6-годичный период будет оторван от электорального цикла, позволит ученым заняться новыми разработками. Следующая рекомендация – это с максимальной детальностью сформулировать нормативные правовые акты, на базе которых будет проводиться оценивание. Так же, ориентируясь на опыт зарубежных стран, желательно создать при Федеральном Агентстве по науке и инновациям Научно-Исследовательский Совет (Коллегию), которому будут переданы полномочия по проведению общенациональных раундов оценивания исследовательских организаций. Остановлюсь подробнее на вопросе о самооценке. Дело в том, что за рубежом, особенно в Нидерландах, большая ставка делается на самооценивание институтов, научные сотрудники сами оценивают деятельность своего института, анализируют и открыто предоставляют эту информацию внешней экспертной группе, которая на базе этих данных, иногда их проверяя, иногда собирая дополнительные, делает свои собственные выводы. Не знаю, насколько можно будет положиться на самооценивание в нашем контексте, потому что существуют

многие институты, которые просто вытягивают из бюджета средства, излагая в отчетах о проделанной работе фальсифицированные данные.

Следующая рекомендация была подсказана зарубежными экспертами. Первый раунд оценки (апробацию методики) необходимо проводить в научно-исследовательских учреждениях, в которых можно ожидать высоких результатов, т.к. тогда это будет позиционировать оценивание исследовательских организаций не как механизм для закрытия организаций, а как бонус в резюме исследовательской организации. Это поможет ей в дальнейшем представлять себя на рынке и в исследовательской среде как организацию, проводящую качественные исследования, которая не боится показывать результаты своей деятельности.

Последняя рекомендация, которую я сейчас озвучу, является спорной. На мой взгляд, результаты оценивания не должны являться прямым инструментом распределения государственных средств, поскольку в противном случае скорее всего это приведет к увеличению коррупционных стимулов Это можно обсудить, как и все остальное.

Спасибо большое за внимание!

Даниил Цыганков: Говоря о длительности раундов, упоминали, что организации могут «отдохнуть» после проведения оценки, «ожить» после оценки. По вашему опыту визита в институт им. Иоффе в Санкт-Петербурге, Вас тоже встречали как людей, которые как Батый сейчас пройдут по полю и еще несколько лет придется отдыхать после проведения такой оценки?

Валентина Яхнина: Там мнения разделились. Были научные сотрудники старой советской закалки, которые помнят институт оценивания, действующий в Советском Союзе, и превратившийся в некоторую формальную процедуру; в эффективность данного механизма мало кто верил. А были ученые, которые достаточно позитивно отнеслись и хотели помочь. Дело в том, что институт Иоффе по собственной инициативе создал огромную базу по всем сотрудникам института, в которой обозначались все публикации, выступления, исследовательские работы, номинации, премии, награды и так далее. База очень удобная, это ноу-хау института, с помощью нее можно легко и быстро проводить анализ, она наглядно показывает, что институт действительно активно функционируют, а не просто изображает бурную деятельность.

Инна Баранова: Вы говорите о создании системы мониторинга и оценки эффективности научно-исследовательской деятельности. Какие индикаторы выступают показателями эффективности?

Валентина Яхнина: Дело в том, что как образование, так и научная деятельность, достаточно специфические сферы, в которых сложно прописать количественные показатели оценивания. В основном оценивание проводится отраслевыми экспертами. На Западе итоговые критерии сформулированы довольно общими словами, к примеру, качество исследований, репутация, влияние исследований на социально-экономическое положение. По данным критериям выносится мнение. Скорее всего, в российской системе критерии должны быть более сфокусированы, но от некоторой субъективности (привносимой экспертными оценками) все равно никуда не деться.

Марина Суслова: Для чего должно быть улучшение качества исследований?

Валентина Яхнина: Институт им. Иоффе проводит такую-то деятельность. Что-то получается, что-то нет. Это необходимо для анализа проблем, для улучшения управления исследованиями. Это те цели, которые заявлены в Нидерландах и Германии.

Даниил Цыганков: Я добавлю к Валиному ответу, что существуют две конкурирующие системы оценки по итогам исследования, это англосаксонская, где плохие показатели в результате оценки могут привести к снижению финансирования, и более мягкая, германско-голландская, которая предлагается в России, где разделено оценивание и политическое решение. Повышение качества может быть через отсев более слабых, как в первом случае, или через подтягивание отстающих, как во втором.

Мария Лусс: Если, допустим, политика государства направлена на уменьшение количества научных институтов, каков будет ваш подход к исследованию?

Даниил Цыганков: Есть цели государства, есть заказчика, но это не значит, что мы должны подстроится под государственный заказ. Если появится Научно-исследовательский Совет, он будет точкой соприкосновения представителей государства, экспертного сообщества, представителей науки, возможно, там будет отдельный аппарат оценщиков. И все это будет обсуждаться, А не сводиться к простой статистике: баллы рассчитали, черту

провели, кто набрал больше 40-ка баллов, продолжают финансироваться, остальные – закрывайте. Такая позиция нам кажется неправильной.

Сессия 14. “Новые направления в оценивании”

С. Творогова[35]

Как сделать сказку былью: сравнительный анализ случаев внедрения практик оценки на региональном уровне государственной службы

Разработка адекватной методологии оценки и наличие формальных требований о необходимости ее проведения не обеспечивают полноценного использования оценки как инструмента управления. Для этого общий смысл оценки и преимущества ее проведения должны быть понятны и менеджерам, и рядовым сотрудникам. Формально данное условие весьма просто соблюсти: оценка представляет собой элемент реализации любой сложной деятельности, и смысл ее проведения может быть интуитивно понятен. Вместе с тем, многоуровневая система интересов и взаимодействий, характерная для каждой организационной структуры, в случае государственной службы дополняется выражено высоким уровнем бюрократизации и достаточно часто культивируемыми навыками имитации деятельности.

Отсюда возникает дилемма: использовать оценку как инструмент контроля, что подразумевает надзорные функции руководителя, или как инструмент отбора лучших практик/предложений, что дает возможность руководителю концентрироваться на стратегических задачах, формулировать/поощрять продвижение новых форм достижения стоящих перед подразделением целей.

В любом случае проведение оценки связано с определенными, порой весьма существенными, затратами, и необходимо учитывать, что наличие высоких издержек и размытое определение выгод часто препятствуют успешному превращению оценки в организационную рутину. Если при этом внедрение процедур оценки проходит в обязательном порядке, возникает риск распространения механистического подхода к оцениванию деятельности коллег, руководства, подчиненных и самого себя. Очевидно, что в таком виде искажается смысл и суть оценки, блокируется ее положительный эффект, но издержки ее проведения сохраняются. Следовательно, при внедрении оценки необходимо выбрать процедуры, минимизирующие издержки всех включенных в оценку сторон, также

[35] Светлана Творогова – старший научный сотрудник, Институт статистических исследований и экономики знаний ГУ-ВШЭ (Москва, Россия). E-mail: sv-tv@inbox.ru

желательно продемонстрировать ожидаемый или непосредственно достижимый эффект оценки.

Важно понять, что способствует формированию полноценной системы оценки, и каким образом можно препятствовать ее механическому использованию. Для этого разберем несколько примеров внедрения оценивания на региональном уровне власти в России, критерием успешности внедрения (при всей условности такового) будет степень динамизма развития системы оценивания с момента ее формирования, т.е. были ли предприняты дополнительные меры по развитию системы оценивания и какие.

Сравниваются несколько случаев внедрения оценки на региональном уровне системы государственной службы. Рассматриваемые факторы:

- региональные особенности: ВРП, ключевые экономические показатели, политическая ситуация, поддержка административной реформы, степень включенности в реформирование государственной службы;
- характеристики команды, внедряющей новые процедуры работы на государственной службе: состав группы, должностные статусы участников и их институциональная принадлежность, лидерские способности членов группы, уровень их компетентности, их обязанности в группе.

Показано, что следующие характеристики в наибольшей степени способствуют долгосрочно устойчивому внедрению практик оценки:

- статусные характеристики членов группы и их относительная гомогенность;
- установившийся уровень доверия между членами группы;
- относительно высокий уровень доверия к региональной власти.

Российская система государственной службы характеризуется, с одной стороны, устойчивой иерархичностью, с другой – распространенностью неформальных отношений на горизонтальном уровне. Разработка стратегии внедрения оценки должна строиться с учетом этих особенностей.

В. Балакирев[36]

Влияние оценки на развитие и реализацию корпоративной социальной политики

Оценка корпоративных политик и программ в России сегодня сталкивается с рядом методологических и этических проблем.

[36] Владимир Балакирев — директор по развитию, компания "Процесс Консалтинг" (Москва, Россия). E-mail: vladimir@processconsulting.ru

С позиции оценщика, корпоративная социальная политика, регламентирующая внешнюю благотворительную деятельность, является необходимым управленческими инструментом. Политика определяет исходные причины и направления корпоративных действий, и тем самым является элементом стратегического управления. Разработка и реализация корпоративной политики сталкивается с рядом задач. Как сделать так, чтобы политика стала действенным инструментом управления? Как отобрать приоритеты социальной деятельности, отражающие корпоративные интересы и задачи? Как интегрировать внешнюю социальную политику и стратегические задачи бизнеса? Какие концепции социального развития должны быть отражены в корпоративной политике? В какой мере корпоративные социальные программы соответствуют принятой политике?

Оценка позволяет генерировать качественную информацию, на основе которой могут быть приняты различные решения, связанные с развитием существующей политики, с ее коррекцией или с отказом от ее реализации в существующем виде. Таким образом оценка может стать значимым элементом всей системы реализации корпоративной политики.

При создании системы оценивания политики необходимо ориентироваться на три разных уровня оценивания. Первый – это предварительная оценка. На этом этапе оценка должна предоставить информацию, позволяющую осуществить осознанный стратегический выбор в пользу определенной направленности политики. На втором уровне – при реализации политики должна быть выстроена система, позволяющая оперативно оценивать и корректировать выполнение программ и проектов, исполняющих стратегические замыслы. И, наконец, третий уровень оценивания должен отвечать на вопросы, связанные с результативностью, эффективностью и влиянием.

В. Шутилин[37]

Оценка социально-экономического эффекта от введения Автоматизированной системы контроля проезда пассажиров (АСКП)

Сфера наземного общественного транспортна – одна из наиболее важных сфер городского хозяйства. Особую значимость эта сфера приобретает в крупных городах, расположенных на значительной территории. Наличие отлаженной системы работы городского наземного транспорта сегодня является важнейшим атрибутом любого успешного развивающегося мегаполиса.

---

[37] Владимир Шутилин – руководитель проектов, Независимое рейтинговое агентство "РейтОР" (Москва, Россия). E-mail: vova_shutilin@mail.ru

Число потребителей наземного городского общественного транспорта в каждом отдельно взятом городе ежедневно составляет сотни тысяч, а в некоторых случаях – миллионы людей. В этой связи различные аспекты развития системы городского наземного транспорта приобретают особую актуальность. В эффективном развитии системы в большей или меньшей степени заинтересованы органы власти различных уровней, работники этой системы, потребители услуг, а также другие субъекты. Например, водители и пассажира индивидуального автотранспорта также находятся в существенной зависимости от работы системы наземного городского общественного транспорта, поскольку от успешного функционирования этой системы зависит время их поездки, а в ряде случаев – аварий на дорогах.

Москва в этом случае не является исключением из других мегаполисов мира. В качестве иллюстрации можно привести статистические данные, характеризующие объемы сферы наземного городского общественного транспорта в российской столице. По данным Территориального органа Федеральной службы государственной статистики по г. Москве, годовой объем перевозок наземным городским транспортом ГУП «Мосгортранс» составил в 2006 г. 2,349 млрд. человек. Постоянная маршрутная сеть ГУП «Мосгортранс» насчитывает 544 маршрутов автобуса, 85 – троллейбуса и 38 – трамвая. По рабочим дням на маршрутную сеть города запланирован выход 3700 автобусов, 1317 троллейбусов и 631 трамвая.

В этой связи любое нововведение в сфере наземного городского общественного транспорта существенно влияет на состояние системы в целом. Одним из таких нововведений стало внедрение Автоматизированной системы проезда пассажиров (АСКП).

Внедрение АСКП началось осенью 2001 года в Зеленоградском административном округе г. Москвы в соответствии с Распоряжением Правительства Москвы от 4 ноября 2000 г. № 1101-РП «О дополнительных мерах по повышению собираемости оплаты за проезд в наземном городском транспорте с использованием автоматизированной системы контроля проезда и перевозки пассажиров». В качестве приложения к распоряжению была составлена программа работ по подготовке и проведению эксперимента на период 10 ноября 2000 – 15 августа 2001 гг. Эксперимент было решено провести на маршруте № 16 «Улица Артамонова – 66-й квартал Кунцева».

7 июня 2001 года было принято Распоряжение Правительства Москвы №499-РП «О развитии эксперимента по повышению собираемости оплаты за проезд в городском наземном пассажирском транспорте», в котором были отмечены положительные итоги пилотного эксперимента на маршруте № 16. Этим распоряжением также была утверждена программа развития эксперимента на период июнь-ноябрь 2001 г. и определены календарные сроки конкретных работ.

Результаты всего эксперимента, продолжающегося с ноября 2000 г., были определены в Постановлении Правительства Москвы от 16 июля 2002 г. «О результатах эксперимента по повышению сбора проездной платы и учету перевозки пассажиров в наземном городском транспорте Зеленоградского административного округа». Эксперимент по введению АСКП получил общую высокую положительную оценку. Этим же постановлением был утвержден «План первоочередных мероприятий по повышению собираемости оплаты за проезд в наземном городском пассажирском транспорте г. Москвы».

В 2004 г. было принято Постановление Правительства РФ № 64-ПП «О развитии наземного общественного транспорта города Москвы и его материально-технической базы на период до 2006 года», в соответствии с которым были определены дальнейшие мероприятия по внедрению АСКП и источники финансирования. Всего на 2004-2006 гг. на внедрение АСКП планировалось потратить 2,863 млрд. рублей. Именно в соответствии с этим планом и началось массовое внедрение АСКП.

К настоящему времени прошел уже значительный временной период с начала внедрения АСКП, поэтому уже можно сделать ряд выводов об итогах этого нововведения.

Автор использует для оценки результатов внедрения АСКП понятие «социально-экономического эффекта». Данный термин был взят из проекта Программы внедрения и развития АСКП на период до 2015 года. Проект Программы обсуждался на слушаниях в Московской городской думе 19 декабря 2002 г. «Внедрение автоматизированной системы контроля проезда и оплаты проезда на наземном городском транспорте».

Для исследования реального эффекта от введения АСКП автором было проведено собственное исследование.

В ходе исследования был изучен российский и зарубежный опыт использования подобных автоматизированных систем. Что касается зарубежного опыта, то аналогичные системы внедрены более чем в 40 городах мира. Из российского опыта следует отметить Комплексную автоматизированную систему контроля и администрирования доступа (КАСКАД). В данном материале приведем лишь два наиболее характерных примера. Изучение систем-аналогов АСКП позволило дать ряд практических рекомендаций по усовершенствованию системы:

- оборудование турникетами тех дверей общественного транспорта, через которые в настоящее время осуществляется беспрепятственный проход;
- использование автоматических установок для продажи билетов;
- расширение номенклатуры типов проездных билетов.

Помимо анализа российского и зарубежного опыта был изучен контент Интернет-форумов и ЖЖ-коммьюнити, посвященных данной проблематике. Материалы, размещенные

в коммьюнити и на форумах, помогли автору классифицировать различные ситуации, связанные с эксплуатацией АСКП.

Дополнительно был сделан запрос в территориальный орган Федеральной службы государственной статистики по г. Москве. В результате полученных данных было выявлено, что в результате введения АСКП учитываемый пассажиропоток в системе наземного городского общественного транспорта г. Москвы сократился с 4407,3 тыс. чел. в 2004 году до 2349,8 тыс. чел. в 2006 году.

Основу исследования составили наблюдения исследовательской группы в составе 6 человек на маршрутах г. Москвы. В целях обоснования гипотезы о том, что АСКП может быть использована только на части маршрутов, мы изучили основные показатели функционирования автобусов на шести маршрутах автобусов г. Москвы: 59, 91, 267, 125, 608, К.

По результатам наблюдения была подтверждена гипотеза исследования о целесообразности избирательного внедрения АСКП.

Заключитетельное пленарное заседание

28 сентября 2007 г.

М. Сегоне[38]
Роль оценивания в формировании политик с опорой на факты.

В дискуссии приняли участие Олег Казаков, Людмила Владыко, Тимур Мухтаров, Алексей Кузьмин, Даниил Цыганов.

Марк Сегоне: Good afternoon to everybody. The session is about the role of monitoring and evaluation in evidence based policy making. It's based on a new publication, that will be released in December, it's a UNICEF publication in partnership with World Bank, IDEAS, DevInfo and MICS. It has been written by 17 authors from national Governments, local municipalities, UNICEF, WB, IDEAS, DevInfo. Only few of them are from this region, but from Eastern Europe. The majority of the authors are from the European Union, from the US Canada, so it gives a kind of international perspective.

