

ISSN 2409-5532

**INTERNATIONAL
JOURNAL OF CIVIL SERVICE
REFORM AND PRACTICE**

JOURNAL OF THE ASTANA CIVIL SERVICE HUB

Vol.5, No 1, March 2020



**МЕЖДУНАРОДНЫЙ ЖУРНАЛ
РЕФОРМЫ И ПРАКТИКИ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ**

*ЖУРНАЛ АСТАНИНСКОГО ХАБА
ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ*

www.astanahubjournal.org

**INTERNATIONAL JOURNAL
OF CIVIL SERVICE
REFORM AND PRACTICE**

**Vol. 5, No. 1
March 2020**

Nur-Sultan, Kazakhstan

EDITORIAL TEAM

Editor-in-Chief

Panayiotis Liverakos

Assistant

Tolkyn Omarova

Editorial Board

Alikhan Baimenov (Kazakhstan)

Max Everest-Philips (Singapore)

Pan Suk Kim (South Korea)

William Shields (USA)

CALL FOR SUBMISSIONS

Practitioners and academics from the participating countries of the Astana Civil Service Hub (ACSH) and beyond are invited to submit their papers, case studies and book reviews for the next issue of the journal. Any papers related to the issues of civil service development including, but not limited to, human resources management, performance appraisal, training and development, ethics, anticorruption, etc. are welcome.

Paper guidelines

Please substantiate your policy analysis with tangible policy recommendations. Manuscripts should not exceed 8,000 words including abstract, end notes and references. Submissions must include a one-page (maximum) abstract of the paper with author's contact information. Citations must follow the social science author-date method in the Harvard style. Authors are also encouraged to submit their book reviews (max. 1,500 words).

Manuscripts should be submitted electronically to journal.acsh@undp.org

РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ

Главный редактор

Панаиотис Ливеракос

Помощник редактора

Толкын Омарова

Редакционный совет

Алихан Байменов (Казахстан)

Макс-Эверест-Филлипс (Сингапур)

Пан Сук Ким (Южная Корея)

Вильям Шилдс (США)

ПРИГЛАШЕНИЕ

К ПУБЛИКАЦИИ СТАТЕЙ

Приглашаем практиков и ученых стран-участниц Астанинского хаба и других стран направлять статьи, кейс-стади и обзоры книг для публикации в следующем номере журнала. Приветствуются статьи по вопросам развития госслужбы, управления персоналом, обучения, этики, противодействия коррупции и т.д.

Требования к материалам

Просьба отражать в направляемых материалах практические рекомендации. Объем статей не должен превышать 8 000 слов (с учетом примечаний и библиографии). Статьи должны содержать аннотацию объемом не более одной страницы и контактные данные автора. Цитирование должно соответствовать Гарвардскому стилю цитирования (Harvard style). Также приветствуются обзоры книг (макс. 1500 слов).

Статьи предоставляются в электронном виде на адрес journal.acsh@undp.org

Notes from the Editor's Desk

Dear Visitor,

We are pleased to present the 13th issue of the International Journal of Civil Service Reform and Practice published by the Astana Civil Service Hub. This issue includes 4 articles prepared by scholars, focusing on governance, public administration and civil service development. It also includes 1 feature written by a practitioner, who is currently active in the private sector.

The first article is written by Professor Emeritus Chester Newland, a seasoned professional in public administration. This article considers major policies, practices and concerns, which, at various times – during the period of Reconstruction after the Civil War, after the Great Depression of 1929 and after the end of the Second World War in 1945 - have served as catalysts of change, at each of the three tiers of the American government system – federal, state and local. Such policies and practices have been instrumental in changing and expanding the scope of government and public administration, effectively reflecting the values of merit and expertise that came clearly into their own during these periods. However, the article goes beyond such periods by looking at current trends which have substantially affected the way public service works. These trends are the Digital Era Automation, whose effects are yet to be fully felt and powerful societal forces combating discrimination and exclusion, thus favouring diversity in both the composition and several facets of civil service structures and policies, along with the effects of privatisation, contracting-out, unionisation and politicisation of collective bargaining processes.

