

Оценивание в рамках реформы государственного управления: по направлению к «третьей волне» оценивания?

Об авторе

Вольманн Хельмут
профессор, доктор юридических наук
Университет им. Гумбольдта, Берлин, Германия
e-mail hellmut.wollmann@rz.hu-berlin.de
phone 49 30 2093 1531
www www2.hu-berlin.de/verwaltung/mithw.htm

Аннотация

В работе исследуются три этапа формирования взаимосвязи оценивания и реформ государственного управления. На базе многообразия государственных менеджеральных практик приводятся основные понятия, используемые в оценивании программ и политик, как-то: функции оценивания, внешние и внутреннее оценивание, мониторинг, первичное и мета-оценивание, квази-оценивание и другие.

Ключевые слова

Оценивание программ и политик, реформа государственного управления, new public management, реальные политики, оценочное исследование, «нормальное» оценивание и мета-оценивание, внутреннее оценивание, оценивание по контракту; предварительное, сопровождающее и завершающее оценивание; строгое оценивание, квази-оценивание.

Редакция

Wollman, Helmut: Evaluation in Public-sector reform: Toward a 'third wave' of evaluation? in: Hellmut Wollmann (ed.) 2003, Evaluation in Public Sector Reform, Cheltenham/Northampton: Edgar Elgar, pp. 1-11. Перевод выполнен Екатериной Кузнецовой (Институт оценивания программ и политик, Москва)

Сдвоенное развитие реформ государственного управления и оценивание как отсутствующее звено в исследовании и дискуссии

На протяжении последних тридцати лет реформа государственного управления и оценивание являются тесно связанными сюжетами. Анализ имеющейся литературы по данной тематике позволяет выявить очевидное расхождение и разрыв: несмотря на то, что и оценивание, и реформа государственного управления по отдельности являются темами широко обсуждаемыми, как в литературе, так и в исследовательском сообществе, обе эти области рассматривались скорее в некотором отрыве друг от друга. До настоящего момента внимание к их взаимосвязи практически не уделялось.

Данная работа ставит своей задачей устранить имеющийся пробел. Кроме того, представлен более подробный сравнительный анализ по странам, нежели в ранее изданных публикациях, посвященных тематике реформ государственного управления¹. Так, наряду с популярными сюжетами международных дискуссий – англосаксонскими и скандинавскими странами – в книге содержатся части, затрагивающие 16 стран: среди которых страны континентальной Европы, Япония и Латинская Америка.

¹ Важное исключение составляют две работы: (Politt and Buscaert, 2000), где рассматриваются реформы государственного управления в 10 странах ОЭСР, включая Нидерланды, Францию и Германию; (Furubo, Rist and Sandahl, 2002), содержащая анализ 21 страны.

Три этапа формирования взаимосвязи реформ государственного управления и оценивания

Кратко три этапа формирования взаимосвязи реформы государственного управления и оценивания на протяжении последних 30 лет могут быть описаны следующим образом: Первая волна развития оценивания приходится на 1960-е-1970-е годы, вторая волна – датируется началом 1970-х годов, третья волна связана с так называемым новым государственным управлением (New Public Management).

На протяжении 1960-х-1970-х годов. формирование «государства благосостояния» сопровождалось идеей усиления роли государства в упреждающем методе выработки политики при помощи глубокой модернизации его политических и административных механизмов. Вследствие этого стратегически необходимыми элементами были признаны институционализация и внедрение планирования и оценочных процедур. Концептуально данные нововведения основывалось на модели политико-управленческого цикла, который складывается из следующих элементов: формулирование и планирование политики, ее реализация и оценивание. Оценивание в данной цепочке рассматривается в качестве связующего звена, на котором замыкается отбор информации, необходимый для принятия политических решений и реализации политики в целом.

Политическое оценивание, в идеале проводимое как полноценное научно обоснованное исследование, было изначально направлено на анализ конечных целей и непосредственных эффектов, последствия от реализации политик. Внедрение оценивания было направлено на улучшение результатов проведения политик и максимизацию эффективности воздействия тех или иных программ. Ранний этап политического оценивания получил название «первой волны»². Лидерские позиции в политическом оценивании еще в середине 1960-х годов заняли США, в Европе же к пионерам «первой волны» принято относить Швецию и Германию³.