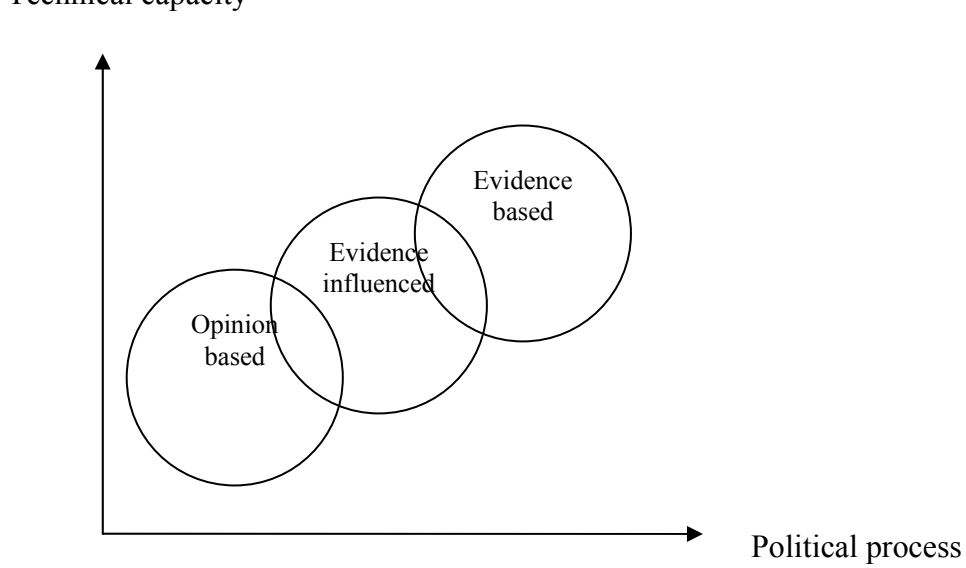
The first question to me would be: «Why evidence-based?». And actually it's because there is a perception that Governments need to improve the quality of decision-making. Simply, because

[38] Marco Segone— Senior Regional Monitoring & Evaluation Advisor, UNICEF Regional Office for Central and Eastern Europe and the CIS (Geneve, Switzerland). E-mail: msegone@unicef.org

there is a loss of public confidence. Originally I'm from Italy and just last week we had a most peaceful revolution in the sense, that there are thousand of citizens, that are on the squares, they are making manifestations against politicians. So not against one party, from the left or from the right, from the center, but against politicians in general. Because citizens are started to be fed up with the cost of politics, with the how political decisions are taken. That's just an example of what's happening in Italy, but more in general, in other countries this movement is not in the streets, but it's more a movement of pressure towards the politicians to really take a policy decisions based on data.

This bring me to one of possible definition of evidence-based policy making, that is an approach that helps people make well informed decisions about policies, programmes and projects by putting the best available evidence at the heart of policy development and implementation. That's a bit in theory, when you come to practice we can see our own country in a different spectrum. I would say, that if you are in a country, where a political process isn't transparent, then you will be thinking more about opinion-based policy making. So that policy decisions are more taken based on personal opinion of the policy maker. Or if you in a country where the technical capacity to produce sound evidence is weak. So you can also be in the area of opinion-based policy. If technical capacity to produce sound evidence is a bit stronger and the political process to take policy decisions is more open, more transparent, then you will be in the area of evidence-influenced policy making. It means that still the policy decision are not taken based on evidence, but at least they are influenced.

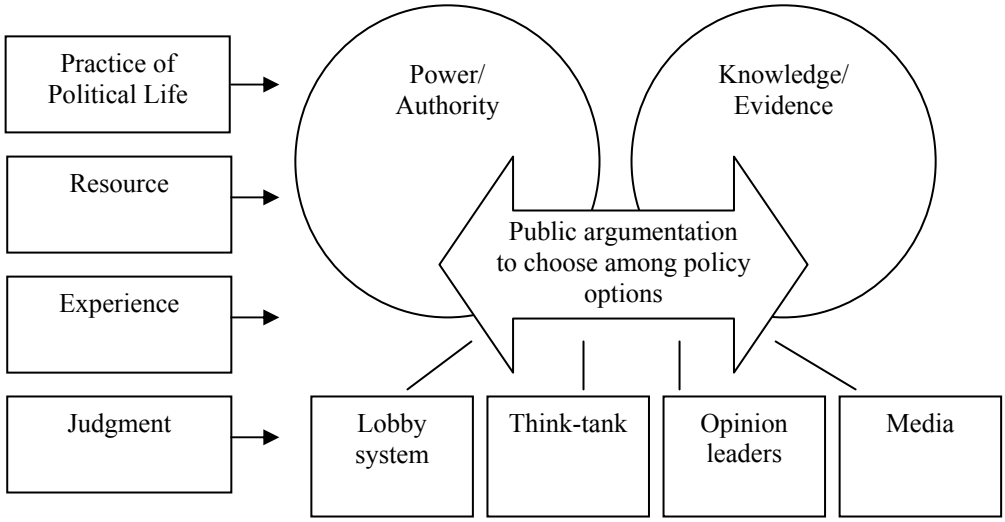
Fig. 1. Putting the best available evidence at the heart of policy making?



Why that's happen? Because actually there are several factors influencing policy making. There are think-tank, lobby system, opinion leaders, the media, that can influence policy making.

There are also some pragmatic reasons or elements, that influence policy making decision process, that are, how is the practice of political life in the country, or the resources. And there are also some personal factors, that influence policy making. That is the personal experience of policy makers, or even the personal values, so the judgment, on that are taken decisions. All these are factors, that influence policy making decision process.

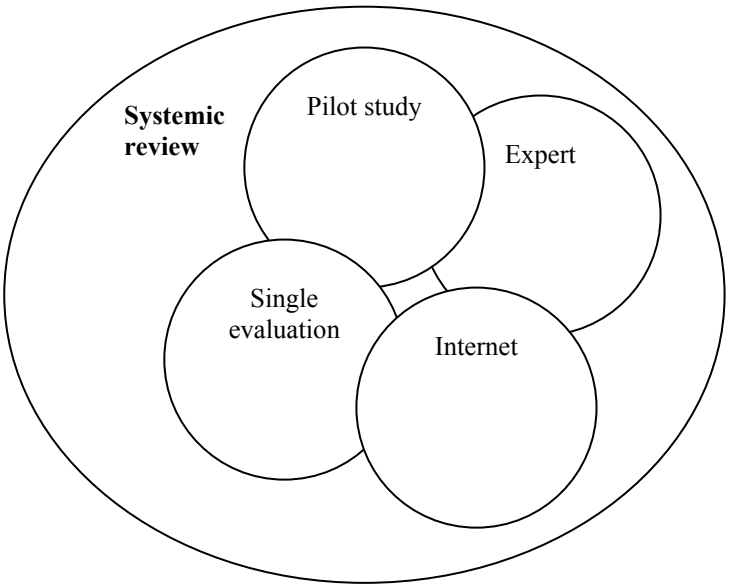
Fig. 2. Factors influencing policy making: Knowledge as power?



Yesterday afternoon I was attending the session of Ross, and he was saying, imagine that we are in a room full of evaluators and somebody start talking about politics, and the majority of them would go out of room. And also imagine, that we are in a room fool of policy makers, and we start talking about evaluation, that also the majority of people will go out of the room. So we should also think about the world of policy makers. Especially for policy evaluation, evaluation should offer some evidence based policy options.

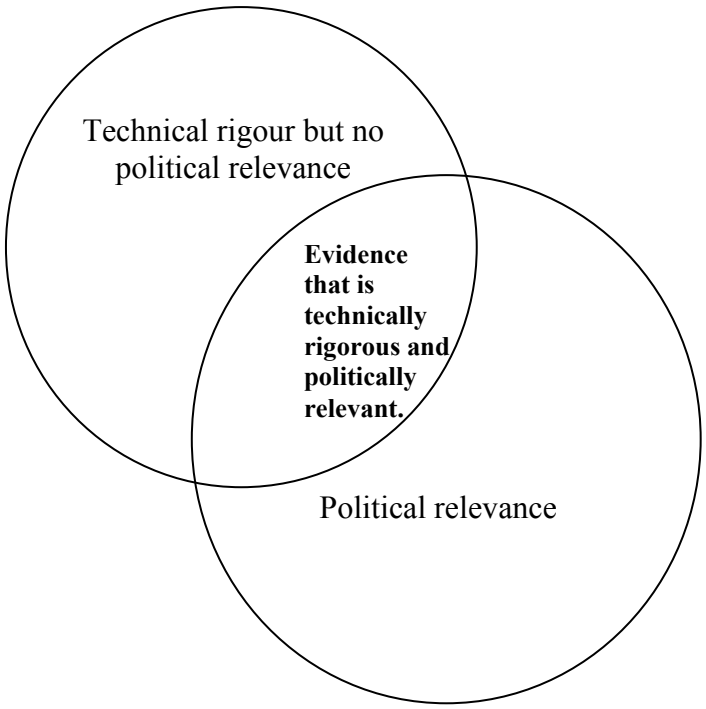
The second issue is about what constitute the Best available evidence? Here are also different thinking. There are people who say, that now you can download a lot of evidence just from Internet. But of course there is an issue of the quality. Some other people says, that policy makers should use groups of experts, that advise them decisions. Or you should carry out pilot studies. Other groups say, you should try to have a systemic review of the evidence that are already available. You should to pick up the best and make an analysis of this. So you shouldn't use only one source.

Fig. 3. What constitute the best available evidence?



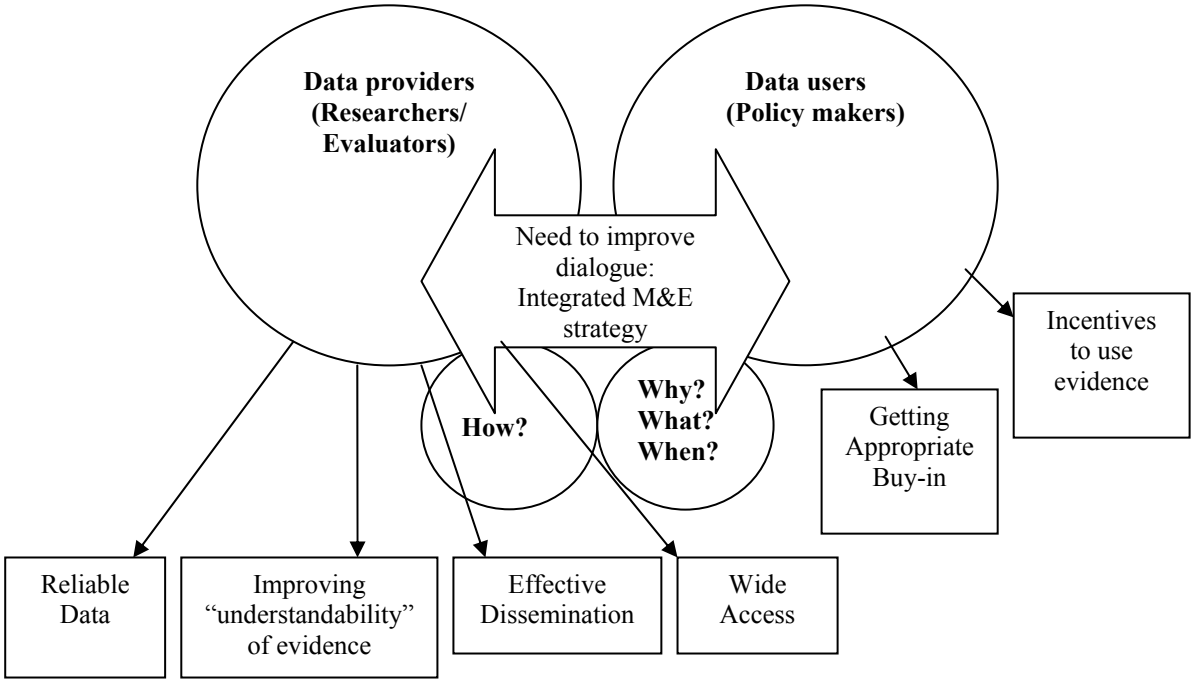
One of the challenge, that we have in the policy making process is how to match technical rigour and policy relevance? In some cases we have technical rigour, but not policy relevance. Another cases, we have policy relevance but no technical rigour. So the challenge is a bit to try to produce evidence, that is both technically rigorous and also policy- relevant.

Fig. 4. The Challenge: How to match technical rigour and political relevance



So if we are in a room full of policy makers, we can ask them, why you don't use the data, produced by statisticians, evaluators, researches. From the technical point of view they may answer you, well, because we do not trust the data, that is collected by them. They can also say, we don't have time to go through these long reports. Or they say, you know, I need this information, but I don't know there to look for, I don't have easy access to this kind of information. If you ask this question to the dater providers, why policy makers don't use the evidence, they may answer you, that they do not getting appropriate Buy-in, or they don't have incentives to use evidence. So I'd like to tell you how we in the UNICEF try to improve some aspect of this situation. When it comes to the reliable data, we try to support statistical offices in this region to strength data collection system. We always try to improve the quality of data.When it comes to the understand ability of the data, we support some trainings, we call the millennium developing goal literacy program, where we try to explain policy makers how to interpret indicators, how to use them for policy making. When it comes to the access to data, you can just to the Internet and may you r query on the indicators, that you are interested on. When it comes to the incentives to use evidence, society has an important role. The evaluation associations have important role, because by its nature an evaluation work bring together the different stakeholders: people from the government, from civil society, from the academy, so that you can discuss together the importance of using evidence in policy making process. When it gets to the appropriate Buy-in, we found that the ideas actually is a champion in the countrely evaluation. Countrely evaluation means, that there is a country that is leading an evaluation process. There is a government that is going to evaluate the donor effectiveness in that country. Usually evaluation process is led by the external entity. Very often there is a donor, who says, ok, I want to have an evaluation on this program in this country. Just to give an example, in South Africa the government is caring out the countrely evaluation on the UN interventions in South Africa. So there is a government that is evaluating the UN. It's a vice-verse as usually. In Bosnia and Herzegovina it was decided to have a kind of joint contrely evaluation. And there are two groups of evaluation questions: that is relevant to the information needs for the government and that are needs for UNICEF. And the government was very much involved; they are the ones who decide what are the key evaluation questions. That's why there is much more buy-in.

Fig. 5. Evidence into practice: Increasing the uptake of evidence in policy making



The point, that I would like to make is that, when we talk about the evaluation function, I think that there is kind arrow for the evaluation function to try to improve the dialog between the statisticians, evaluators, etc. and the policy makers. Because the policy makers usually know what kind of information they need, why and when. The evaluators know how to collect and analyse that information. Often there is a big of tension between the time, then the policy makers need the information and the policy makers are able to provide the information. One of the strategic intend of monitoring and evaluation is matching technical rigour to policy relevance. Ad to do that we need this kind of dialog between dater providers and dater users.

Олег Казаков: Проблема в том, что мы сильно отстали, принятие решений у нас базируется на частных, очень узких интересах, которые не включены в вашу модель, видимо как доисторические. Для нас все это слишком рано.

Людмила Владыко: Я не знаю, до какой степени это важно, но я думаю между двумя группами игроков должен быть третий игрок, который связывает этих игроков, потому что часто проблема в том, что эти двое друг друга совсем не видят.

Тимур Мухтаров: Я не согласен насчет доисторичности России, я хочу сказать в ее пользу. В единственном государстве постсоветского пространства у вас есть общественная палата. И функции этой палаты как раз и есть следующее звено между двумя этими вещами.

То есть общественная палата проверяет, как идут государственные программы, которые называются «планы Путина». Естественным образом они должны сделать заказ для оценщиков, чтобы проверить эффективность этих программ.

Алексей Кузьмин: У меня есть конкретное предложение. Мне кажется, что, развивая идею Марка, можно провести оценку с экспериментальным дизайном и проводить ее ежегодно, чтобы отслеживать тенденции. Надо собирать в одной комнате тех, кто проводит оценку и тех, кто занимается политикой. Сначала говорить об оценке, потом о политике и смотреть, кто «выйдет из зала2. Чем реже они выходить будут со временем, тем ситуация больше будет улучшаться. И второй момент, мне понравилось замечание сделанное вчера после сообщения Марка, они ведь когда из комнаты выходят, вообще-то в коридоре встречаются.

Mark Segone: I think it would really important to try to breach the gap that somehow is existing between data providers and data users. Perhaps the UN has a privilege opportunity to do that, because it has access to both. That’ why the UN really try to work on this area. But, as Alexei said, I think also, that a network like IPEN, would have a role to play for this. Actually I’m not very well informed about the nature of the membership of IPEN, I mean, if the majority people is from university or from private sector, or government. It depends from country to country. Some countries have big predominance of one group, may be from university for example, and just few people from the other groups. So I think, it would be very beneficial to try to get interests of every group in evaluation, especially an interest of policy makers. Demand is a main challenge for the evaluation. So evaluators can try to work on strengthen the demand from the policy makers side. I think it could happen if we improve the dialog between these two groups.