The second article is written by Professor Ali Farazmand of the School of Public Administration at the Florida Atlantic

University. This article addresses four major questions and tries to answer them based on evidence and experience of the last three decades around the world, although the analysis is of limited scope. First, what trends have characterised the public administration reforms of the last three or four decades worldwide? Second, what are the rationales, nature and purposes of these reforms? Third, what have been the consequences or legacies of these major reforms? And fourth, what does the future hold and in what directions will public administration reforms be moving into the future? In doing this, the article presents the rationale for and approaches to public administration reforms followed by the theoretical grounding explaining or providing the intellectual foundations for reforms. It continues with a brief discussion of globalisation and public administration reforms and its meaning and consequences. It then presents a fairly extensive discussion of the major trends in public administration reforms with a focus on civil service reforms over a long period of time. This discussion focuses particularly on four decades of civil service and administrative reform in the United States and around the world – from Carter, to Reagan, the Bushes, Clinton, Obama and now Trump. It covers the rush to sweeping privatisation and the dismantling of the administrative state and the attempt to change the culture, as well as the structure of public administration with a market-based ideology and practice virtually everywhere in the world. The discussion focuses on these market-based ideologies, reforms and their impact and links them to the theoretical background as well as the rationales and approaches covered earlier in the article. The article closes with a few concluding remarks and points as food for thought.

The third article in this issue is written by Ganna Gerasymenko, an economist and a Leading Researcher at NAS of Ukraine. It examines the relationship between gender and corruption, and it proposes ways to effectively promote gender equality, women empowerment and corruption prevention. It also deals with the impact of corruption on men and women and it argues that the impact of corruption affects women and men differently, as they perceive corruption in different ways and have different personal experiences of everyday corruption. Hence, the analysis focuses on the different impact of corruption on men and women, taking into consideration demographic variables such as age, rural/urban, geographic region, etc as well as secondary analysis of various international surveys, e.g. the Global Corruption Barometer, etc. The article concludes with recommendations on how to address this issue and include it into gender and corruption-related awareness raising campaign.

The fourth article is prepared by Panos Liverakos, Editor-in-Chief of this Journal and Technical Advisor for the Astana Civil Service Hub. The article considers the role and contribution of the governance systems and institutional structures in four EU member states and how these systems and structures responded to the most recent economic and financial crisis. First, it briefly presents the type and mix of policies these

countries adopted and implemented in their attempt to alleviate the adverse effects of the economic and financial crisis of 2008. It then assesses whether the quality of governance systems and institutional structures played a role in the degree to which the mix of policies adopted and implemented were successful. It appears that the policy responses to crisis may have been strongly influenced by the state of sophistication of institutional structures and quality of governance systems in place at the start and throughout the crisis.

The feature included in this issue is prepared by Virgo Riispapp, managing director of Thorgate, an IT and innovation company based in Estonia. Its principal premise is that the challenges of managing people remain the same and so do the principles, whether it is a public or a private organisation. It also takes the view that quantity of information available determines the quality of decision making at any organisation. Thus, the company equips its team with information and knowledge in order to inspire them and keep everyone aligned with the organisational, team and personal goals. Exercising practices that contribute to people's development is an investment in terms of time, planning and money. However, as the results which come in the form of an extremely talented team, improved work efficiency and great feedback make it worth it. All of it.

Enjoy reading!

Panos Liverakos
Editor-in-Chief

От редакционной коллегии

Уважаемый читатель!

Представляем Вашему вниманию 13-й номер Международного журнала реформы и практики государственной службы, издаваемого Астанинским хабом в сфере государственной службы. Этот выпуск включает 4 статьи, подготовленные исследователями и посвященные вопросам государственного управления, государственной администрации и развития государственной службы. Также в него вошла одна тематическая статья, подготовленная практикующим специалистом, который в настоящее время работает в частном секторе.