Середина 1970-х годов, характеризующаяся мировым экономическим и бюджетным кризисами, вызванными шоком нефтяных цен 1973 года, выявила

² Ранняя концептуализация и интерпретация описаны в (Wagner and Wollmann, 1986) и (Derlien, 1990).

³ Ранний сравнительный анализ приводится в (Levine, 1981)

очевидную необходимость экономической эффективности и сокращения бюджетных расходов. Вследствие того, что усилия были направлены на максимизацию экономической эффективности и достижение реально работающих политических механизмов, политическое оценивание получило карт-бланш. Таким образом, со стадии зарождения - «первой волны» - политическое оценивание перешло на следующий этап, названный «второй волной». Яркими представителями этого периода являются Нидерланды и Великобритания (Derlien, 1990).

«Третья волна» оценивания программ и политик приходится на конец 1980-х – 1990-е годы – время развития так называемого нового государственного управления (New Public Management). Новое государственное управление, заимствовавшее концепции и инструменты из частного сектора, основано на управленческом цикле, традиционный акцент в котором делается на постановку целей, проведение программы и ее оценивание. Это роднит его с описанной выше моделью политического цикла. В то же время мы можем наблюдать качественное различие в оценивании второй и третьей волн. Оно, главным образом, заключается в том, что оценивание второй волны является скорее внешней процедурой, в задачу которой входил контроль над реализацией политик «государства всеобщего благосостояния»; инструменты и мероприятия, характерные для третьей волны имеют в свою очередь внутреннюю природу. Завязанное на аудите эффективности деятельности агентств, самооценивании и составлении отчетов, оценивание третьей волны стало интегральной частью полноценного государственного управления (Furubo and Sandahl 2002, 19). Таким образом, третья волна оценивания характеризуется наличием инструментов и институтов внутренней оценки.

Многообразие реформ государственного управления

Обзор трех этапов развития политического оценивания на протяжении последних тридцати лет, приведенный выше, обозначил концептуальное и институциональное многообразие реформ государственного управления.

Период планирования – 1960-1970-е гг. – стал временем возникновения широкого спектра реформаторских предложений, направленных на реорганизацию структуры правительства и министерств, децентрализацию политических и административных функций и реформами местного самоуправления. Тогда же политическое оценивание стало важным элементом политического процесса.

Во время середины 1970-х-1980-х гг. институциональные изменения достигались посредством дерегулирования и приватизации частных активов. Оценивание получило новую функцию снижения затрат, задействовав методы анализа издержек-выгод.

Неотъемлемой частью государственного управления оценивание стало в период нового государственного управления, когда институциональные реформы были направлены на агенсификацию и аутсорсинг. Это выразилось во введении процедур мониторинга, измерения и контроля.

Модели реформ, проводимых в различных странах, сильно варьируются, что в свою очередь сказывается и на оценивании. Новое государственное управление состоит из ряда концептов, подчас не совместимых и противоречащих друг другу (см., напр.: Aucoin, 1990; Christensen and Laegreid, 2001, p. 19). Это предопределило тот факт, что оценивание различается, как в национальных, так и региональных контекстах.

Важно также отметить и то, что концептуально многие свои черты реформы заимствовали из предыдущих периодов, часто совмещая их с элементами, характерными для нового государственного управления. Текущая же модернизация может открыть окно возможностей для реализации моделей, характерных для предыдущих этапов реформирования государственного управления – децентрализации политических и управленческих обязанностей.

Многообразие видов оценивания

Для того чтобы понять широкий спектр инструментов, используемых для оценивания с начала 1960-х гг., необходимо четко обозначить и определить само понятие. Кроме того, во избежание его размытости и чрезмерной широты, представляется важным провести некоторое разграничение.

Для этого отойдем от понимания оценивания как аналитической процедуры, направленной на диагностику и осмысление достижения целей и воздействия государственной политики. Необходимо сказать о том, что существует огромное количество концепций и терминов, связанных с оцениванием – управленческий аудит, аудит политик или, скажем, мониторинг. Исходя из определения, которое берет за основу функцию оценивания, очевидным становится то, что различные трактовки термина «более или менее повторяют друг друга» (Vemelmans-Vides, 2002, p. 94). Таким образом, аналитические процедуры, которые принято называть аудитом эффективности, автоматически включаются в определение. Исключение составляет финансовый аудит, который направлен на контроль за расходом бюджетных средств (см. Sandahl, 1992, p. 115; Barzelay, 1997, p. 235).