Алексей Кузьмин: Я здесь не в первый раз и могу сказать, что это факт – лица меняются. Я поделюсь своими первыми впечатлениями, думаю еще нужно осмыслить все, что здесь произошло. Глобальное впечатление: эта конференция отличается от всех предыдущих тем, что здесь действительно потихонечку начали налаживаться какие-то мосты между людьми, которые друг друга встречают редко. Марк спросил, каков состав членов Сети? Сеть начиналась в основном теми людьми, которые работают в неправительственных организациях. Это меняется медленно. Эта конференция отличается тем, что здесь были люди, представляющие академическую среду, университеты. Здесь были студенты. Были люди, работающие в государственных структурах и с государственными структурами. В этом мне кажется очень большой плюс этой конференции. Это очень позитивная тенденция,

надеюсь, она продолжится. К вопросу о мостах, я думаю, мы начали их строить и сближаться. Мне кажется, не смотря на то, что сближение необходимо и важно, на то, что возможно взаимное обогащение, окончательного слияния не наступит никогда. Все-таки люди, которые работают в таких разных сферах, они разные. Их интересы разные. На примере американской ассоциации, не смотря на то, что она получилась путем слияния сети практиков и ассоциации представителей академической науки много лет назад, до сих пор эти два крыла чувствуются в ассоциации. И вы увидите на сессиях, которые ведут практики, в основном практиков, а на сессиях, которые ведут теоретики, в основном теоретиков. Это нормально, но есть выбор, такой как на этой конференции и это очень здорово. Я бы хотел также отметить как положительный момент участие студентов, замечательные выступления, сделанные студентами. Мы уже говорили с коллегами из Армении, где будет проходить следующая конференция, что нужно предпринять шаги, и тут надо отдать должное Высшей школе экономики, которая выступило за то, чтобы на конференции было больше студентов.

Последнее, что я хотел бы отметить, это огромный объем разнообразной информации. Я ощущаю себя несколько переполненным в конце этой конференции, поэтому думаю, что нужно время, чтобы осмыслить, выбрать то, что важно и придут дополнительные результаты. Хочу поблагодарить еще раз ГУ-ВШЭ, за то доверие, которое было оказано, они согласились стать нашими партнерами, для нас, как для сети это большая честь. Так же хочу поблагодарить лично Даниила Цыганкова, мы долго работали над этой конференцией и его вклад, и содержательно и организационно, был очень большим.

Даниил Цыганков: Алексей, большое Вам спасибо за столь высокую оценку моего вклада.

Мы с Алексеем Кузьминым не договаривались, о чем именно будем говорить в своих заключительных выступлениях; просто каждый должен был поделиться своими впечатлениями о конференции. Интересно, что для своего выступления я выбрал ту же самую тему, что и Алексей, хотя, возможно, иначе расставлю акценты.

Действительно, для ГУ-ВШЭ основной задачей для данной конференции было «столкнуть» в аудиториях представителей академического сообщества и практиков оценивания. Известно, что оба направления имеют в своей рутинной работе – научной, исследовательской, проектной – зримые особенности.

Академических исследователей часто упрекают в том, что, несмотря на высокий теоретический уровень познаний, методологии, декларирования необходимости «смешивать» количественные и качественные методы, то когда они, представители этой академической среды, попадают в рамки реального полевого исследования с небольшими

средствами, то, как правило, отказываются проводить такие исследования. Говорят: «Это невозможно, нельзя получить валидные результаты в таких условиях». С другой стороны, не только в СНГ, но и в странах третьего мира, идет бурное развитие оценки проектов развития, проектов предоставления т.н. «технической помощи», но контакты оценщиков с «властью» не направлены на ее консультирование или на попытки получить заказ на исследования в ее интересах. «В интересах» – это необязательно значит «под диктовку», это значит - чтобы помочь разрешить конкретные проблемы с результативностью, эффективностью государственного управления.

С моей точки зрения, дальнейшее развитие оценки как индустрии, как профессии, как призвания, возможно - и появление в России со временем национальной ассоциации по оцениванию - связано с тем, что постепенно будет нарастать это сотрудничество. Мы будем встречаться не только на ежегодных конференциях Сети или на научных конференциях, которые проводят, в частности, ГУ-ВШЭ, СПбГУ, МГУ или ИНИОН. Постепенно будет расти сотрудничество в рамках проектов. Люди, имеющие опыт работы в оценке проектов НКО, найдут возможности и силы попробовать работать с государством и в его интересах, поскольку очень часто это воспринимается, будто мы находимся по разные стороны «баррикад», так что работать в интересах государства – кажется серьезным переходом на другую сторону. Так и академические учреждения, и исследовательские институты должны быть готовы участвовать в тендерах, которые проводятся по предложениям международных организаций, и иметь возможность свой исследовательский инструментарий сконфигурировать таким образом, чтобы и на небольших бюджетах демонстрировать преимущества своей «высоколобой» методологии.

Если такое взаимодействие будет развиваться, можно будет надеяться, что в течение нескольких ближайших лет можно будет говорить не «с одной стороны» и «с другой стороны», а описывать ту ситуацию, о которой говорил Алексей Кузьмин про американскую ассоциацию по оцениванию, про «два крыла». Так и у нас, перефразируя известную сентенцию Александра Герцена, может, и будет две головы, смотрящие в разные стороны, но сердце будет биться одно!

Раздел 3: Избранные публикации по оценке программ

Колошин А. [39]**,Колчинская Л., Разгуляев К., Русинов В.** Анализ потенциала кластеризации профильных подотраслей промышленности Санкт-Петербурга и непромышленных видов деятельности

Для определения того, в каких отраслях есть предрасположенность к образованию кластеров, в данной статье предлагается проанализировать ряд статистических показателей деятельности предприятий Санкт-Петербурга. Необходимо отметить, что с помощью этого метода можно оценить только потенциал создания внутриотраслевых кластеров. Для анализа предпосылок создания межотраслевых кластеров официально опубликованных статистических данных не достаточно.

Среди статистических показателей в разрезе видов экономической деятельности, заслуживающих рассмотрения в анализе потенциала кластеризации, можно назвать: оборот организаций, инвестиции в основной капитал организаций, поступление иностранных инвестиций, число работников организаций, средняя начисленная заработная плата работников, объем регионального экспорта.

По обороту организаций, как можно увидеть из табл. 1.1, в 2007 году лидируют предприятия оптовой и розничной торговли, что закономерно, учитывая специфику данного вида деятельности. Также значительный оборот был у обрабатывающих производств, предприятий транспорта и связи, предоставления прочих коммунальных, социальных и персональных услуг и строительства. Высокие значения данного показателя говорят о том, указанные отрасли играют значительную роль в экономике Санкт-Петербурга, что в свою очередь является одним из факторов высокого потенциала кластеризации данных отраслей.

[39] Колошин Антон Борисович - исполнительный директор Института Региональных Инновационных Систем (Санкт-Петербург), email: anton.koloshyn@innosys.spb.ru; Колчинская Л., Разгуляев К., Русинов В. – сотрудники Института Региональных Инновационных Систем.

Таблица 1.1

Оборот организаций по видам экономической деятельности, млн. руб.

Виды деятельности	Янв. 2008 год	2007 год	2005 год
ВСЕГО	**237413**	**3101641**	**1555602**
в том числе организации с основным видом деятельности:			
Сельское хозяйство, охота и лесное хозяйство	195	3986	2442
Рыболовство, рыбоводство	41	60	89
Добыча полезных ископаемых	179	5173	1362
Обрабатывающие производства	35472	571118	372675
Из них:			
Производство пищевых продуктов, включая напитки, и табака	12963	181069	120941
Текстильное и швейное производство	361	5710	4760
Производство кожи, изделий из кожи и производство обуви	90	715	672
Обработка древесины и производство изделий из дерева	705	8081	7273
Целлюлозно-бумажное производство; издательская и полиграфическая деятельность	1807	19880	10591
Производство кокса и нефтепродуктов	429	5480	
Химическое производство	1264	15539	11592
Производство резиновых и пластмассовых изделий	668	7356	6421
Производство прочих неметаллических минеральных продуктов	2213	34451	13231
Металлургическое производство и производство готовых металлических изделий	4385	80305	41456
Производство машин и оборудования	2097	42380	38580
Производство электрооборудования, электронного и оптического оборудования	5448	85181	51127
Производство транспортных средств и оборудования	1892	50638	43622
Производство и распределение электроэнергии, газа и воды	10988	97968	50857
Строительство	15709	212305	84660
Оптовая и розничная торговля, ремонт автотранспортных средств, мотоциклов, бытовых изделий и предметов личного пользования	131995	1467044	745580
Гостиницы и рестораны	1541	19842	11638
Транспорт и связь	24781	274616	156488
Из них связь	7440	84248	54107
Операции с недвижимым имуществом, аренда и предоставление услуг	10860	181321	86324
Образование	1034	14551	9505
Здравоохранение и предоставление социальных услуг	847	10560	8277
Предоставление прочих коммунальных, социальных и персональных услуг	3595	218541	24034

Объем инвестиций показывает, насколько отрасль является развивающейся, перспективной. Таким образом, можно говорить о том, что ряд экспертов (которыми являются инвесторы) оценивает отрасль как способную приносить доход (в качестве оценки выступает сам факт вложения ими денег в эту отрасль).

Оценка отрасли как развивающейся, также служит одним из критериев наличия у нее потенциала кластеризации.

Наибольший объем инвестиций в основной капитал за последние три года наблюдался на предприятиях транспорта и связи (см. табл. 1.2). На втором месте в 2005 и 2007 году были предприятия, относящиеся к отрасли «Операции с недвижимым имуществом, аренда и предоставление услуг» (37208 и 45300 млн. рублей соответственно). В 2006 году второе место по показателю объема инвестиций в основной капитал заняли предприятия обрабатывающих отраслей производства – всего 30950 млн. рублей. В 2007 году эта сумма сократилась и составила 30 730 млн. рублей. Из них наибольшие вложения осуществлялись в производство пищевых продуктов, включая напитки, и табака - более 11 млрд. рублей ежегодно в течение 2005-2007 годов; производство транспортных средств и оборудования (7410 млн. рублей в 2007 году и 2445 млн. рублей в 2006); а также в металлургическое производство и производство готовых металлических изделий (соответственно 3048 и 9403 млн. рублей). Также не меньше полутора миллиардов ежегодно вкладывалось в основной капитал предприятий по производству прочих неметаллических минеральных продуктов и производству электрооборудования, электронного и оптического оборудования.

Среди остальных отраслей экономики Санкт-Петербурга значительные (больше 15 млрд. рублей в 2007 году) инвестиции в основной капитал отмечены в отрасли производства и распределения электроэнергии, газа и воды, а также в оптовой и розничной торговли, ремонте автотранспортных средств, мотоциклов, бытовых изделий и предметов личного пользования.

Таблица 1.2 Инвестиции в основной капитал крупных и средних организаций по видам экономической деятельности в январе-декабре, млн. рублей

Виды деятельности	2007 год	2006	2005
ВСЕГО	**236364**	**146467**	**126058**
В том числе:			
Сельское хозяйство, охота и лесное хозяйство	382	355	226
Добыча полезных ископаемых	165	77	25
Обрабатывающие производства	30730	30950	22559
Из них:			
Производство пищевых продуктов, включая напитки, и табака	11735	12612	11243
Текстильное и швейное производство	22	167	89
Производство кожи, изделий из кожи и производство обуви	2	2	3
Обработка древесины и производство изделий из дерева	152	53	60
Целлюлозно-бумажное производство; издательская и полиграфическая деятельность	557	319	235
Химическое производство	281	181	189
Производство резиновых и пластмассовых изделий	214	113	21
Производство прочих неметаллических минеральных продуктов	2514	2342	1540
Металлургическое производство и производство готовых металлических изделий	3048	9403	4303
Производство электрооборудования, электронного и оптического оборудования	2191	1740	2639
Производство транспортных средств и оборудования	7410	2445	1013
Прочие производства	928	545	337
Другие производства (производство машин и оборудования, производство нефтепродуктов)		1028	897
Производство и распределение электроэнергии, газа и воды	15852	9823	10358
Строительство	3651	1989	1318
Оптовая и розничная торговля, ремонт автотранспортных средств, мотоциклов, бытовых изделий и предметов личного пользования	15212	9947	4392
Гостиницы и рестораны	527	805	381
Транспорт и связь	100727	51316	31346
Финансовая деятельность	5878	2174	4235
Операции с недвижимым имуществом, аренда и предоставление услуг	45300	23703	37208
Государственное управление и обеспечение военной безопасности; обязательное социальное обеспечение	1199	785	658
Образование	4481	1869	1138
Здравоохранение и предоставление социальных услуг	3760	2221	918
Предоставление прочих коммунальных, социальных и персональных услуг	8500	10453	11296

Меньше всего за рассматриваемый период времени было вложений в основной капитал гостиниц и ресторанов – 527 млн. рублей в 2007 году, 805 и 381 соответственно в 2006 и 2005 годах. Не очень значительный по сравнению с другими отраслями объем инвестиций в основной капитал организаций финансовой сферы деятельности можно объяснить, что здесь они и не так требуются, как в производственных и прочих рассмотренных отраслях.

Необходимо отметить также не очень существенный за все рассматриваемые годы объем инвестиций в основной капитал отрасли образования, которая является не только социально, но и инновационно значимой. Наличие высококвалифицированного персонала является основой развития экономики региона и, в частности, служит хорошей предпосылкой для формирования и развития в регионе кластеров.

Наибольшая доля в общем объеме иностранных инвестиций за три последних года, как можно увидеть в табл. 1.3, принадлежит обрабатывающим производствам. В 2007 году она составила 83 %, в 2006 – 47 %, а в 2005 – 67 %. Из этих денег значительная часть вкладывалась в производство кокса и нефтепродуктов (4070,1 млн. долл. США в 2007 и 1650,3 млн. долл. США в 2006 году) и в производство пищевых продуктов, включая напитки, и табака в 2005 году (319,5 млн. долл. США).

Существенная часть иностранных инвестиций была вложена в 2006 году в предприятия финансовой деятельности – 2044,1 млн. долл. США.

Таблица 1.3. Поступление иностранных инвестиций по видам экономической деятельности в январе-декабре, млн. долларов США

Виды деятельности	2007 год	2006 год	2005 год
ВСЕГО	**6284,0**	5254,8	1417,1
в том числе по видам экономической деятельности:			
Обрабатывающие производства	5172,0	2445,9	953,4
Из них:			
Производство пищевых продуктов, включая напитки, и табака	234,4	158,6	319,5
Производство кокса и нефтепродуктов	4070,1	1650,3	
Металлургическое производство и производство готовых металлических изделий	236,2	280	253,2
Производство электрооборудования, электронного и оптического оборудования			40,3
Производство транспортных средств и оборудования	205,7	159,6	47,4
Прочие производства			54,1
Производство и распределение электроэнергии, газа и воды	156,5	124,2	
Строительство	56,8	25,2	
Оптовая и розничная торговля, ремонт автотранспортных средств, мотоциклов, бытовых изделий и предметов личного пользования	143,8	119,8	37
Гостиницы и рестораны			28,9
Транспорт и связь	104,4	56,6	130,6
Из них связь	100,3		
Финансовая деятельность	123,6	2044,1	77,2
Операции с недвижимым имуществом, аренда и предоставление услуг	383,7	232,1	116
Предоставление прочих коммунальных, социальных и персональных услуг	123,2	200,5	41,9
Другие виды деятельности		6,4	32,1

Следующими критериями оценки потенциала кластеризации отрасли, которые предлагается выявить на основании официальных статистических данных, являются число занятых и уровень заработной платы в отрасли.

Наибольшее число человек из общего числа замещенных рабочих мест в крупных и средних организациях в 2007 году работало на предприятиях обрабатывающих производств – 242,2 тыс. человек (см. табл. 1.4). Однако, этот показатель сократился по сравнению с 2005 годом на 11,1 тыс. человек. Не значительно уступают предприятиям обрабатывающих производств по этому показателю организации сферы образования (236,5 тыс. человек в 2007 году), а в 2006 году и превосходят их - 246,2 тыс. человек по сравнению с 242,8 в обрабатывающих производствах. Наименьшее число работников крупных и средних

предприятий было задействовано в 2007 году в добыче полезных ископаемых (0,7 тыс. человек), а также в сельском хозяйстве, охоте и лесном хозяйстве (5,8 тыс. человек).

Таблица 1.4. Число замещенных рабочих мест в крупных и средних организациях по видам экономической деятельности в декабре, тыс. человек

Виды деятельности	2007	2006	2005
ВСЕГО	**1452,2**	**1400,7**	**1334,2**
в том числе по видам экономической деятельности:			
Сельское хозяйство, охота и лесное хозяйство	5,8	6,1	6,7
Добыча полезных ископаемых	0,7	0,5	0,5
Обрабатывающие производства	242,2	242,8	253,3
Производство и распределение электроэнергии, газа и воды	34,9	39,4	36
Строительство	54,0	49,8	59,3
Оптовая и розничная торговля, ремонт автотранспортных средств, мотоциклов, бытовых изделий и предметов личного пользования	128,8	94,8	76,3
Гостиницы и рестораны	23,8	22,7	17,1
Транспорт и связь	151,1	155,9	154
Финансовая деятельность	48,1	34,8	33,7
Операции с недвижимым имуществом, аренда и предоставление услуг	201,4	196,6	185,5
Государственное управление и обеспечение военной безопасности; обязательное социальное обеспечение	94,7	89,9	76
Образование	236,5	246,2	235,6
Здравоохранение и предоставление социальных услуг	153,5	146,8	123,9
Предоставление прочих коммунальных, социальных и персональных услуг	76,2	73,7	75,4

Значительно вырос этот показатель в отрасли оптовой и розничной торговли, ремонта автотранспортных средств, мотоциклов, бытовых изделий и предметов личного пользования с 76,3 тыс. человек в 2005 до 128,8 тыс. человек в 2007 году. На 24 % увеличилось число замещенных рабочих мест в крупных и средних предприятиях здравоохранения и предоставления социальных услуг, на 25 % - на предприятиях государственного управления и обеспечения военной безопасности; обязательного социального обеспечения, на 9 % - в сфере операций с недвижимым имуществом, аренды и предоставления услуг, на 43 % - у финансовых предприятий и почти на 40 % в гостиницах и ресторанах.