Первая статья написана заслуженным профессором Честером Ньюлендом, опытным специалистом в области государственной администрации. В статье рассматриваются основные направления политики, практики и проблемы, которые в разное время – в период восстановления после гражданской войны, после Великой депрессии 1929 года и после окончания Второй мировой войны в 1945 году – служили катализаторами перемен на каждом из трех уровней американской системы управления – федеральном, государственном и местном. Такая политика и практика сыграли важную роль в изменении и расширении сферы деятельности правительства и системы государственной администрации, объективно отражая ценности заслуг и опыта, которые получили признание в эти периоды. Однако в статье рассматриваются не только эти периоды, но и текущие тенденции, которые оказали существенное влияние на то, как работает государственная служба. Такими тенденциями является «цифровая эра автоматизации», последствия которой еще предстоит в полной мере ощутить, и мощные общественные силы, ведущие борьбу с дискриминацией и отчуждением, тем самым содействуя разнообразию как в составе, так и в некоторых аспектах структур и политики государственной службы, наряду с последствиями приватизации, аутсорсинга, объединения в

профсоюзы и политизации процессов заключения коллективных договоров.

Вторая статья написана профессором Али Фаразмандом из Школы государственного управления Флоридского Атлантического Университета. В этой статье рассматриваются четыре основных вопроса и предпринимается попытка ответить на них, основываясь на доказательствах и опыте последних трех десятилетий во всем мире, хотя и в рамках ограниченного анализа. Во-первых, какие тенденции характеризовали реформы в области государственной администрации последних трех-четырёх десятилетий в мире? Во-вторых, каковы обоснования, характер и цели этих реформ? В-третьих, каковы последствия или наследие этих крупных реформ? И, наконец, что ждет нас в будущем, в каком направлении будут двигаться реформы системы государственной администрации в будущем? Таким образом, в статье представлены доводы и подходы к реформам системы государственной администрации, а также теоретическое обоснование, объясняющее реформы или обеспечивающее их интеллектуальные основы. Далее в статье кратко обсуждаются вопросы глобализации и реформ системы государственной администрации, а также их значение и последствия. Затем приводится достаточно подробное обсуждение основных тенденций реформирования системы государственной администрации, уделяя особое внимание реформам государственной службы, проводимым в течение длительного времени. Особое внимание в этой дискуссии уделено четырем десятилетиям реформ государственной службы и системы государственной администрации в США и во всем мире – от Картера до Рейгана, Буша-старшего и Буша-младшего, Клинтона, Обамы и в настоящее время Трампа. Она охватывает стремительную и масштабную приватизацию и разрушение административного государства и попытку изменить культуру, а также структуру

системы государственной администрации на рыночную идеологию и практику практически во всем мире. Дискуссия посвящена таким рыночным идеологиям, реформам и их влиянию и увязывает их с теоретическими предпосылками, а также с обоснованиями и подходами, рассмотренными ранее в статье. Статья завершается несколькими заключительными замечаниями и тезисами для дальнейшего размышления.

Третья статья в этом номере подготовлена Ганной Герасименко, экономистом и ведущим научным сотрудником НАН Украины. В статье изучается связь между гендером и коррупцией и предлагаются пути эффективного содействия гендерному равенству, расширению прав и возможностей женщин и предотвращению коррупции. В ней также рассматривается влияние коррупции на мужчин и женщин и утверждается, что последствия коррупции по-разному затрагивают женщин и мужчин, поскольку они по-разному воспринимают коррупцию и имеют различный личный опыт коррупции в повседневной жизни. Таким образом, акцент в исследовании делается на различном влиянии коррупции на мужчин и женщин, принимая во внимание демографические переменные, такие как возраст, сельская/городская местность, географический регион и т.д., а также вторичном анализе различных международных исследований, например, «Барометр мировой коррупции» и др. Статья завершается рекомендациями по решению этой проблемы и ее включению в кампанию по повышению осведомленности о гендерных вопросах и вопросах, связанных с коррупцией.