В следующих подразделах определения оценивания будут рассмотрены более подробно.

Оценивание политик в ходе реформ государственного управления vs оценивание «реальных» политик

«Реальными» политиками государства традиционно называют «нормальные» политики (такие как социальная политика, политика занятости, жилищная политика). Они напрямую затрагивают и влияют на социально-экономическое положение и развитие государства.

В свою очередь политики, проводимые в рамках реформ государственного управления, направлены на изменение политических и управленческих структур и механизмов. Следовательно, мы можем рассуждать об институциональной политике⁴ или, говоря языком политической науки, о мета-политике⁵.

⁴ Разведение реальной (substanzielle Politik) и институциональной (Institutionenpolitik) политик дается в (Knoepfel and Bussmann, 1997, p. 59) и (Ritz, 1999, p.28).

⁵ Термин был введен Yezekel Dror.

В то время как «реальные» политики концентрируются на анализе реальных целей и результатов политик, непосредственных эффектов программ (сокращение безработицы или улучшение окружающей среды), политики, проводимые в рамках реформ государственного управления, обладают более сложной структурой.

Во-первых, наиболее важные цели, которые преследуют программы в рамках реформ государственного управления, сосредоточены на эффективных изменениях политических и административных институтов.

Во-вторых, необходимо отметить тот факт, что институциональные изменения приводят к дальнейшим последствиям, среди которых можно выделить операционный процесс (воздействие) государственного управления или же улучшение результатов государственного управления в целом.

Совокупность целей может трактоваться как ряд вопросов, на решение которых направлены процедуры оценки.

Типичные вопросы могут заключаться в следующем. Насколько и как достигаются или были достигнуты поставленные институциональные цели – например, создание агентств, внутри-управленческая децентрализация, внедрение эталонного сравнения. Так мы можем говорить об оценивании осуществления политик⁶ (данный тип оценивания имеет много общего с исследованиями проведения политик, изучающихся в политической науке (Pressman and Wildavsky, 1974).

Вопрос может затрагивать «улучшение процесса» (Politt and Buckaert, 2000, p. 115) как результат определенных мер – ускорение административных мероприятий, доступность их гражданам. Таким образом, можно говорить об оценивании воздействия. Кроме того, оценивание может быть направлено на выявление конечных целей и эффектов административных мероприятий, затронутых самой реформой. Такое оценивание можно обозначить как оценивание целей или оценивание влияния (Bemelsman-Vides, 2000, p. 93).

⁶ См. далее статью Christensen в данном сборнике «Оценивание процесса отслеживает то, насколько были внедрены программы и как это осуществлялось» (pp. 56-79).

Оценивание может пойти и дальше: фокусируясь на более отдаленных эффектах программ или политик (Politt and Buckaert, 2000, p. 120) «более широкого политико-демократического контекста» (Christensen and Laegreid, 2000, p. 32).

Мониторинг vs оценочное исследование

Методологически мониторинг может рассматриваться как оценочная процедура, направленная на дескриптивное выявление и/или измерение эффектов мероприятия, не затрагивая вопрос причинно-следственной связи. Фактически в ходе третьей волны мониторинг стал выступать в нескольких ролях: ориентированной на результат и основанной на индикаторах внутренней процедуры и инструмента сбора информации.

Оценочное исследование, напротив, понимается, прежде всего, как аналитическая процедура, которая обычно использует социально-научную методологию. Как правило, оно направлено на поиск ответов на более сложные и комплексные вопросы, нежели мониторинг, а также выявление причинно-следственных связей.

Оценочное исследование, проводимое в рамках реформы государственного управления, методологически сталкивается с рядом проблем (Politt and Buckaert, 1995)⁷. Среди них могут быть обозначены следующие:

- 1) трудности в определении целей, особенно вследствие того, что модернизационные мероприятия проводятся, как правило, не по отдельности;
- 2) трудности в переводе целей в операционализируемые и измеримые индикаторы;
- 3) сложности в получении достоверных эмпирических данных для описания показателей, чем более значим индикатор, тем сложнее получить данные;
- 4) чем более отдалена и более релевантна цель, тем сложнее ее операционализировать и придать ей конкретную форму, например, конечные цели или эффекты «более широкого политико-демократического контекста» (Politt and Buckaert, 2000, p. 120);

⁷ О более подробной дискуссии о методологических установках оценивания см. (Pawson and Tilley, 1997).