Таблица 1.5. Средняя начисленная заработная плата по видам экономической деятельности в расчете на одного работника, декабрь, рублей

Виды деятельности	2007	2006	2005
ВСЕГО	**23717**	**17350**	**14024**
в том числе по видам экономической деятельности:			
Сельское хозяйство, охота и лесное хозяйство	22432	16186	12334
Добыча полезных ископаемых	29942	25433	23940
Обрабатывающие производства	20390	15722	12697
Производство и распределение электроэнергии, газа и воды	27686	22527	16504
Строительство	20768	16705	18163
Оптовая и розничная торговля, ремонт автотранспортных средств, мотоциклов, бытовых изделий и предметов личного пользования	15109	11022	7156
Гостиницы и рестораны	12277	10614	9854
Транспорт и связь	24065	17191	17043
Финансовая деятельность	57079	40395	34957
Операции с недвижимым имуществом, аренда и предоставление услуг	29879	21621	16371
Государственное управление и обеспечение военной безопасности; обязательное социальное обеспечение	47423	24800	21366
Образование	16951	13515	10439
Здравоохранение и предоставление социальных услуг	19467	16419	11556
Предоставление прочих коммунальных, социальных и персональных услуг	25994	14780	11380

В остальных сферах экономической деятельности Санкт-Петербурга наблюдалось за последние 3 года либо незначительное увеличение данного показателя, либо его снижение. Можно предположить, что такая динамика свидетельствует об укрупнении предприятий некоторых сфер экономической деятельности, т.е. об их переходе от малого к крупному и среднему масштабу бизнеса.

Размер средней начисленной заработной платы колебался в 2007 году от 12 277 рублей в гостиницах и ресторанах до 57 079 рублей в сфере финансовой деятельности. Нигде, кроме предприятий государственного управления и обеспечения военной безопасности; обязательного социального обеспечения, значение этого показателя не превысило 30 000 рублей.

В целом, по всем отраслям за последние 3 года рост заработной платы работников составил 69 %. Наибольший рост (более чем в 2 раза с 2005 по 2007 годы) можно отметить в

оптовой и розничной торговле, ремонте автотранспортных средств, мотоциклов, бытовых изделий и предметов личного пользования; государственном управлении и обеспечении военной безопасности; обязательном социальном обеспечении; предоставлении прочих коммунальных, социальных и персональных услуг. Всего лишь меньше чем на 30 % увеличились зарплаты в отраслях добычи полезных ископаемых, строительства, а также гостиниц и ресторанов.

Таблица 1.6. Товарная структура экспорта, млн. долл. США

Виды деятельности	2007	2006	2005
ВСЕГО	**17786,0**	**6904,1**	**4884,4**
в том числе			
Продовольственные товары и сырье для их производства	489,9	336,6	222,9
Минеральные продукты	12987,1	2278,3	475,5
Продукция химической промышленности	360,6	137,5	120,7
Кожевенное сырье, меха и изделия из них	60,7	100,9	66,9
Древесина, бумага и изделия из них	572,8	371,1	384,8
Текстиль, текстильные изделия, обувь	30,2	19,5	37,9
Металлы и изделия из них	1833,8	1579,6	1512,5
Машины, оборудование, транспортные средства	1327,2	1871,3	1959,1
Прочие товары	123,7	209,3	104,1

Как можно увидеть в табл. 1.6 основную долю экспорта за пределы Санкт-Петербурга составляют минеральные продукты. Существенна также часть металлов и изделий из них, а также машин, оборудования и транспортных средств. Экспорт за пределы региона также оценивается как важный показатель возможностей для создания кластера в рассматриваемой отрасли.

Необходимо отметить, что данный анализ отраслей, проводимый на основании статистических данных является только основой для принятия решения об идентификации кластеров. Конечное решение может применяться органами исполнительной власти с учетом социальной и другой значимости отрасли для региона, перспектив ее развития, которые нельзя оценить статистически, и т.п.

Экспертам предлагается оценить состояние и потенциал 18 отраслей Санкт-Петербурга с точки зрения их соответствия понятию кластер и возможности перерасти в кластер в будущем.

Все показатели (факторы), по которым предлагается производить оценку, разбиты на 2 критерия: 1) потенциал кластеризации и 2) привлекательность рынка.

Таблица 1.7. Оценка состояния и потенциала отраслей по критерию «потенциал кластеризации»

N	Показатель (фактор)	Оценка подотрасли по фактору (1-7)	Примечание
1.	Уровень обеспеченности квалифицированными кадрами		
2.	Количество ноу-хау в отрасли, способность к инновациям		
3.	Уровень сложности продукции и многоэтапности производственного процесса		
4.	Уровень связанности (интегрированности) процессов изготовления продукции		
5.	Уровень развитости систем аутсорсинга (в том числе работы с исследовательскими организациями и ВУЗами)		
6.	Уровень технической оснащенности предприятий отрасли		
7.	Доля поставок в другие регионы (в т.ч. экспорта)		
8.	Финансовая стабильность		

Экспертам предлагается заполнить по каждой отрасли 2 таблицы соответственно по каждому критерию (см. табл. 1.7, 1.8). В каждой таблице дан перечень факторов, определяющих данный критерий. Им нужно оценить значение каждого фактора по рассматриваемой отрасли по 7-мибалльной шкале: оценка «7» означает, что по данному показателю рассматриваемая отрасль находится в наиболее выгодной позиции, «1» - в наименее выгодной.

Таблица 1.8. Оценка состояния и потенциала отраслей по критерию «привлекательность рынка»

N	Показатель (фактор)	Оценка подотрасли по фактору (1-7)	Примечание
1.	Емкость рынка инновационной продукции		
2.	Темпы роста рынка		
3.	Инновационная привлекательность потребительского рынка Санкт-Петербурга		
4.	Уровень конкуренции инновационного рынка, структура конкурентной среды, характер конкурентных преимуществ лидеров инновационной сферы		

5.	Уровень инновационно-рыночных рисков		
6.	Финансовая стабильность потребителей инновационной продукции в Санкт-Петербурге		
7.	«Барьеры» вхождения на рынок		
8.	Доступность сырья, материалов, комплектующих изделий		

В конце предлагается оценить значимость (веса) показателей (факторов) оценки кластерного потенциала отраслей. Это означает, что эксперты должны высказать свое мнение о важности каждого показателя для общей оценки кластерного потенциала отрасли. Если фактор очень важен – необходимо поставить оценку в 7 баллов, совсем не важен – 1 балл (см. табл. 1.9).

Таблица 1.9. Оценка значимости показателей (факторов) оценки кластерного потенциала отраслей

N	Показатель (фактор)	Вес (значимость) фактора (1-7)	Примечание
1.	Уровень обеспеченности квалифицированными кадрами		
2.	Количество ноу-хау в отрасли, способность к инновациям		
3.	Уровень сложности продукции и многоэтапности производственного процесса		
4.	Уровень связанности (интегрированности) процессов изготовления продукции		
5.	Уровень развитости систем аутсорсинга (в том числе работы с исследовательскими организациями и ВУЗами)		
6.	Уровень технической оснащенности предприятий отрасли		
7.	Доля поставок в другие регионы (в т.ч. экспорта)		
8.	Финансовая стабильность		
9.	Емкость рынка инновационной продукции		
10.	Темпы роста рынка		
11.	Инновационная привлекательность потребительского рынка Санкт-Петербурга		
12.	Уровень конкуренции инновационного рынка, структура конкурентной среды, характер конкурентных преимуществ		

	лидеров инновационной сферы		
13.	Уровень инновационно-рыночных рисков		
14.	Финансовая стабильность потребителей инновационной продукции в Санкт-Петербурге		
15.	«Барьеры» вхождения на рынок		
16.	Доступность сырья, материалов, комплектующих изделий		

На следующем этапе полученные данные от экспертов обрабатываются следующим образом.

- Вычисляются средние веса факторов.
- Вычисляются средневзвешенные оценки отраслей по каждому фактору.

Для упрощения экспертных оценок потенциала кластеризации и привлекательности рынка может быть применен метод попарного сравнения.

В целях позиционирования отраслей по оси абсцисс откладывается значение для каждой отрасли по критерию «потенциал кластеризации», а по оси ординат соответственно по критерию «привлекательность рынка». Этот график может наглядно продемонстрировать, какие отрасли, по мнению экспертов, имеют одновременно и высокий потенциал кластеризации и значительную привлекательность рынка.

В работе использовались результаты НИР «Исследование инновационного потенциала Санкт-Петербурга с определением приоритетных направлений развития и перспектив инновационного развития экономики Санкт-Петербурга», выполненного СПб ГУЭФ в 2008 году.

Эти данные рекомендуется дополнить, наложив их на оценку инновационного потенциала отраслей.

Результаты оценки подотраслей обрабатывающей промышленности представлены на рисунках 1.3.1 и 1.3.2.

Для удобства анализа полученных данных, поле графика разбито на 9 секторов. Можно сказать, что подотрасли, попадающие в правый верхний и два непосредственно примыкающих к нему сектора, являются на сегодняшний день наиболее перспективными для создания на их основе кластеров. Они имеют довольно высокие и потенциал кластеризации, и привлекательность рынка. Согласно полученным данным, к этим отраслям относятся: приборостроение, включая авиационную, электронную, оптоэлектронную и радио-промышленность, химико-фармацевтическая промышленность, переработка полимеров, станкостроительная и инструментальная промышленность, энергетическое машиностроение,

электротехническая промышленность, железнодорожное, тракторное и сельскохозяйственное машиностроение.

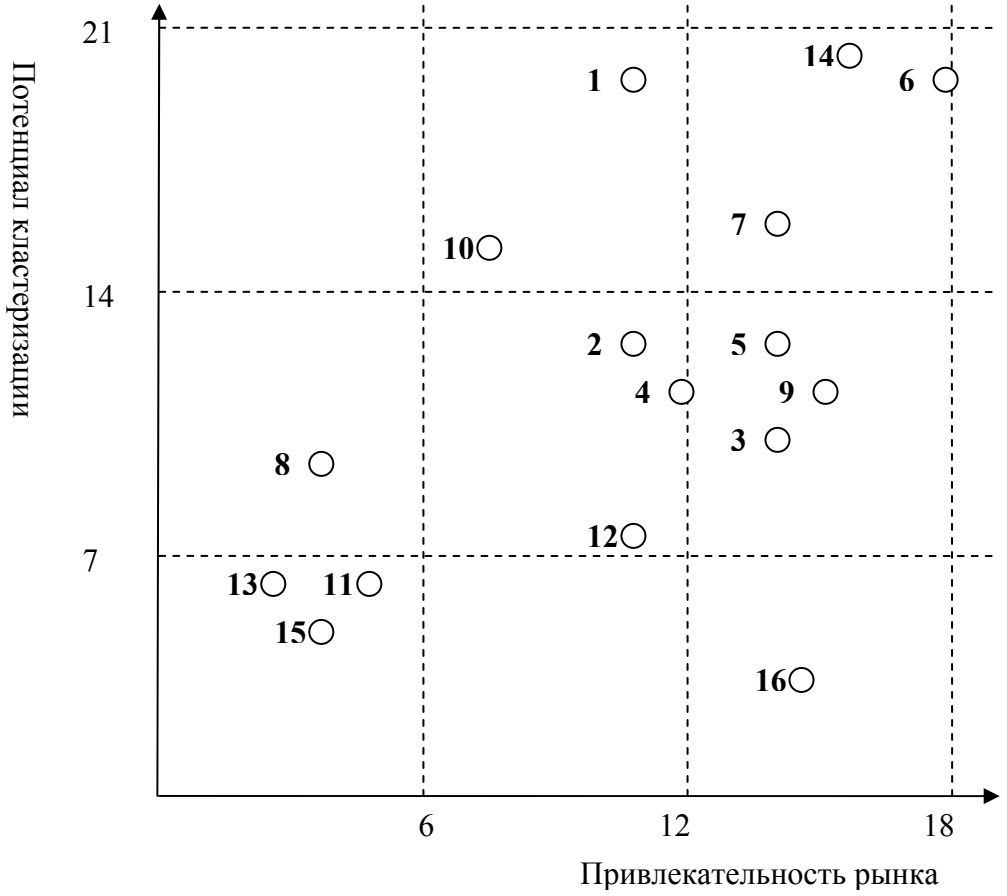


Рис.1.3.1. Позиционирование подотраслей обрабатывающей промышленности с позиции кластеризации

(1) ПрС – приборостроение, вкл. авиационную, электронную, радио-промышленность.
(2) ПВТ – производство средств вычислительной техники.
(3) ХФП – химико-фармацевтическая промышленность.
(4) ПМТ – производство медицинской техники.
(5) СИП – станкостроительная и инструментальная промышленность.
(6) ЭМ – энергетическое машиностроение.
(7) ЭП – электротехническая промышленность.
(8) ДС – дизелестроение.
(9) ТСМ – тракторное и сельскохозяйственное машиностроение.
(10) ЖМ – железнодорожное машиностроение.
(11) ПТМ – подъемно-транспортное машиностроение.
(12) ХНМ – химическое и нефтяное машиностроение.
(13) СДКМ – строительно-дорожное и коммунальное машиностроение.
(14) СС – судостроение.
(15) ПП – пищевая промышленность.
(16) ДМП – деревообрабатывающая и мебельная промышленность.

Отрасли, попадающие в верхний левый, центральный и нижний правый квадраты, можно отнести к имеющим суммарные средние значения по рассматриваемым показателям. Это производство средств вычислительной техники, производство медицинской техники, химическое и нефтяное машиностроение, деревообрабатывающая и мебельная промышленность.

Наименее тяготеют к кластеризации, по мнению экспертов, на сегодняшний день отрасли, находящиеся в левых нижних квадратах. Необходимо отметить, что данная оценка при принятии решения о создании кластера должна быть дополнена анализом значимости отраслей для города. Отрасли, составляющие последнюю группу, не являются аутсайдерами, проведенный анализ показывает только, что они требуют особого внимания и поддержки.

Далее для того же перечня подотраслей рассматривается экспертная оценка их инновационного потенциала. Согласно полученным данным (см. рис. 1.3.2) к первой группе отраслей относятся: приборостроение, включая авиационную, электронную, оптоэлектронную и радио- промышленность, химико-фармацевтическая промышленность, производство медицинской техники, станкостроительная и инструментальная промышленность, энергетическое машиностроение, электротехническая промышленность, транспортное, тракторное и сельскохозяйственное машиностроение, судостроение, материаловедение. У них высокий инновационный потенциал в сочетании с привлекательностью рынка.

Ко второй группе относятся: производство средств вычислительной техники, железнодорожное машиностроение, химическое и нефтяное машиностроение. И к третьей: дизелестроение, подъемно-транспортное машиностроение, строительно-дорожное и коммунальное машиностроение, деревообрабатывающая и мебельная промышленность.