Четвертая статья подготовлена главным редактором журнала Паносом Ливеракосом, техническим консультантом Астанинского хаба в сфере государственной службы. В статье рассматривается роль и вклад систем государственного управления и институциональных структур в четырех государствах-членах ЕС и то, каким образом эти системы и структуры отреагировали на

последний экономический и финансовый кризис. В начале в ней кратко излагаются виды и сочетание стратегий, принятых и реализованных этими странами в попытке смягчить негативные последствия экономического и финансового кризиса 2008 года. Затем в ней дается оценка того, какую роль сыграло качество систем государственного управления и институциональных структур в том, насколько успешным оказалось сочетание принятых и реализованных стратегий. Как представляется, на политические меры реагирования на кризис, возможно, сильно повлияло состояние сложности институциональных структур и качество систем государственного управления, существовавших в начале и на протяжении всего кризиса.

Также в настоящий номер включена тематическая статья, подготовленная Вирго Рииспаппом, управляющим директором эстонской компании Thorgate, занимающейся информационными технологиями и инновациями. Основная идея заключается в том, что вызовы в области управления людьми остаются неизменными, равно как и принципы, независимо от того, идет ли речь о государственной или частной организации. Также в ней выражается мнение, что качество принятия решений в любой организации зависит от качества доступной информации. Соответственно, компания вооружает свой коллектив информацией и знаниями, чтобы вдохновлять их и обеспечить согласованность каждого из его членов с организационными, командными и личными целями. Применение практик, способствующих развитию людей является инвестициями с точки зрения времени, планирования и денег. И тем не менее, поскольку результаты, которые приходят в виде чрезвычайно талантливой команды, повышении эффективности работы и лучшей обратной связи, делают это оправданным. Все это.

Приятного чтения!

Панос Ливеракос
Главный редактор

**INTERNATIONAL JOURNAL
OF CIVIL SERVICE REFORM AND PRACTICE
VOL. 5, NO. 1, MARCH 2020**

ARTICLES

Ideals and realities in the American civil service 9
Chester A. (Chet) Newland

*Trends in public administration reforms: assessing the past and looking
into the future; rationales, approaches, and impacts*..... 24
Ali Farazmand

Gender analysis of anticorruption policy: case study of Ukraine 50
Ganna Gerasymenko

*Policy making and implementation in times of crisis from a public governance
perspective: the cases of Cyprus, Greece, Ireland and Portugal* 74
Panos Liverakos

People management & development at Thorgate 86
Virgo Riispapp

МЕЖДУНАРОДНЫЙ ЖУРНАЛ РЕФОРМЫ И
ПРАКТИКИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
ТОМ 5, № 1, МАРТ 2020

СТАТЬИ

Идеалы и реалии американской государственной службы 101
Честер А. (Чет) Ньюленд

*Тенденции в реформировании системы государственной администрации:
оценивая прошлое и заглядывая в будущее: обоснования, подходы
и последствия* 121
Али Фаразманд

Гендерный анализ антикоррупционной политики: пример Украины 152
Ганна Герасименко

*Разработка и осуществление политики в период кризиса с точки
зрения государственного управления: примеры Кипра, Греции,
Ирландии и Португалии* 179
Панос Ливеракос

Управление и развитие персонала в Thorgate 194
Вирго Рииспапп

IDEALS AND REALITIES
IN THE AMERICAN CIVIL SERVICE

Chester A. (Chet) Newland¹

Abstract

Traditions go a long way in moulding institutions and serving as a guide to public service reform. (Stillman II 2003: 19-40). Tradition underpins our values systems, but it is mostly challenges that shape its course, determining the nature and dominant features of structures that come out of reforms. The article, which follows, considers major policies, practices and concerns which, at various times, have served as catalysts of change, at each of the three tiers of the American government system: federal, state and local. From very modest beginnings in the early nineteenth century, the federal civil service waxed in both size and quality in the Reconstruction period, after the Civil War and later under the influence of the Progressive Movement. However, it was mostly the Great Depression striking in 1929 and the challenges of War, from 1941 to 1945 and beyond, that have been instrumental in changing and expanding the scope of government and public administration. On all the levels of government, the Administrative State and civil service policies reflecting the values of merit and expertise came clearly into their own. The dominance of Politics never really disappeared but, from the nineteen-eighties, “an escape from Politics” increasingly has been as mostly unrealistic. Some current trends especially have added to the effects that privatization, “contracting out”, unionization and politicization of collective bargaining process have brought in their trail, substantially affecting the ways public services work. Still, it is two broader factors with roots in the external environment that currently produce profound transformative changes in the Structures and Ideals of the American Civil Services, on all three tiers of government. These, according to this article, are: Digital Era Automation, whose effects are yet to come and powerful societal forces combating discrimination and exclusion, thus favouring diversity in both the composition and several facets of civil services structure and policies.