- 5) сложность прогнозирования побочных эффектов и непреднамеренных последствий;
- 6) трудоемкие исследовательские методы (квази-экспериментальный и т.п.) редко применимы (слишком маленькая выборка, не доступны исходные данные и т.д.).

«Нормальное» (первичное) оценивание vs мета-оценивание (вторичное) оценивание

Мета-оценивание используется для оценки уже проведенного оценочного исследования с использованием вторичного анализа. Возможно два варианта такого оценивания.

Во-первых, методологически-ориентированное мета-оценивание. Оно пересматривает уже законченное («первичное») оценочное исследование на предмет того, было ли оно проведено с использованием подходящих методик.

Во-вторых, «синтезирующее» мета-оценивание. Оно направлено на объединение и сведение воедино уже полученных результатов «первичного» оценочного исследования и их синтезирование.

Внутренне оценивание vs внешнее оценивание

Внутреннее оценивание осуществляется самим органом государственной власти и носит также название самооценивания. Фактически внутреннее самооценивание является ключевой процедурой мониторинга и системы обратной связи (feedback) – центральных компонентов новой модели управления вообще.

Внешнее оценивание инициируется, проводится или финансируется внешним по отношению к субъекту, проводящему политику, агентством или актором. Такой внешний орган может, как существовать в рамках системы управления (например, при Министерстве финансов или Кабинете Премьер-министра), так и являться независимым политическим/конституционным актором (например, Парламент или Счетная Палата). Кроме того, роль внешнего оценщика может выполняться специально созданной организацией с функциями оценивания.

Внутреннее оценивание vs оценивание по контракту

При отсутствии или малом объеме аналитических ресурсов для проведения сложного оценочного исследования агентства и институты прибегают к внешнему оцениванию. В таком случае довольно часто они пользуются услугами «контрактных» оценщиков: некоммерческих организаций (в идеале независимых), университетских исследовательских институтов или консалтинговых компаний. Такого рода оценивание получило название «оценивания по контракту» (Wollmann 2002a). Агентство-заказчик финансирует оценочное исследование, проводит мониторинг и является собственником полученных результатов.

В отличие от контрактного оценочного исследования академическое исследование, базирующееся на использовании университетских ресурсов, рассматривает реформу государственного управления в оценочной перспективе и использует так называемый прикладной исследовательский подход.

Предварительное, сопровождающее и итоговое оценивание

Предварительное (*ex-ante evaluation*) оценивание направлено на прогнозирование альтернативных вариантов проведения политики и оценку планируемых результатов и последствий (например, предварительная оценка результатов политики по охране окружающей среды).

Задачей сопровождающего оценивания (*on-going evaluation*) является мониторинг реализации политики в процессе ее непосредственного проведения. Такое оценивание направлено на отслеживание данных и своевременное информирование о результатах по мере того, как программа осуществляется. Это позволяет вовремя корректировать политические мероприятия.

Итоговое (завершающее) оценивание (*ex-post evaluation*) применяется с целью выявления фактических результатов и выработки решений по устранению возникающих в ходе реализации политики проблем.

«Строгое» оценивание vs метод «лучших практик»

Строгое оценочное исследование ставит своей целью дать четкую картину того, что произошло по мере реализации политики или программы. Оно включает описание результатов – позитивных и негативных. Метод «лучших практик» в

свою очередь сфокусирован на выделении из всего спектра проведенных реформ лишь «историй успеха», применимых, по мнению приверженцев метода, к различным странам. В то же время метод «лучших практик» содержит в себе опасность заблуждения – перенос одних практик на другие не всегда возможен в силу национальных и институциональных особенностей того или иного государства. С другой стороны, тщательный анализ моделей проведения реформ позволяет удачный перенос удачного опыта с одной почвы на другую (см. статью Jann и Reichard в данном сборнике).

Квази-оценивание: оценивание как интерактивный процесс обучения

Вследствие методологических сложностей полноценное оценивание реформ государственного управления склонно к тому, чтобы сталкиваться со своего рода квази-оцениванием, которое в наименьшей степени подвержено концептуальным и методологическим трудностям. Оно в свою очередь нацелено на сбор информации и данных, а также сводится скорее к описательным, а не объяснительным функциям оценивания. Таким образом, можно выделить несколько преимуществ квази-оценочных исследований. Во-первых, такое концептуально и методологически несложное оценивание может быть больше востребовано и соответственно применено. Во-вторых, квази-оценивание может оказаться приемлемым вариантом коммуникации политического актора и оценщика.