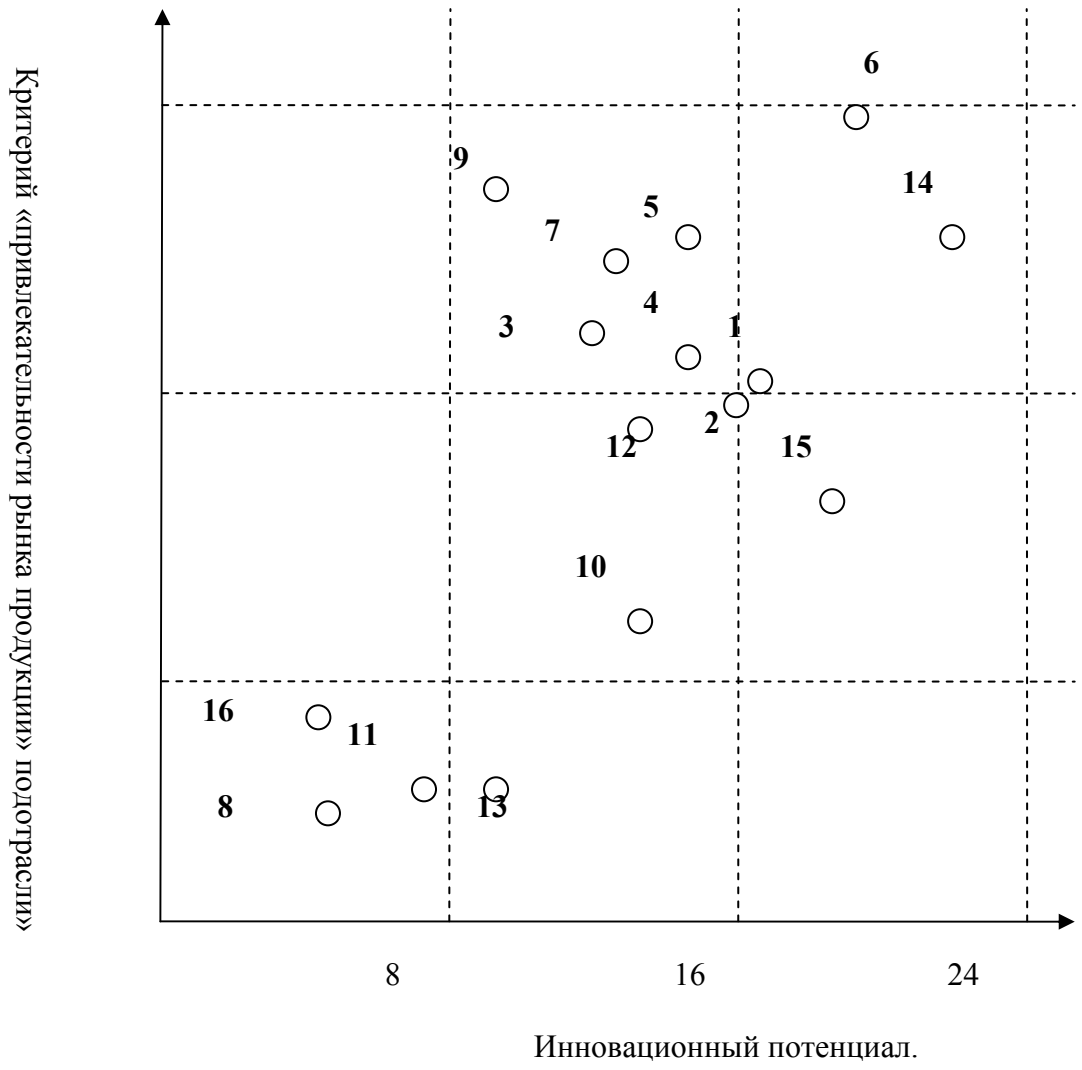


Рис. 1.3.2.Среднее значение экспертной оценки инновационного потенциала подотраслей промышленности

(1) ПрС – приборостроение, вкл. авиационную, электронную, радио-промышленность.
(2) ПВТ – производство средств вычислительной техники.
(3) ХФП – химико-фармацевтическая промышленность.
(4) ПМТ – производство медицинской техники.
(5) СИП – станкостроительная и инструментальная промышленность.
(6) ЭМ – энергетическое машиностроение.
(7) ЭП – электротехническая промышленность.
(8) ДС – дизелестроение.
(9) ТСМ – тракторное и сельскохозяйственное машиностроение.
(10) ЖМ – железнодорожное машиностроение.
(11) ПТМ – подъемно-транспортное машиностроение.
(12) ХНМ – химическое и нефтяное машиностроение.
(13) СДКМ – строительно-дорожное и коммунальное машиностроение.
(14) СС – судостроение.
(15) ПП – пищевая промышленность.
(16) ДМП – деревообрабатывающая и мебельная промышленность.

На следующем этапе были выявлены отрасли, которые по обеим рассмотренным выше оценкам входят либо в первую, либо во вторую группы. Результаты проведенного анализа представлены на рис. 1.3.3. Таким образом, наиболее перспективными по обоим показателям являются следующие отрасли: приборостроение, включая авиационную, электронную, оптоэлектронную и радио- промышленность, энергетическое машиностроение, электротехническая промышленность, железнодорожное машиностроение, химическое и нефтяное машиностроение, переработка полимеров, судостроение. Ко второй группе относятся: производство средств вычислительной техники, химико-фармацевтическая промышленность, производство медицинской техники, станкостроительная и инструментальная промышленность, тракторное и сельскохозяйственное машиностроение, химическое и нефтяное машиностроение.

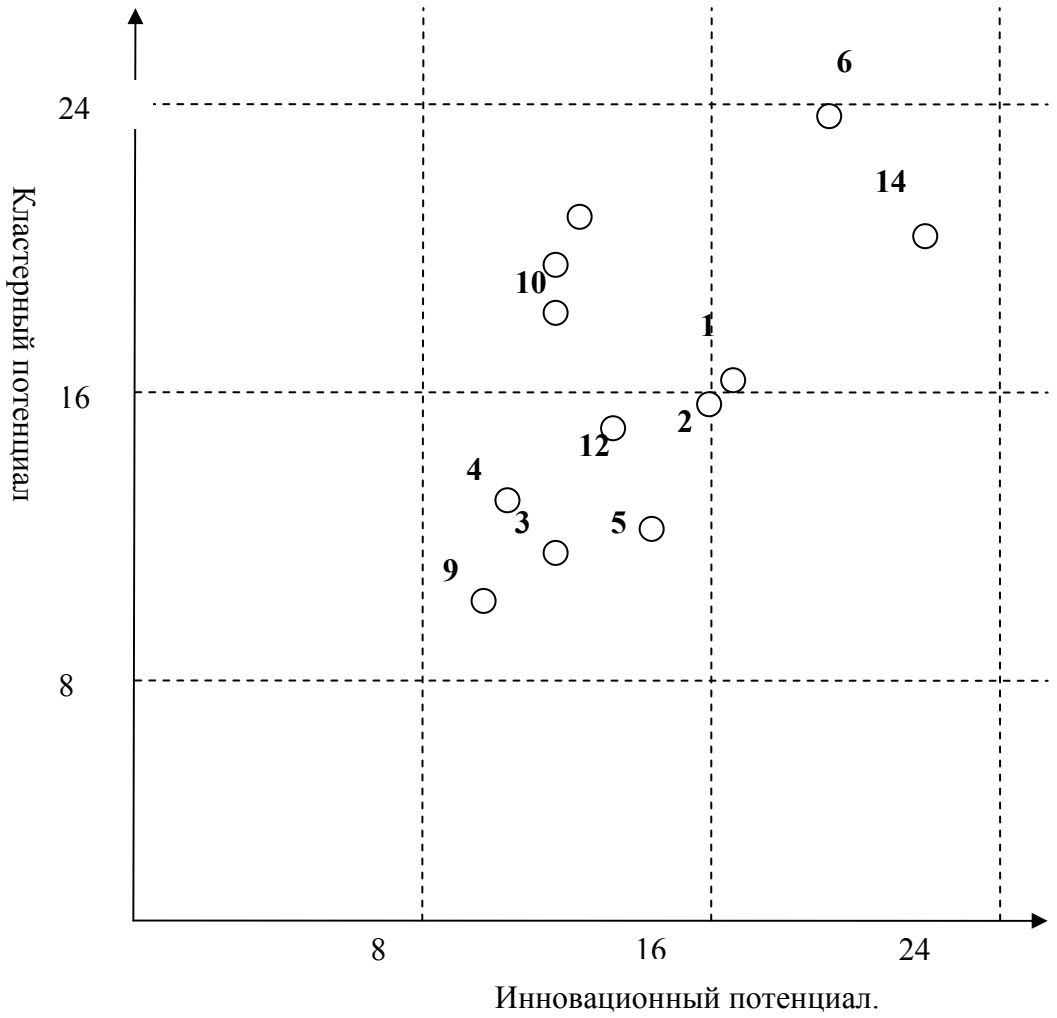


Рис. 1.3.3.Совмещение экспертных оценок инновационного и кластерного потенциала подотраслей промышленности

(1) ПрС – приборостроение, вкл. авиационную, электронную, радио-промышленность**.**
(2) ПВТ – производство средств вычислительной техники.
(3) ХФП – химико-фармацевтическая промышленность.

(4) ПМТ – производство медицинской техники.
(5) СИП – станкостроительная и инструментальная промышленность.
(6) ЭМ – энергетическое машиностроение.
(7) ЭП – электротехническая промышленность.
(8) ДС – дизелестроение.
(9) ТСМ – тракторное и сельскохозяйственное машиностроение.
(10) ЖМ – железнодорожное машиностроение.
(11) ПТМ – подъемно-транспортное машиностроение.
(12) ХНМ – химическое и нефтяное машиностроение.
(13) СДКМ – строительно-дорожное и коммунальное машиностроение.
(14) СС – судостроение.
(15) ПП – пищевая промышленность.
(16) ДМП – деревообрабатывающая и мебельная промышленность.

На рисунке 1.3.4 представлено результирующее позиционирование подотраслей обрабатывающей промышленности с позиции кластеризации и привлекательности рынка продукции, размер круга показывает инновационный потенциал подотрасли.

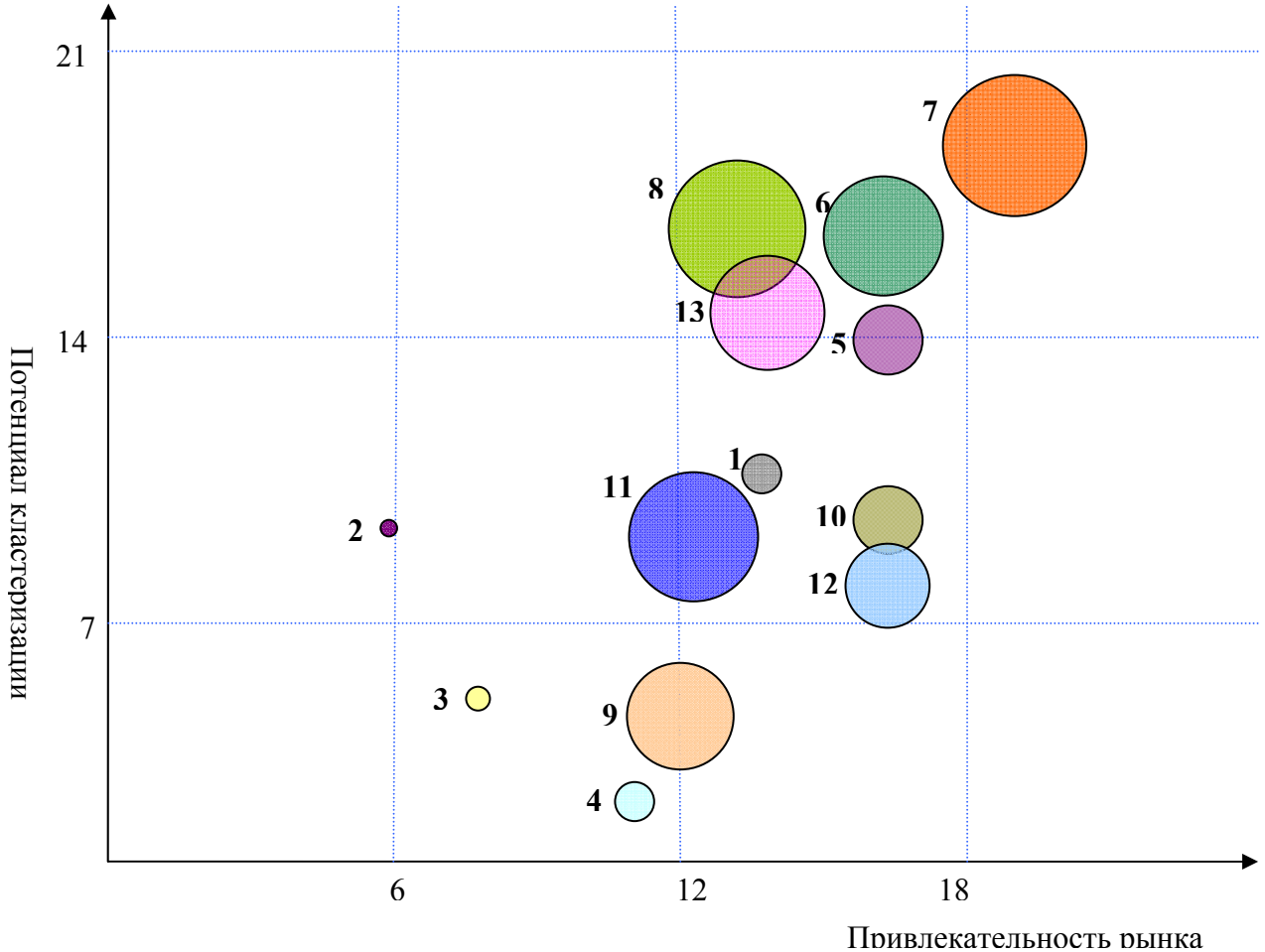


Рисунок 1.3.7. Позиционирование подотраслей сферы услуг с позиции кластеризации.

(1) ЖКХ
(2) Здравоохранение
(3) Культура
(4) Спорт
(5) Туризм
(6) Транспорт
(7) Связь
(8) Образование и наука
(9) Информация, консультирование
(10) Торговля
(11) Экология
(12) Тепло/водо/энергоснабжение
(13) Финансы и кредит

Аналогичным образом были рассмотрены подотрасли сферы услуг (см. рис. 1.3.4 – 1.3.6). В первую группу по потенциалу кластеризации попали ЖКХ, туризм, транспорт, связь, образование и наука, торговля, тепло/водо/элктроснабжение. Во вторую группу только экология. К третьей группе относятся здравоохранение, культура, спорт, информация и консультирование. Учитывая высокую социальную значимость всех рассмотренных отраслей, из данных результатов можно сделать вывод, что отрасли, относящиеся к

последней группе, нуждаются в особом внимании со стороны органов власти.

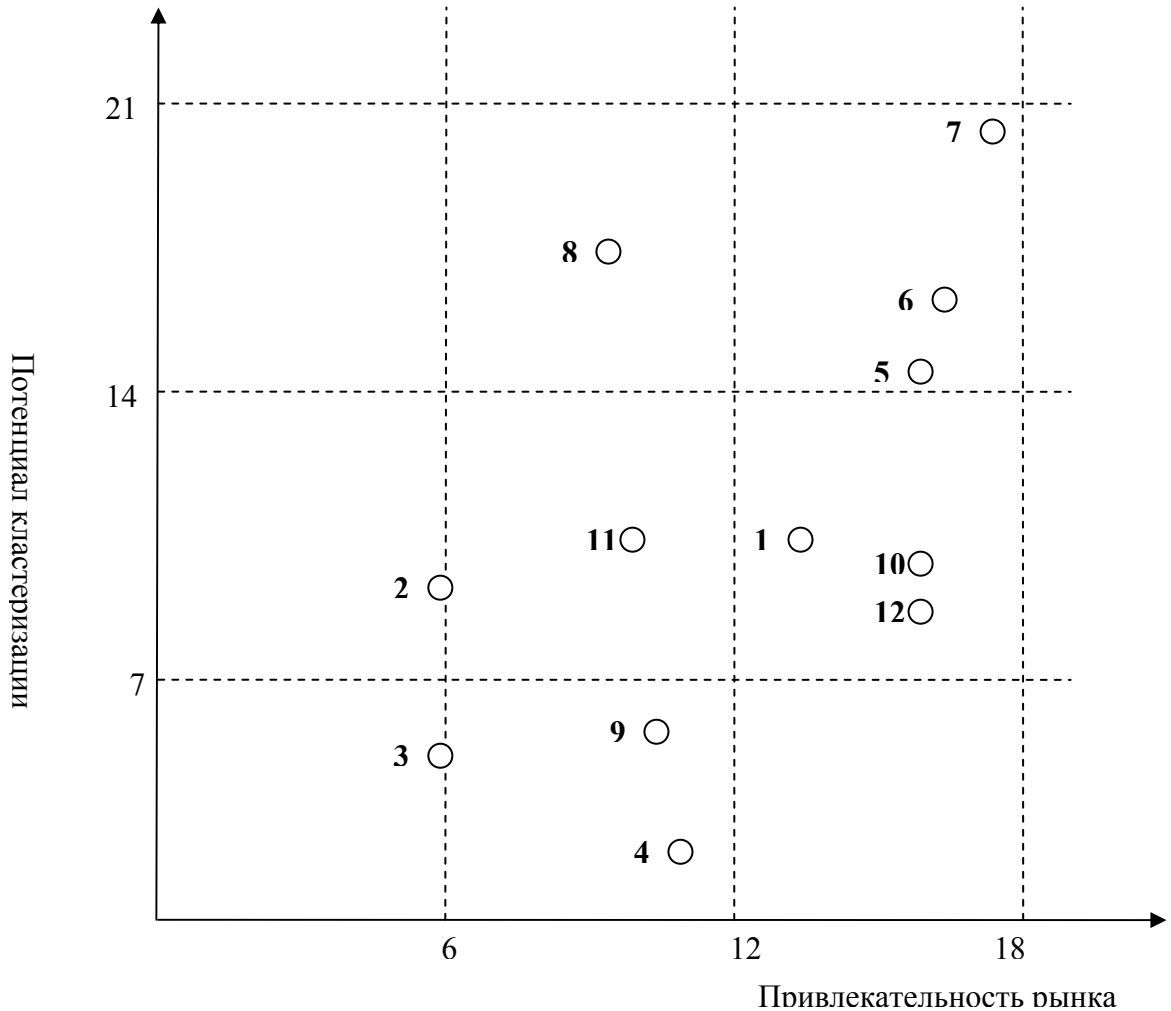


Рис. 1.3.4. Позиционирование подотраслей сферы услуг с позиции кластеризации.

(1) ЖКХ
(2) Здравоохранение
(3) Культура
(4) Спорт
(5) Туризм
(6) Транспорт
(7) Связь
(8) Образование и наука
(9) Информация, консультирование
(10) Торговля
(11) Экология
(12) Тепло/водо/энергоснабжение

Высокий инновационный потенциал эксперты отметили в туризме, транспорте, связи, информации, консультировании, экологии и тепло/водо/электроснабжении. Несколько уступают им ЖКХ, спорт, образование и наука. Здравоохранение и культура по этому показателю также как и по предыдущему, попадают в третью группу.