Keywords: *Civil service, civil servants, USA, federal civil service, civil service policies.*

¹ Professor Emeritus, University of Southern California. Email: newland@usc.edu

Introduction

Five sets of American Civil Service practices and concerns are briefly explored in this analysis. Emphasis is placed on the importance of *relationships* among public workforce policies and practices and *impacts* on other governmental matters. Special focus has been granted to civil service developments that most relate to the international work of the Astana Civil Service Hub, headquartered in Nur Sultan, Kazakhstan. A key lesson is the fact that, in American government, *Escape from Politics is Impossible*. Of course, this leads to the question: *What Kind of Politics?*

The first two topics focus on *topmost present-day and accelerating Civil Service expectations*. They are concerns identified by the Hub in 2018 and 2019 for urgent collaborative deliberations: *The Digital Revolution* and *Civil Service Remuneration (Financial Needs and Costs)*. Among American national, state, and local governments, as the Hub has correctly determined from international perspectives, these developments are presently crucial to current and future Civil Services.

After glimpses into those high-priority challenges, the third set of the American experience summarised here focuses on *Civil Service Structures and Ideals*. It concerns the two most fundamental American expectations of governmental workforces. First, ideals are for Civil Services based on *Merit*. Purposes are *Expert and Professional Accomplishment, free of Corruption and Political Spoils*. Politically neutral Civil Service Commissions became principal structures to facilitate these ideals. The second important expectation of American Civil Service structures is practical responsiveness to responsible political authority under Constitutional Rule of Law. In recent years of extremely divisive and self-serving partisanship in politics and government currently undermines both of these ideals.

The fourth group of developments noted here concern *relationships* among three enormous governmental workforce changes during the last 60 years: *Public Employee Unionisation and Politicised Collective Bargaining*; *Privatisation of Government Functions*; and *Contracting Out of Performance of the Remaining Public Responsibilities*. These closely inter-connected political movements are related to the government workforce fragmentation and greatly reduced reliance on Career Civil Servants for topmost leadership positions.

Finally, summarised as the fifth set of vast Civil Service changes are efforts to eliminate adverse discrimination of all sorts. At the local, state, and national levels, American culture now mostly embraces *Values of Diverse Inclusion*

in Governmental Workforces. Arbitrary Exclusion from Civil Service has been illegal, nearly everywhere, for over 40 years. However, highly divisive national political developments since 2016 have encouraged the resurgence of varied sorts of discrimination and civil rights abuses.

The Digital Revolution

Digital Technologies have transformed America. A New Historic Era of dependence on Artificial Intelligence and enormously transforming technologies exists. There is no awaiting 5G: merely anticipation. Professionally and personally, as well as institutionally and haphazardly, most Americans are addicted to digital dependency. Locally to globally, people rely on an *Internet of Everything* (including deliberate falsehoods and fraud).

Among America's many Civil Services, the Digital Revolution is both *liberating* and *dominating*. It especially requires high excellence in shared Governmental Workforce Policies and Management. Sixty years ago, among American Civil Services, this was called Manpower Planning. The Federal Government facilitated it through Labour Departments and Civil Service Commission research. Now, digital technologies among governments are increasingly Cloud Based (shared), jointly provided and/or dependent on private for-profit businesses. In part, they are security-protected by a Federal programme called *FedRAMP*, among many other Cyber Security frameworks.