Литература

1. Aucoin P., 1990, Administrative reform in public management. Paradigms, principles, paradoxes and pendulums // *Governance*, 3[2], 115-137.
2. Barzelay M., 1997, Central Audit Institutions and Performance Auditing: A Comparative Analysis of Organizational Strategies in the OECD // *Governance*, vol. 10, no. 3, pp. 235-260
3. Bemelmans-Videc M.L., 2002, Evaluation in The Netherlands 1990-2000. Consolidation and Expansion / Furubo J.E., Rist R. and R. Sandahl (eds), *International Atlas of Evaluation*, New Brunswick and London: Transaction, pp. 115-128.
4. Christensen T. and P. Lægreid, 2001, A Transformative Perspective on Administrative Reforms / Christensen T. and P. Lægreid (eds), *New Public Management*, Aldershot: Ashgate, pp. 13-39.
5. Derlien H., 1990, Genesis and Structure of Evaluation Efforts in Comparative Perspective / Rist R. (ed.), *Program Evaluation and the Management of Government*, New Brunswick and London: Transaction, pp. 147-177.
6. Furubo J.E., Rist R. and R. Sandahl (eds), 2002, *International Atlas of Evaluation*, New Brunswick and London: Transaction.
7. Furubo J.E. and R. Sandahl, 2002, A Diffusion-Perspective on Global Developments in Evaluation / Furubo J. E., Rist R. and R. Sandahl (eds), *International Atlas of Evaluation*, New Brunswick and London: Transaction, pp. 1-26.
8. Hood C., 1991, A public management for all seasons? // *Public Administration*, 69[Spring], 3-19.
9. Knoepfel P. and W. Bussmann, 1997, Die öffentliche Politik als Evaluationsobjekt / Bussmann W., Klöti U. and P. Knöpfel (eds), *Einführung in die Politikevaluation*, Basel: Helbing & Lichtenhan, pp. 58-77.
10. Levine R., 1981, Program Evaluation and Policy Analysis in Western Nations: An Overview / Levine R., Solomon M., Hellstern G.M. and H. Wollmann (eds),

- Evaluation Research and Practice: Comparative and International Perspectives, Beverly Hills and London: Sage, pp. 12-27.
11. Pawson R. and N. Tilley, 1997, *Realistic Evaluation*, London: Sage.
 12. Pollitt C., 1995, Justification by works or by faith? Evaluating the New Public Management // *Evaluation*, 1[2 (October)], 133-154.
 13. Pollitt C. and G. Bouckaert, 2000, *Public Management Reform*, Oxford: Oxford University Press.
 14. Pressman J. and A. Wildavsky, 1974, *Implementation* (1984 3rd ed.), Berkeley: University of California Press.
 15. Rist R. (ed.), 1990, *Program Evaluation and the Management of Government*, New Brunswick and London: Transaction.
 16. Ritz A., 1999, *Die Evaluation von New Public Management*, Bern: IOP-Verlag.
 17. Sandahl R., 1992, Evaluation at the Swedish National Audit Bureau / Mayne J. et al. (eds), *Advancing Public Policy Evaluation*, Amsterdam: Elsevier, pp. 115-121.
 18. Sanderson I., 2000, Evaluation in Complex Policy Systems // *Evaluation*, 6[4], 433-454.
 19. Vedung E., 1997, *Public Policy and Program Evaluation*, New Brunswick: Transaction.
 20. Wagner P. and H. Wollmann, 1986, Fluctuations in the development of evaluation research: Do regime shifts matter? // *International Social Science Journal*, 108, 205-218.
 21. Wollmann H. (ed.), 2001, *Evaluating Public Sector Reforms: An International and Comparative Perspective* // *Revista Internacional de Estudios Politicos*: special issue, September 2001.
 22. Wollmann H., 2002a, Contractual Research and Policy Knowledge / *International Encyclopedia of the Social and Behavioral Sciences*, 5, 11574-11578.
 23. Wollmann H., 2002b, Verwaltungspolitik und Evaluierung: Ansätze, Phasen und Beispiele im Ausland und in Deutschland, *Evaluation und New Public Management*, *Zeitschrift für Evaluation*, 1, 75-101.