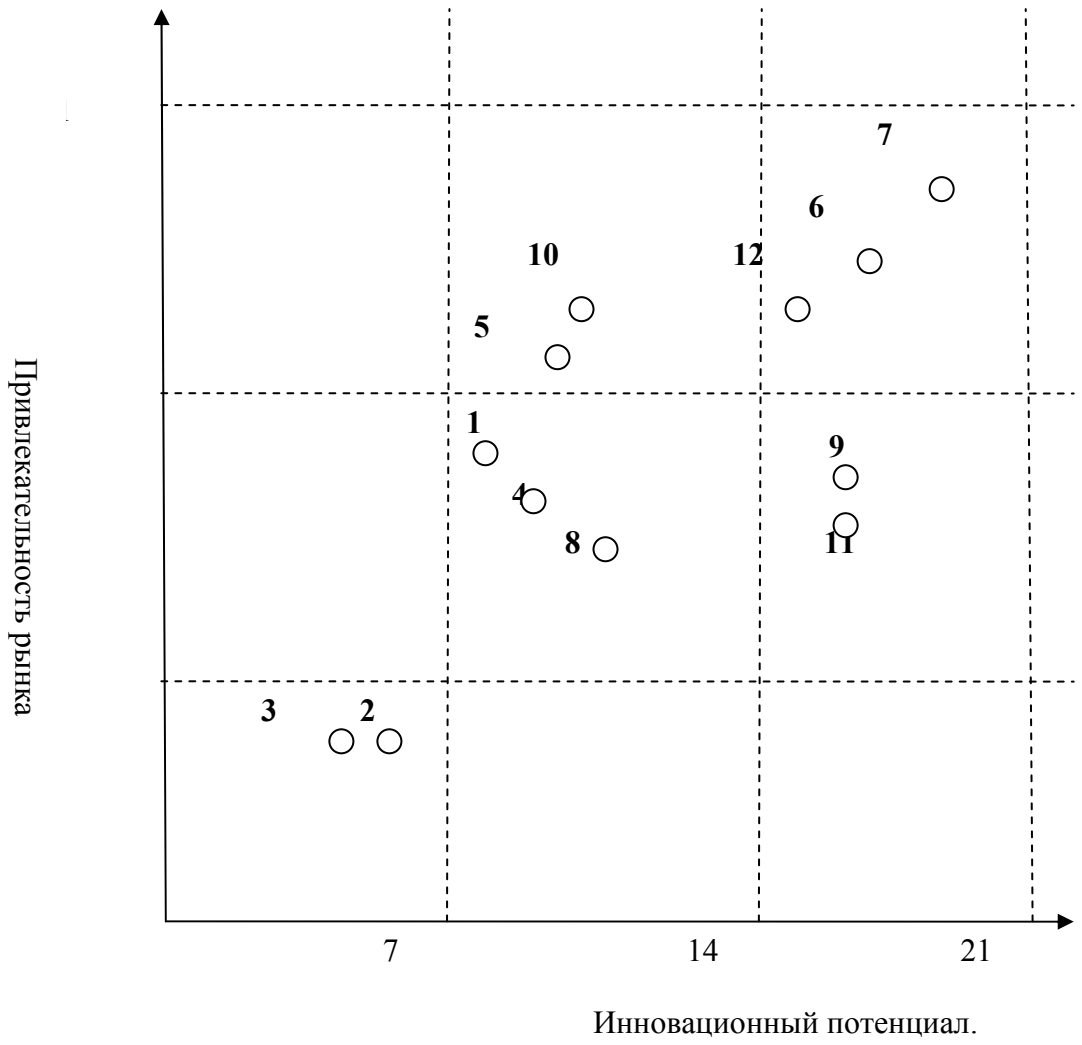


Рис. 1.3.5.Среднее значение экспертной оценки инновационного потенциала подотраслей сферы услуг.

(1) ЖКХ
(2) Здравоохранение
(3) Культура
(4) Спорт
(5) Туризм
(6) Транспорт
(7) Связь
(8) Образование и наука
(9) Информация, консультирование
(10) Торговля
(11) Экология
(12) Тепло/водо/энергоснабжение

Совмещение экспертных оценок инновационного и кластерного потенциала подотраслей сферы услуг представлено на рис. 1.3.6.

Представленные данные говорят о высоком инновационном и кластерном потенциале одновременно в сфере туризма, транспорта, связи, торговли, экологии, тепло/водо/электроснабжении. У ЖКХ, образования науки он средний.

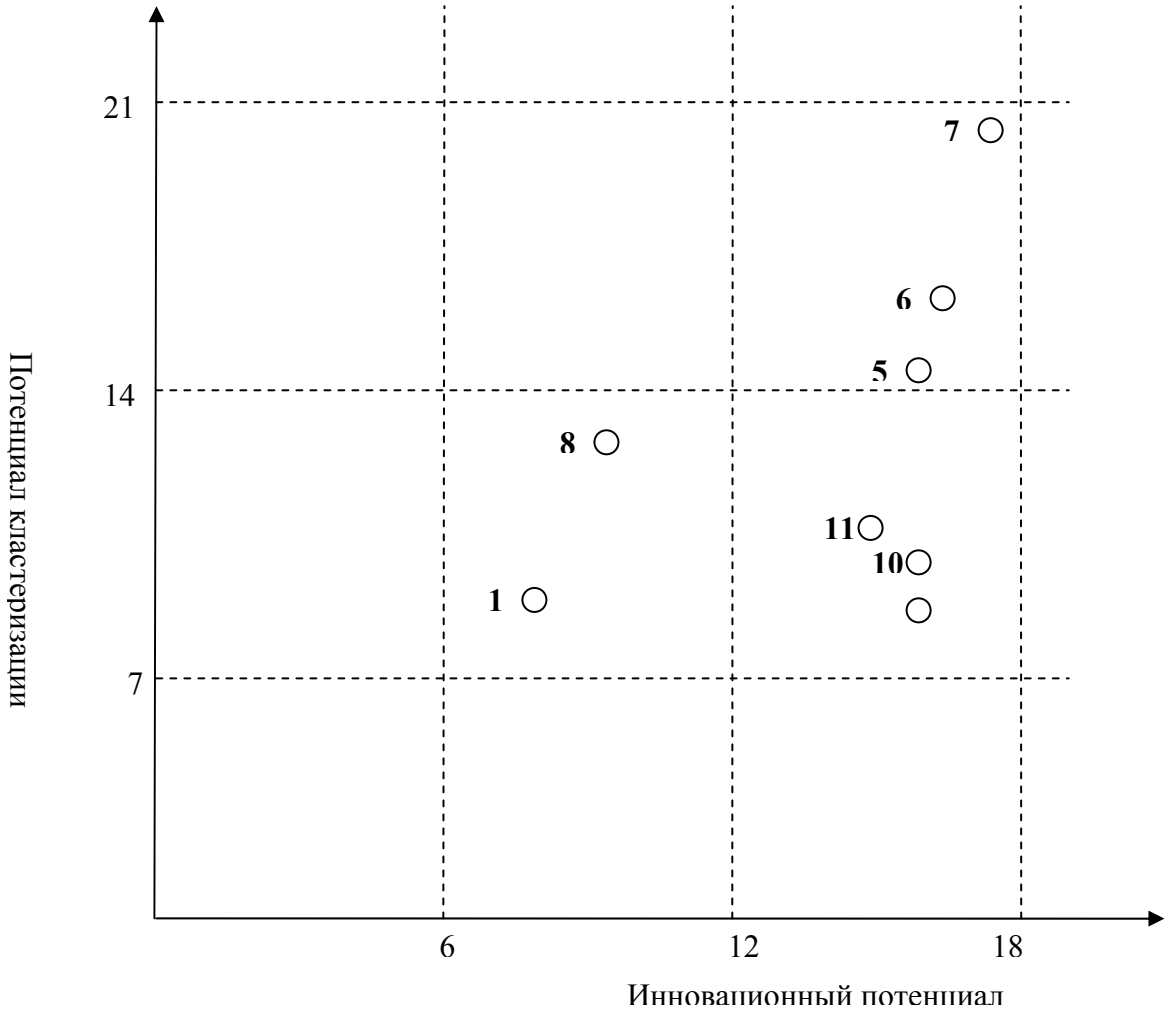


Рис. 1.3.6. Совмещение экспертных оценок инновационного и кластерного потенциала подотраслей сферы услуг.

Из полученных данных можно сделать вывод о том, что отрасли промышленности и сферы услуг, обладающие, по мнению экспертов, наибольшим инновационным и кластерным потенциалом, могут служить основой для создания в будущем на их основе кластеров. Однако для принятия решения о целесообразности поддержки со стороны органов власти создания кластеров в этих сферах необходимо также проанализировать значимость этих отраслей для социально-экономического развития города. Точно также можно сказать, что отрасли, попавшие по одному или обоим показателям в третью группу, тем не менее, могут оказаться очень важными для дальнейшего развития города и поэтому им должна быть оказана поддержка с целью улучшения их состояния.

На рисунке 1.3.7 представлено результирующее позиционирование подотраслей сектора услуг с позиции кластеризации и привлекательности рынка продукции, размер круга показывает инновационный потенциал подотрасли.

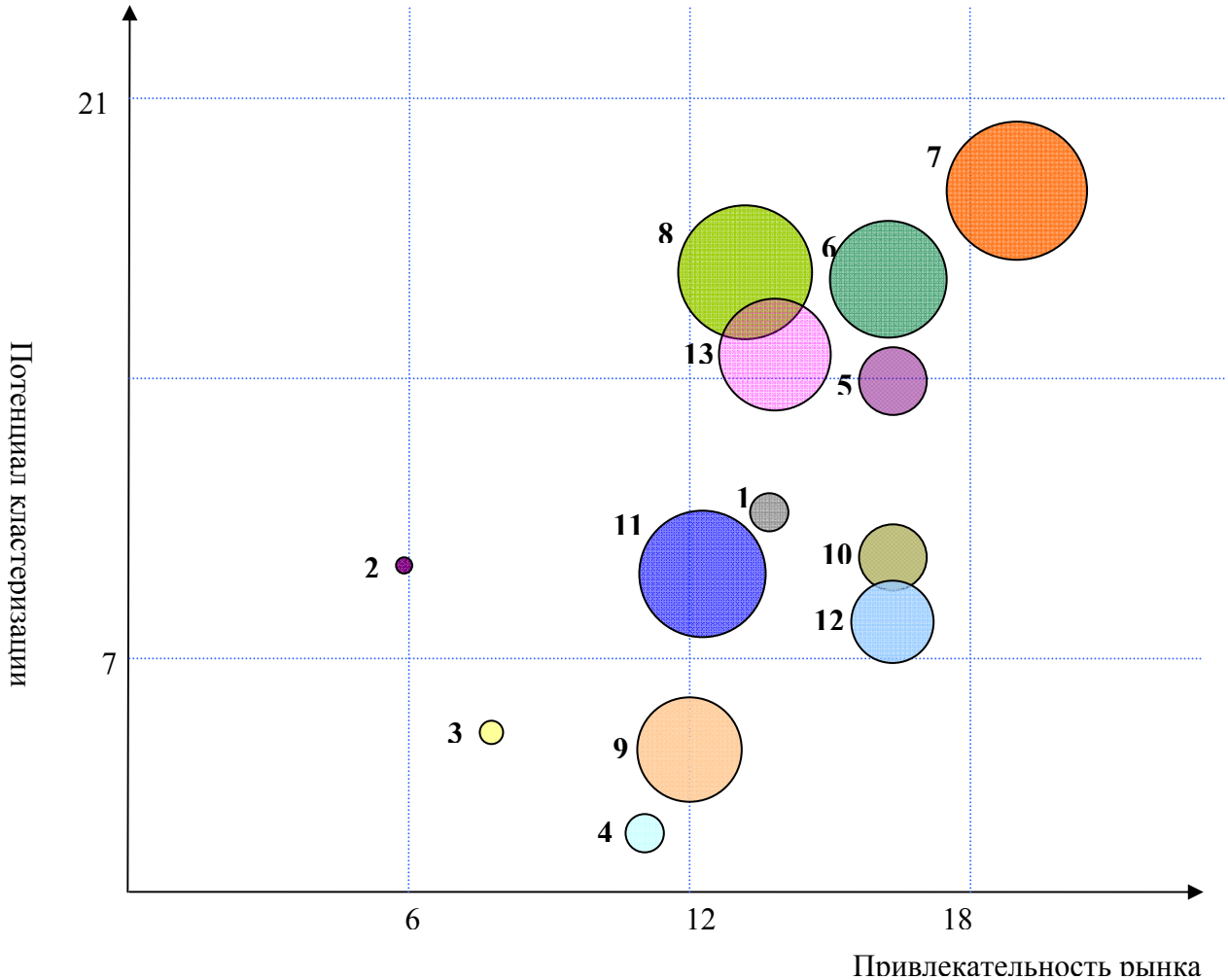


Рисунок 1.3.7 Позиционирование подотраслей сферы услуг с позиции кластеризации .

(1) ЖКХ
(2) Здравоохранение
(3) Культура
(4) Спорт
(5) Туризм
(6) Транспорт
(7) Связь
(8) Образование и наука
(9) Информация, консультирование
(10) Торговля
(11) Экология
(12) Тепло/водо/энергоснабжение
(13) Финансы и кредит

Наряду с оценкой инновационного потенциала, потенциала кластеризации и привлекательности рынка экспертам было предложено указать технологии, обеспечивающие технологические прорывы или создание опережающего научно-технологического задела в целях разработки принципиально новых видов материалов, продукции, обладающих ранее не достижимыми возможностями, а также технологий, формирующихся на стыке различных предметных областей.

Экспертам были предложены следующие технологии:

1. биотехнологии
2. базерные/оптические технологии

3. новые материалы
4. химия
5. медицинские технологии
6. энергосберегающие технологии/экология
7. транспортная инженерия /логистика
8. информационные/телекоммуникационные технологии

Экспертами была оценена возможность применения выделенных новых технологий в отраслях промышленности Санкт–Петербурга. Качественная оценка связанности отраслевой промышленности с формирующимся ключевыми технологическими компетенциями Санкт–Петербурга дает возможность выделить наиболее перспективные рыночные сегменты, где располагаются компании, обеспечивающие наибольшую конкурентоспособность как отраслей промышленности, так и региона в целом. Известно, что кластерные образования возникают как раз в тесных пресечениях существующих отраслей и появляющихся технологий, и это связано с междисциплинарным характером инновационных процессов.

В таблице 1.10 представлена качественная оценка связанности отраслевой промышленности с формирующимися ключевыми технологическими компетенциями Санкт–Петербурга. Для получения большей детализации целесообразно провести в Санкт-Петербурге региональный Форсайт. Из таблицы видно, что технологии, связанные с созданием новых материалов, лазерными и оптическими технологиями, а также информационно- телекоммуникационные технологии имеют очень тесные пресечения почти со всеми промышленными отраслями Санкт-Петербурга. Также видно, что в отрасли приборостроения используются почти все новые технологии.

Далее был проведен анализ кластерных инициатив, который вместе с представленной качественной оценкой связанности отраслевой промышленности с формирующимся ключевыми технологическими компетенциями Санкт–Петербурга, а также анализом кластерного и инновационного потенциала отраслей Санкт Петербурга позволят сделать выводы о возможных вариантах кластеризации экономики Санкт–Петербурга.

Таблица 1.10 Связь подотраслей промышленности с технологиями

Отрасли	Биотехнологии	Лазерные/оптические технологии	новые материалы	химия	медицинские технологии	Энергосберегающие технологии/экология	транспортная инженерия /логистика	информационные\телекоммуникационные
	Ключевые технологические компетенции (Новые технологии)							
ПрС – приборостроение, вкл. авиационную, электронную, радио-промышленность.		■	■	■		■	■	■
ПВТ – производство средств вычислительной техники.	■	■	■	■				■
ХФП – химико-фармацевтическая промышленность.	■		■	■	■			■
ПМТ – производство медицинской техники.	■	■	■		■			■
ЭМ – энергетическое машиностроение.		■	■			■		■
ЭП – электротехническая промышленность.		■	■			■		■
ДС – дизелестроение.		■	■			■		■
ТСМ – тракторное и сельскохозяйственное машиностроение.		■	■			■	■	■
ЖМ – железнодорожное машиностроение.		■	■			■	■	■
СС – судостроение.		■	■			■	■	■
ПП – пищевая промышленность. автомобильная промышленость	■							

В ходе проведения опросов экспертов на предмет оценки потенциала кластеризации высокотехнологичных отраслей Санкт-Петербурга был выявлен ряд кластерных инициатив:

1. в области информационных технологий
2. в области радиоэлектроники
3. в области оптоэлектронных технологий
4. в области авиационного приборостроения
5. в области производства автокомпонентов
6. в области судостроения
7. в области транспортного машиностроения
8. в области лазерных технологий
9. в области разработки и производства полимеров
10. в области разработки конструкционных материалов
11. в области обработки металлов с использованием лазерных технологий

Выявленные инициативы позволяют сделать ряд гипотез о возможной системе кластеризации в СПб.