As examples of vast changes, Civil Service/Personnel workforce jobs, that employed hundreds of thousands of local, state, and national American clerical employees 4 to 6 decades ago (in recruiting, testing, certifying, orienting, training, and compensating government employees, etc.), are now extensively automated and/or contracted out. Such low ranking public-services jobs, in other fields of work throughout governments, have mostly vanished also for similar reasons. American residents with inquiries from governments and businesses are now largely required to "fend for themselves," initially by trying to communicate electronically.

Robotics rule. Unemployed (*dis-employed*) and partly and fully employed workforces require continually sustained training for dynamic, digitised lives among accelerating technological changes. To cope with such perpetual dynamics, public and private organisations increasingly rely on short-time, non-career employees. **Gig Jobs** of short duration increasingly define important aspects of the American Economy. Employment is insecure (and/or unavailable during economic downturns) for numerous young people, while newly defined work opens splendid opportunities for many others. These

realities of *Perpetual Movement/Ferment* among labour forces—young and old—are among topmost Civil Service Workforce Management challenges.

As in America, much of the rest of the World is likewise caught up in this Digitised Era's magnificent wonders and challenges. Meanwhile, shared hazards are enormous. Mere hands full of gigantic, domestic and international, for-profit businesses and specialised governmental organisations dominate key aspects of *Digital Everything*. Haphazard developments and deliberate malware threats and hacking are daily, even continuous realities. Broader Cyber Warfare is threatened. Massive budgets are devoted to public and private defences, while many social and economic assets remain defenceless against the Cyber threats. Except for leadership among professional experts in many universities and responsible governments and businesses, negatives often nearly outweigh the positives. Clearly, American experience demonstrates that the Civil Service Hub's leadership with respect to Digital Government was and remains crucial. *Digitisation is Irreversible!* Along with Civil Service financial challenges, it is a foremost concern.

Civil Service Remuneration & Financial Needs and Costs

Finance challenges among American Civil Services include disproportionate remunerations; underfunded retirement and disability pensions; health insurance, safety & injury costs (in part termed workers compensation provisions); vacations and related other time off; and equipment & expense accounts. Especially costly are Digital Era technologies that often exceed the remunerations of former low-ranking workers whose jobs are now mostly lost to automation. Only the first two of these Civil Service costs concerns are summarised here. However, easy *Internet Research* provides extensive details on all of these important topics.

American Civil Services employees have historically suffered disproportionately from lower pay compared to their for-profit business counterparts. This has most often been defended as justified due to more secure government employment. Most Civil Service jobs are thought to continue without layoffs. Attrition is preferred. During the last 75 years, following the initiation of pensions, low pay has also been justified, in part among some public employees, who enjoy relatively better retirement and other “fringe” compensation. Such remuneration gains have been secured through political action by public employee unions (to be noted below). Similar benefits are still commonly unavailable to non-unionised, low-ranking private-sector labour forces. Public or private, most Gig employees remain Giggled.

During recent decades, most visible among remuneration problems other than pensions have been and still are *Across-the-Board Pay Freezes*. These have been utilised during periods of governmental financial stresses. They appeal mostly as “Political Theatre” for politicians with constituencies without many public employees.

As noted earlier, lower-ranks of local, state, and national Civil Services, that formerly included the largest numbers of Civil Servants, have been greatly reduced. Thus, middle and higher ranks of Civil Service employment now become more apparent. This leads outside critics to complain of Rank/Grade Inflation. Disproportionate compensation policies often follow. *Years-Long Freezes in Pay of Upper Ranks* occur, except for increasingly politicised topmost levels. Increasingly, labour unions agree to *Tiered Compensation* with reduced pay, fringe benefits, and security during the initial years of employment. Consistent with traditional union ideals of protection for senior workers, their higher remunerations and continued employment are preserved OR “Golden Handshakes of Early-Out Retirements” are arranged.