1) Ряд инициатив связан с разработкой различного типа новых материалов и технологий их переработки, а именно в области оптоэлектроники, полимеров, конструкционных материалов. Можно предположить, что в этой области можно сформировать кластер новых материалов. Как видно из таблицы 1.10 продукция этого кластера будет востребована предприятиями различных секторов, отраслей Санкт-Петербурга и других регионов, а также отраслевыми кластерами (производство автокомпонентов, машиностроение, транспортная отрасль, электронная и оптоэлектронная промышленность). И это в будущем может стать одной из ключевых технологических компетенций мирового уровня в Санкт–Петербурге. Подобного рода кластер существует в Германии (Земля Бавария).

2) Информационные технологии в Санкт-Петербурге развиваются очень быстро. Компании сектора информационных технологий обладают компетенциями мирового уровня. Годовой оборот компаний сектора увеличивается в два раза на протяжении последних 7 лет. В Санкт-Петербурге находятся основные образовательные учреждения, готовящие специалистов в этой области. Потребителями продукции компаний сектора являются практически все сектора экономики города, высока доля экспорта.

3) Из первичного анализа видно, что сектор приборостроения связан, по крайней мере, с четырьмя инициативами. Кроме того, в регионе находится большое количество компаний – потребителей продукции приборостроения (авиация, судостроение, автомобильная промышленность, системы вооружений, медицина, связь и телекоммуникации и т.п.). Развитие электроники и электронного приборостроения создает потенциал для развития указанных сфер деятельности. Кроме того, отрасль приборостроения получила очень высокие оценки, как с точки зрения инновационного потенциала, так и рыночных перспектив. Это говорит о большом потенциале кластеризации этого сектора. Для разработки эффективных мер по поддержке развития кластера в этой области необходимо определить границы кластера.

4) Инициатива создания радиоэлектронного кластера подразумевает, в частности, развитие цифрового телевидения. В проекте концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации поставлена задача развития цифрового телевидения к 2020 году. Преимущество Санкт-Петербурга в этой области состоит в том, что здесь расположены предприятия, которые образуют все звенья цепочки создания стоимости. Кроме того, данная инициатива затрагивает не только разработку

систем, но также сектор телекоммуникаций. Среди основных тенденций мирового технологического развития до 2020 года – формирование всепроникающих глобальных инфокоммуникационных сетей.

5) Развитие кластера производства автокомпонентов стимулируется присутствием в регионе крупных автопроизводителей.

6) В Санкт-Петербурге существует ряд отраслей, которые получили мощное развитие в советские времена, но переживали кризис в постперестроечном периоде. Некоторые из этих отраслей (например, судостроение), тем не менее, имеют крупные активы, сохранили научную и образовательную базу и имеют хороший потенциал развития.

Важно отметить, что практически все инициативы заявляют о необходимости технологической модернизации предприятий потенциальных кластеров. Но при таком масштабе целесообразно говорить о проектировании и **развитии многоцелевой технологической среды**. Такая технологическая среда может быть организована в виде центров доступа к дорогостоящим современным технологиям проектирования и производства, которые с экономической точки зрения нецелесообразно развивать на каждом предприятии (из-за высокой стоимости технологии, сложности ее использования, необходимости приобретения высококвалифицированных специалистов, неполного использования на одном предприятии и т.д.).

Одной из форм организации технологической среды может быть создание промышленных парков специализированных производств, что поможет предприятиям избавиться от непрофильного экономически неэффективного производства.

Область машиностроения в Санкт-Петербурге представлена достаточно широко и машиностроительные подотрасли показывают высокий потенциал кластеризации, в связи с этим целесообразно сформировать инновационно-технологический кластер в области машиностроения и металлообработки.

Беляев А.Н. [40] Инструменты стимулирования экспортной силы предприятий кластера

Участие государства в развитии территориальных производственных кластеров является одним из важных механизмов повышения конкурентоспособности экономики, интенсификации применения институтов государственно-частного партнерства. Основной целью реализации кластерной политики является, как правило, достижение высоких темпов экономического роста и диверсификации экономики на основе комплексного повышения конкурентоспособности предприятий, поставщиков оборудования, комплектующих, специализированных производственных и сервисных услуг, научно-исследовательских и образовательных организаций, образующих территориально-производственные кластеры. К задачам реализации кластерной политики относят в том числе:

- обеспечение роста неценовой конкурентоспособности национальных предприятий;
- обеспечение роста несырьевого и высокотехнологического экспорта товаров и услуг;
- стимулирование развития малого и среднего бизнеса;
- стимулирование развития инновационного сектора экономики (инновационных подсистем кластеров);
- повышение эффективности системы подготовки кадров для потребностей экономики;
- стимулирование роста прямых инвестиций;
- стимулирование социально-экономического развития регионов.

Одним из наиболее интересных компонентов кластерной политики в условиях российской экономики является достижение роста экспортной силы предприятий кластера на основе использования эффектов территориальной концентрации предприятий, образующих цепочки добавленной стоимости. В имеющейся зарубежной практике накоплен на сегодня значительный опыт разработки и применения инструментов государственной политики, основанных на этом эффекте, в том числе таких инструментов, как:

---

[40] Беляев Александр Николаевич – преподаватель кафедры Теории и практики государственного управления ГУ-ВШЭ, E-mail: abelyaev@hse.ru
Автор благодарит аспиранта кафедры Д.Н. Соболя за предоставление материалов по оценке кластерной политики.

- Поддержка образования и функционирования экспортных консорциумов;
- Поддержка инновационных консорциумов;
- Поддержка сетей производителей в традиционных отраслях экономики;
- Поддержки сетей высокотехнологичных предприятий;
- Поддержка «Ассоциаций пользователей технологий»;
- Поддержка Центров компетенций высоких технологий.

Одним из важных направлений современной иностранной кластерной политики, нацеленной на стимулирование экспорта предприятий кластера является поддержка образования и функционирования экспортных консорциумов. Наиболее распространенными целями разработки и применения инструментов содействия экспортным консорциумам в кластерах являются:

- абсорбция рисков, связанных с началом деятельности предприятий на внешних рынках;
- снижение невозвратных затрат входа на зарубежные рынки предприятий консорциума путем объединения административных функций, транспортно-логистических комплексов и расходов, направляемых на преодоление национальных торговых барьеров;
- совместное преодоление нетарифных барьеров доступа на внешние рынки (техническое регулирование и пр.).

На сегодняшний день сложились устоявшиеся критерии отбора потенциальных экспортных консорциумов для участия в программах государственной поддержки. Такие критерии могут включать:

- средний и малый размер предприятий потенциального консорциума;
- наличие сложившегося информационного обмена между потенциальными участниками;
- наличие единого продукта (продукции) участников потенциального консорциума.

Известные на сегодняшний день инструменты государственной поддержки образованию и функционированию экспортных консорциумов включают как финансовое, так и нефинансовое содействие. Инструменты финансового содействия могут предусматривать (например, для консорциумов, состоящих из 8 и более предприятий) субсидирование до 40% рекламных расходов либо до 20-30% совместных операционных затрат консорциума (с возможностью увеличения до 60%-70% для удаленных регионов

либо первых 2-3 лет деятельности консорциума), субсидирование иных совместных расходов членов консорциума. Инструменты нефинансового содействия могут предусматривать:

- содействие организации совместных проектов по проведению тренингов и семинаров;
- содействие совместным исследованиям рынков сбыта, выработке и реализации совместных маркетинговых стратегий;
- содействие организации коллективных закупок сырья, комплектующих;
- содействие организации коллективного использования юридических услуг;
- содействие формированию и продвижению единого брэнда продукта (продукции) консорциума, консорциума как такового.

Другим важным инструментом развития экспортного потенциала кластеров является поддержка создания и функционирования инновационных консорциумов Цель поддержки создания инновационных консорциумов является достижение объединения предприятий и научных организаций кластера в целях создания и коммерческой эксплуатации новых инновационных технологий. Период поддержки составляет от 3 до 6 лет. Как правило, проводится ежегодная оценка портфеля проектов и достигнутых результатов. Основным инструментом поддержки является финансовая помощь в виде грантов в размере до 60-70% расходов предприятий по направлению НИОКР и до 80% аналогичных расходов исследовательских организаций.

Сети производителей в традиционных отраслях экономики включают малые и средние предприятия, работающие в одной отрасли и рамках одного кластера (на одной территории). Инструменты поддержки сетей производителей в традиционных отраслях экономики включают в себя содействие в организации:

- Совместных закупок сырья и материалов;
- Совместного развития сетей точек по продаже конечной продукции;
- Совместного запуска новых производственных линий;
- Специализации отдельных членов по выпускаемой продукции;
- Совместного освоения крупных заказов (включая участи в государственных закупках);
- Создания новых производств в дополнение к уже имеющимся производствам;
- Единая стандартизация продукции сети;
- Формирование универсальной ценовой политики.

Объединение в сеть позволяет отойти от затратной конкуренции на внутреннем рынке и добиться совместного выхода на внешние рынки за счет объединения усилий и экономии на масштабе.

Сети высокотехнологичных предприятий в целях оказания поддержки отбираются, как правило, на основе одного или нескольких следующих критериев:

- Техническая направленность деятельности компаний-членов сети;
- Региональная концентрация и интеграция;
- Наличие сети;
- Вовлеченность компаний в цепочку добавленной стоимости;
- Наличие программ совместного технологического развития;
- Устойчивость сети;
- Инновационная деятельность и потенциал развития добавленной стоимости.

Примером такого рода сети может являться группа компаний, работающих в сфере нанотехнологий, включающая исследовательские институты и профессиональные ассоциации (технические, финансовые, правительственные и частные). Инструментом поддержки таких сетей является обеспечение экспертными данными со стороны научного сообщества и индустрии на каждом этапе производственного цикла в процессе создания конечного продукта.

Важным инструментом стимулирования развития кластеров является создание и поддержка «Ассоциаций пользователей технологий». Инструменты такого рода ориентированы на образование и поддержку совместной деятельности нескольких фирм и исследовательских институтов. Компании группируются по схожим характеристикам и схожести технологических проблем. Участники группы производственного назначения получают гранты в размере до 60% расходов, осуществленных по направлению НИОКР, партнеры из академической среду – до 80% указанных расходов. Основным направлением деятельности такой Ассоциации является дистрибуция информации. На рынке, как правило, имеется много готовых к внедрению технологий, не требующих доработок, а в рамках «ассоциации пользователей технологий» проводится работа по распространению информации об имеющихся технологиях и содействию внедрения имеющихся новых технологий. Кроме того, возможна поддержка двусторонней кооперации между одной исследовательской группой и одной инновационной компанией, целью которой является содействие трансферу и доведению до стадии готовности технологий, разрабатываемых в секторе прикладных исследований. Период поддержки может составлять до двух лет.

Центры компетенций для высоких технологий образуются в форме консорциумов и включают не менее пяти партнеров. Целью каждого центра является инициация и

проведения исследований и разработка технологий мирового уровня, совместного академическим сектором и инновационными компаниями. Максимальный срок поддержки одного центра составляет до семи лет, основным инструментом поддержки является со-финансирование от 35% до 50% расходов по направлению исследований, при этом как правило требуется финансирование со стороны бизнеса не менее 45% совокупных расходов. Центр компетенции может быть образован при наличии следующих предпосылок:

- Наличие четкой программы исследований, дающий синергетический эффект от объединения исследовательских организаций и бизнеса;
- Новизна результата, рыночные перспективы планируемых продуктов;
- Научная компетенция партнеров;
- Качество менеджмента;
- Наличие планов по повышению квалификации персонала;
- Вовлеченность в международную систему исследований и разработок по направлению;
- Международная репутация партнеров;
- Участие транснациональных корпораций.

В настоящее время в Министерстве экономического развития Российской Федерации разрабатываются и должны быть приняты до конца 2008 года «Методические рекомендации по реализации кластерной политики в субъектах Российской Федерации», включающие, в том числе, рекомендации по реализации таких направлений кластерной политики, как:

- Содействие институциональному развитию кластеров (в т.ч. инициирование и поддержка создания специализированной организации развития кластера, деятельность по стратегическому планированию развития кластера и установлению эффективного информационного взаимодействия между участниками кластера);
- Содействие реализации проектов, направленных на повышение конкурентоспособности участников кластера и содействие эффективности их взаимодействия (в т.ч. повышение качества управления на предприятиях кластера; повышение конкурентоспособности и качества продукции у предприятий-поставщиков и развитие механизмов субконтрактации, обеспечиваемое за счет содействия развитию малому и среднему предпринимательству; стимулирование инноваций и развитие механизмов коммерциализации технологий, поддержка сотрудничества между исследовательскими коллективами и предприятиями; содействие маркетингу продукции (товаров, услуг), выпускаемой предприятиями-

участниками кластера и привлечению прямых инвестиций, за счет продвижения бренда кластера и территории базирования, реализации совместных рекламных кампаний и мероприятий в области связи с общественностью);

- Обеспечение формирования благоприятных условий развития кластеров, включающих повышение эффективности системы профессионального образования, содействие развитию сотрудничества между предприятиями и образовательными организациями; осуществление целевых инвестиций в развитие инженерной и транспортной инфраструктуры, жилищное строительство, реализуемое с учетом задач развития кластеров; предоставление налоговых льгот, в соответствии с действующим законодательством; снижение административных барьеров.

Другим важным инструментом стимулирование является введение мониторинга и оценки различных аспектов кластерной политики. Считается, что одной из проблем, связанных с реализацией кластерной политики того или иного типа, является отсутствие строгой формализации подходов к стимулированию развития кластеров – каждая из таких структур может различаться по ряду существенных параметров, таких как отраслевая принадлежность, месторасположение, внутренняя организация, в связи с чем разработка единого механизма поддержки представляется весьма затруднительной.

В современных условиях роль оценочных исследований при проведении кластерной политики представляется весьма существенной. Помимо непосредственно решения задачи оценки эффективности и результативности реализуемых мероприятий и процедур, оценивание способствует интенсификации взаимодействия и обмена информацией между различными агентами и, тем самым, сокращению сроков внедрения и реализации программ в целом, а вовлечение в процесс оценки представителей всех заинтересованных сторон, в свою очередь, обеспечивает соответствующий учет мнений и, тем самым, возможности для повышения эффективности реализации такого рода программ.

Оценку эффективности мер кластерной политики предполагается проводить с вовлечением всех заинтересованных сторон в процесс проведения оценки и подготовки рекомендаций. Таким образом, будут одновременно обеспечиваться повышение значимости и адекватности оценки результатов реализации кластерных программ и степень проработанности рекомендаций по развитию механизмов кластерной политики, а, следовательно, и повышение эффективности принимаемых в данном направлении мер. Такой подход может быть реализован как путем проведения консультаций с представителями органов власти, ответственных за реализацию кластерной политики, и

бизнес-структур, вовлеченных в ее реализацию, с использованием социологического инструментария, так и путем создания специальной рабочей группы по оценке и выработке предложений по реализации кластерной политики с привлечением представителей власти и бизнеса.

Проведение оценочного исследования предполагает возможности осуществления классификации направлений реализуемой политики в соответствии с существующими типами и проведение анализа в рамках агрегированных типов политики. Кроме того, оценка может проводиться с точки зрения анализа результатов деятельности каждого из задействованных в реализации кластерной политики органа власти, с учетом межведомственных и межсекторных вопросов. Выбор предпочтительного формата оценки в данном случае может осуществляться после предварительного анализа совокупности реализуемых мер и выявления предпочтительной формы агрегации.

Существенным блоком оценивания кластерной политики может являться анализ отдельных мероприятий, реализуемых органами власти. В общем виде подход к оценке отдельных мероприятий может быть следующей схемой:

- изучение целей, на достижение которых направлено мероприятие (а также оценка степени достижимости поставленных целей);
- оценка соответствия мероприятия поставленным целям (в том числе, оценка возможности посредством мероприятия решить стоящие задачи, оценка осуществимости мероприятия, проверка бланкетности (декларативности) норм и т.д.);
- оценка того, насколько мероприятие действенно для конкретной целевой группы (достигает ли эффект мероприятия непосредственно целевой группы, прямые и непрямые эффекты и т.п.);
- оценка степени эффективности и поиск «узких мест» (в том числе анализ возможных сдерживающих факторов – неадекватная деловая среда, незаинтересованность целевой группы, неэффективность администрирования и др.).

Подготовка рекомендаций по совершенствованию механизмов реализации кластерной политики должно осуществляться на основании результатов оценки и обеспечивать учет мнений заинтересованных сторон, для чего предполагается также использовать социологический инструментарий и проведение консультаций с привлечением заинтересованных сторон.

Информационной и методологической основой для проведения оценки второго уровня могут являться отчеты об оценке эффективности мер кластерной политики

зарубежных стран, теоретико-методические работы в области оценки инноваций, информация и отчетность органов власти о состоянии сфер, в отношении которых применяются меры кластерной политики, эмпирические данные.

Мы считаем, что предлагаемые инструменты государственной кластерной политики, опробованные за рубежом, могли бы дополнить набор мер, предлагаемых Минэкономразвития России для реализации в субъектах Российской Федерации в части направления «Содействие реализации проектов, направленных на повышение конкурентоспособности участников кластера и содействие эффективности и взаимодействия» (п.5.2. Концепции кластерной политики в Российской Федерации).

Соболь Д.В., Цыганков Д.Б. [41] Преподавание курсов по оценке регулирующего воздействия: международный опыт и российская практика

На сегодняшний день в странах Запада оценивание является неотъемлемой частью эффективной реализации программ и проектов в самых разных отраслях. В качестве одной из основных составляющих современного оценивания выступает оценка регулирующего воздействия, являющаяся устойчивой практикой государственного управления в странах ОЭСР. Спрос на специалистов высокого уровня в данной области растет с каждым годом, что, впрочем, легко объяснимо – в зарубежной практике государственного управления необходимость проведения качественного мониторинга и оценки реализуемых мероприятий не ставится под вопрос. В условиях внедрения в российскую законодательную практику антикоррупционного анализа законопроектов, предлагаемого привлечения представителей бизнеса к предварительной оценке законодательства, регулирующего административные барьеры, конкуренцию, ЧГП и т.п. возрастает необходимость формирования компетенций будущих аналитиков в этих аспектах.

За рубежом с каждым годом увеличивается и количество программ и курсов, так или иначе затрагивающих данную предметную область. К настоящему времени кристаллизовались следующие виды подготовки специалистов по оцениванию: (1) магистерские программы; (2) программы PhD; (3) программы дополнительного образования/ курсы повышения квалификации; (4) отдельные курсы в программах бакалавриата и магистратуры.[42]

Следует отметить, что на сегодняшний день опыт преподавания курса по оценке регулирующего воздействия (ОРВ, англ. – Regulatory impact assessment, нем. - Gesetzesfolgenabschätzung) в качестве самостоятельной учебной дисциплины практически отсутствует. Основные моменты оценки законодательства, а также важнейшие подходы и инструменты оценки регулирующего воздействия, так или иначе, затрагиваются в рамках широко распространенных в странах Запада курсов по оцениванию.

---

[41] Контакты: Соболь Дмитрий Викторович, аспирант 3-го года обучения, кафедра Теории и практики государственного управления ГУ-ВШЭ (dvsobol@mail.ru), Цыганков Даниил Борисович, ген. директор ИОПП (tsygankov@iopp.ru). Авторы будут благодарны за высказанные замечания, и учтут их при подготовке окончательной версии статьи.

[42] Подробнее: Кузнецова Е.С., Цыганков Д.Б., Шутилин В.А. Преподавание Policy/Program Evaluation за рубежом / / Коллоквиум «Оценивание программ и политик: методология и применение»: сборник материалов, Вып. I // под ред. Д.Б. Цыганкова. - М., 2006. – С. 172-181.

Углубленное изучение оценки регулирующего воздействия, как правило, выносится на уровень специальных факультативных семинаров, мастер-классов, воркшопов, конференций и т.п. Кроме того, в настоящее время исследования в области оценки регулирующего воздействия широко распространены в рамках научной деятельности целого ряд высших учебных заведений стран Запада.

Интересным образом данное обстоятельство коррелирует с тем фактом, что все национальные ассоциации и общества по оцениванию уже приняли Стандарты (принципы, хартии) оценки, а стандартов проведения ОРВ не существует, зато есть многочисленные практически ориентированные гайды.

В Лондонской Школе Экономики и Политических наук (London School of Economics and political Science) в рамках отдельного курса («Аналитические рамки оценивания политик» – Analytical Frameworks for policy Evaluation, http://www.lse.ac.uk/resources/calendar/courseGuides/OR/2006_OR424.htm), в числе прочего, рассматриваются основные инструменты, применяемые при проведении оценки регулирующего воздействия, и, кроме того, существует курс «Оценивание окружающей среды» (Environmental Assessment and Evaluation, http://www.lse.ac.uk/resources/calendar/courseGuides/GY/2006_GY444.htm), включающий в себя оценку регулирующих мер, направленных на защиту окружающей среды. Каждый из вышеупомянутых курсов включает в себя обязательное изучение отдельных кейсов.

Среди широко распространенных в немецких университетах курсов по оцениванию следует отметить магистерскую программу университета Констанц («Политическая теория; теория управления; анализ политических полей и методы оценочного исследования» (Politische Theorie; Steuerungstheorie; Politikfeldanalysen sowie Methoden der Evaluationsforschung, http://www.uni-konstanz.de/studium/pdf/stuplaene/J18_ST_polit.pdf), включающую в себя широкий спектр оценочных подходов, так или иначе связанных с оценкой регулирующего воздействия.

В Немецкой Высшей Школе Управленческих Наук в Шпайере (Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer) изучение оценки регулирующего воздействия является одним из ключевых элементов целого ряда образовательных программ (http://www.hfv-speyer.de/REFEREND.HTM), например, семинара по сокращению бюрократической нагрузки и повышению качества регулирования (Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung,http://www.hfv-speyer.de/hill/Lehrangebot/Wintersemester-2004/B%C3%BCrokratieabbau/Referate/Eggers,%20Andrea/PPP.pdf).

Кроме того, школой предлагается слушателям специальный семинар «Партипация и легитимация в нормотворческом процессе – оценка регулирующего воздействия,

технические диалоги и «обучающее» право» (http://www.dhv-speyer.de/Studium/vvdbdetail.asp?typ=S&ziffer=406&sem=207), направленный на повышение компетенций консультантов в области дизайна и разработки регулирующих решений.

Кафедрой (профессурой) экономической политики и исследований в области малого и среднего бизнеса университета Гёттинген проводится семинар основы институциональной экономики, посвященный изучению ключевых подходов институционального анализа, в том числе, и оценки регулирующего воздействия (http://www.uni-goettingen.de/de/67150.html).

На экономическом факультете Мюнстерского Университета (Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät der Universität Münster, http://www1.wiwi.uni-muenster.de/fakultaet/) введена дисциплина «Инфраструктурная экономика», представляющая собой частично обязательный, частично элективный курс (Wahlpflichtfach «Infrastrukturökonomik», http://www.wiwi.uni-muenster.de/12/download/InfobroschuereInfrastruktur.pdf) и включающая оценку регулирующего воздействия и ее инструментарий в круг важнейших областей изучения.

Зальцбургский университет (Universität Salzburg) предлагает лекционный курс «Новые проблемы разработки законодательства, в т.ч. New Public Management / оценка регулирующего воздействия» (Neue Probleme der Gesetzgebungslehre – insb. New Public Management / Gesetzesfolgenabschätzung, http://wwwdb.sbg.ac.at/lvvz/lva.asp?InstID=21000).

Как было отмечено выше, изучение ОРВ несколько более широко распространено в виде факультативных семинаров, мастер-классов, тем второго высшего образования, семинаров и т.п.

Так, например, Центр регулирующего управления при университете Эксетер в Великобритании (Centre for Regulatory Governance at the University of Exeter) в течение последних лет проводит ежегодные мастер-классы по проведению оценки регулирующего воздействия (Training Course on Regulatory Impact Assessment at Exeter, http://www.huss.ex.ac.uk/politics/research/crg/events/dbr2007/dbr2007.htm).

Институт политических наук Тюбингенского университета (Institut für Politikwissenschaft der Universität Tübingen) проводил профессионально ориентированный семинар «Политическое консультирование и политический менеджмент» (Politikberatung und Politisches Management, http://www.sowi.uni-tuebingen.de/wip/public/WiPs/WiP%2028/WiP%2028.pdf), в рамках которого особое внимание было уделено оценке регулирующего воздействия.

Евангелическая академия Локкума (земля Нижняя Саксония, Германия) совместно со специальной исследовательской группой институционального анализа Гёттингского университета Георга-Августа и высшей школы Дармштадта в период с 6 по 8 октября 2008 года проводили специальный семинар «Перспективы применения оценки регулирующего воздействия» (http://www.econbiz.de/service/vollanzeige.shtml?event=4629), в рамках которого на основании существующего опыта предполагалось получить ответы на вопросы об условиях интегрирования ОРВ в процесс принятия решений, а также оценить границы и возможности применения отдельных исследовательских инструментов.

Координационный Центр дополнительного образования университета г. Берна (http://www.kwb.unibe.ch/) в рамках программы второго высшего образование «Nachdiplom Evaluation» один из 14 модулей отводит под Gesetzesfolgenabschätzung (GFA). С 2008 г. эта программа развивается в трех направлениях, в каждом из которых будет затрагиваться тематика ОРВ:

- “Certificate of Advanced Studies in School Evaluation (CAS ScEv Unibe)"
- “Diploma of Advanced Studies in Evaluation (DAS Ev Unibe)"
- “Master of Advanced Studies in Evaluation Universität Bern (MAS Ev Unibe)"

Нельзя не отметить и развитие на базе многих европейских вузов специальных аналитических центров, одним из направлений деятельности которых является проведение прикладных и общенаучных исследований в области оценки регулирующего воздействия. Так, например, Потсдамский центр политики и управления (http://www.uni-potsdam.de/pcpm/index.php?article_id=37&clang=0), специализирующийся, в числе прочего, на изучении актуальных национальных и интернациональных тенденций в области «лучшего регулирования, в том числе, оценки регулирующего воздействия, экспериментального законодательства, проблем бюджетирования и т.д.).

Необходимо отметить, что по сравнению с западной практикой преподавание дисциплин по оцениванию в вузах России крайне ограничено. Отдельные курсы по оцениванию преподаются в Московской высшей школе социальных и экономических наук (межфакультетский факультатив), ГУ-ВШЭ (факультеты ГиМУ и социологии), СПбГУ (факультет социологии). Данная тема затрагиваются в рамках уч. дисциплины «Политический анализ» на факультете государственного управления МГУ и факультете политологии МГИМО (У). Значительное число обучающих краткосрочных семинаров и школ реализуют на нерегулярной основе организации, входящие в Международную сеть оценки программ (http://www.eval-net.org). При этом собственно *оценка регулирующего воздействия* затрагивается лишь частично в рамках дисциплин по оцениванию на

факультете ГиМУ ГУ-ВШЭ, при этом изучение носит ознакомительный характер (2-4 часа лекционных и/или семинарских занятий), так что опускается целый ряд вопросов, связанных с выстраиванием процедуры и инструментария оценки регулирующего воздействия.

При этом, однако, представляется, что в данном случае следует воздерживаться от поспешных выводов о принципиальной несостоятельности оценки регулирующего воздействия в качестве полноценной учебной дисциплины. Сравнительно низкая представленность данного направления оценивания в рамках учебных курсов вузов как в России, так и в странах Запада (здесь – относительно преподавания оценивания в целом), обусловлена, на наш взгляд, сразу несколькими обстоятельствами.

Во-первых, степень методологической разработанности оценки регулирующего воздействия, а также пересечение в рамках данного направления целого ряда социальных наук, таких как, например, экономическая теория, теория государственного управления, право и социология, существенно сужают возможности для идентификации оценки регулирующего воздействия в качестве однозначного теоретического конструкта. Действительно, формы, методы и инструменты оценки регулирующего воздействия достаточно хорошо известны, однако вариативность способов их применения в рамках реализации оценочных исследований не позволяет однозначно определить единую канву, в рамках которой осуществляется оценка регулирующего воздействия. Специфика каждого отдельно взятого оценочного исследования эффектов, порождаемых введением тех или иных форм регулирования, определяется множеством факторов, среди которых можно выделить, например, характер регуляторного вмешательства, степень доступности данных, общественная значимость регулирования. Не последнюю роль играет также и заинтересованность представителей государственной власти в проведении оценки в целом и характере ее результатов, в частности.

Таким образом, представляется, что оценка регулирующего воздействия на настоящем этапе разработанности данной проблемы, действительно, может носить характер скорее прикладного дополнительного курса, раскрывающего основные моменты, не достаточно полно освещаемые в разного рода курсах по оцениванию, а также уделяющего пристальное внимание изучению различного рода сценариев (кейсов) дизайна и реализации оценки регулирующего воздействия. Учитывая сравнительно узкую (по отношению к общему курсу оценивания программ и политик) направленность ОРВ, следует рассматривать ее как специальный курс, направленный повышение уровня подготовки аналитиков, планирующих или занимающихся оценкой эффективности государственного регулирования. Не в последнюю очередь такого рода курс должен

содержать значительную долю практических примеров проведения оценочных исследований, обзор «лучшей практики» и ориентировать слушателя на ключевые аспекты решения наиболее часто возникающих проблем при проведении оценки регулирующего воздействия. Тем самым, накопление практического опыта в области оценки регулирующего воздействия будет способствовать развитию данной учебной дисциплины, создаст дополнительные возможности для систематизации в рамках данного направления и, соответственно, отразится на степени «научности» ОРВ.

Во-вторых, при рассмотрении развития оценки регулирующего воздействия в качестве учебной дисциплины, как, в принципе, и большинства научных подходов, связанных с исследованием узкоспециальных аспектов политического процесса, необходимым представляется учитывать «адаптивный» характер, присущий эволюции такого рода дисциплин. Адаптивность в данном случае заключается в том, что спрос на получение знаний в данных областях опосредованно формируется спросом, предъявляемым непосредственно заинтересованными в наличии специалистов инстанциями – так, в случае с оценкой регулирующего воздействия, таковыми, прежде всего, должны являться органы исполнительной власти различного уровня. Спрос последних, в свою очередь, слабо предсказуем, поскольку определяющим моментом в данном случае являются все-таки политические факторы, помимо которых существенную роль играют также и наличие, по крайней мере, «лучшего опыта» и первичных компетенций в указанной области у представителей экспертного сообщества. Таким образом, мы имеем своего рода замкнутый круг, в рамках которого недостаточный спрос со стороны органов государственной власти не позволяет выкристаллизоваться оценке регулирующего воздействия как полноценной учебной дисциплине, что в свою очередь ограничивает возможности подготовки компетентных аналитиков и развитие экспертных навыков в данной области. Выход из подобной ситуации, очевидно, состоит в инициативном развитии экспертных навыков в области оценки регулирующего воздействия и донесении до представителей государственной власти необходимости применения инструментария оценки регулирующего воздействия в целях повышения качества принимаемых политических решений.

Описанный выше общий контекст развития оценки регулирующего воздействия в качестве учебной дисциплины, очевидно, не отражает страновой специфики, а скорее иллюстрирует наиболее очевидные проблемы, характерные для эволюции ОРВ в целом. При этом от страны к стране степень интегрированности оценки регулирующего воздействия в учебный процесс, как и степень развития ее инструментария, широта применения и уровень заинтересованности органов власти в использовании и

качественном развитии оценки регулирующего воздействия могут существенно различаться. Однако представляется возможным выделить общую тенденцию повышения интереса к оценке регулирующего воздействия, о чем свидетельствует, в числе прочего, значительное число открытых семинаров, посвященных данной тематике, проводимых с участием представителей органов власти как в развитых странах, так и в странах, относимых в настоящее время к категориям развивающихся и стран с переходной экономикой. По приведенным ссылкам представлено лишь незначительное число семинаров по тематике оценки регулирующего воздействия, проводившихся в последнее время за рубежом:

- Берлин (15-17 сентября 2008), International Workshop on regulatory impact assessment (http://www.elni.org/fileadmin/elni/dokumente/Archiv/Externe/2008/International_Workshop _on_regulatory_impact_assessment_Below_elni_Review_2-2008.pdf)
- Ташкент (22 июля 2008) - международная конференции “СОВАЗ как инструмент повышения качества регулирования частного сектора. Мировой опыт и перспективы в Узбекистане” (http://www.ifc.org/ifcext/media.nsf/content/Selected PressRelease?OpenDocument&UNID=DE67E8F74EFB46EA8525748E004E4E21)
- Киев (25 июня 2008) – круглый стол "Regulatory impact analysis of introduction of the EU road transport acquis communautaire into the Ukrainian legislation and proposals for road transport policy approximation" (http://ueplac.kiev.ua/en/activities/expert_assessment/ria/road_haulage)
- Ереван (18-19 марта 2008) – двухдневный семинар по ОРВ (http://www.aeplac.am/Events/2008/8_RIA.asp)
- Женева (17-18 марта 2008) – WTO-Workshop on Good Regulatory Practice (http://www.wtocenter.org.tw/SmartKMS/fileviewer?id=93663)
- Стамбул (20 ноября 2007) - Regional Capacity Building Seminar on Regulatory Impact Assessment (http://www.oecd.org/document/62/0,3343,en_34645207_34744818_39826622_1_1_1_1,00.html)

Таким образом, помимо непосредственно активности научного сообщества, важнейшими факторами, определяющими возможности развития оценки регулирующего воздействия как учебной дисциплины являются накопленный опыт возможности для систематизации, а также «спрос» со стороны органов государственной власти на компетентных специалистов в данной области. Учитывая существующие тенденции к повышению интереса к оценке регулирующего воздействия и многочисленные апробации данного подхода, как по заказу государства, так и в инициативном порядке, следует отметить, что в ближайшем будущем оценка регулирующего воздействия в качестве

самостоятельной учебной дисциплины займет свое место в учебном процессе наряду с базовыми курсами по оцениванию.

В качестве первых шагов мы предлагаем внесение соответствующих учебных дисциплин по федеральные государственные образовательные стандарты подготовки магистров по направлениям «Юриспруденция» и «Экономика». Параллельно разработке учебных программ необходимо подготовить предложения по краткосрочной переподготовке государственных служащих, как на федеральном уровне, так и в регионах. Именно совместные усилия экономистов, юристов и социологов способны перевести вопрос о преподавании ОРВ в России в практическую плоскость.