Underfunded Public Employee Pensions are among America’s largest Civil Service problems. The National Bureau of Economic Research estimates a current shortfall of \$1.5 trillion in State Pension Plans. Some national estimates are higher. As a leading example of this problem among State Civil Services, take note of California’s *CalPERS* (covering most governmental employees) and *CalSTRS* (covering teachers and some other school personnel). These are the two largest American State pension plans. CalPERS market value reached \$400 billion and CalSTRS \$254.1 billion in January 2020. However, their combined unfunded liabilities totalled nearly \$250 billion: 29% of their obligations. Thus, incapacity to pay fully obligated benefits from invested funds has required cities, counties, and schools to pay large percentages from current revenues—nearly bankrupting some governments and many schools. How did this enormous Civil Service problem occur? Partly, it grew due to low investment earnings during the Global Recession of 2008+. However, a basic system problem is that, when pensions were initiated several decades ago, most retirees died within very few years after retirement. Now, many Americans retire early and have long lives, drawing pensions for 20 to 40 years or more. Also, highly important in recent decades, as public-employee unions have gained powers in elections, popularly selected City Councils, County Supervisors, and School Boards have engaged in *politicised collective bargaining*. They have routinely agreed to union demands for greatly enhanced pensions and other remuneration. Politicians have mostly failed to determine how to pay the costs of these legal obligations—postponing debts onto future generations.

Now, California's Governor has allocated \$7.1 billion in the proposed \$222.2 billion State Budget for 2020-21, in order to reduce *one-year* of unfunded liabilities. With the World's 5th largest economy (boasting over \$3 trillion annually, during current economic Boom Times), California aspires to 30 year-long hopes to eliminate underfunding. Meanwhile, the 2020-21 Budget proposal will save local governments and schools from collapsing now.

The New York State Common Retirement Fund, which is America's third largest state pension system, and New York City with five separate defined benefit plans are also key examples. That State Fund, among the most successful, reported being 94% funded with \$210.5 billion in 2019, and deficits due to earnings of only 0.19% in 2016 and 5.23% in 2019, below years-long averages of 7.3%. By disastrous contrast, New York City's pensions deficits account for 75% of the City's \$197.8 billion unfunded debt.

America's Federal Government has two retirement funding systems: the Civil Service Retirement System for employees hired before 1984 (a *defined benefit* system funded from revenues) and the Federal Employees' Retirement System (FERS, a *defined employee contribution* system, valued, in 2020, at \$931 billion), for those subsequently hired. The U.S. Office of Personnel Management (OPM) and the Office of Management and Budget (OMB) report that both systems remain safe. However, FERS is funded by *current* employee and employer contributions and by interest from Treasury Bonds, in this enduring period of Globally Very Low Interest Rates on borrowed funds.²

As portions of total employee remuneration, American Civil Services costs for public and private health insurance, generally, match pensions challenges. And most such costs cannot be postponed. The U.S. Bureau of Labour Statistics estimates that total Private-Sector employee benefits average around 30% of pay levels. It calculates that Civil Service fringes are lower, with such costs as pensions often partly postponed to undefined futures.

Civil Service Structures for Meritorious Expertise & Political Responsiveness

Importantly, the two foregoing sets of concerns, selected by the Astana Civil Service Hub for recent international deliberations – *Digitisation Developments* and *Civil Services Remunerations* – are topmost American Public Service challenges. However, *Civil Service Structures* have historically been the principal subject of concern in Public Administration studies and practices.

² As a related reality, note the U.S. Government's national debt of \$21.7 trillion in 2020 and the one-year 2020 budget deficit of \$1.1 trillion, with such revenue shortfalls expected to continue in future years.

Historically, these structures have been oriented to competing values of *Neutral Civil Service Expertise* and *Partisan Political Responsiveness*. Civil Service Commissions emphasized neutral expertise. Since the Civil Service Reform Act of 1978, political responsiveness has been increasingly stressed. In the Trump Administration's 2021 Budget, it is proposed to move civil service policy functions into the Executive Office of the President. This proposal is briefly noted later in this analysis.

Most fundamentally, before industrialisation and urbanisation, which began prior to the 1860s Civil War years, government was seldom of great concern in lives of most Americans. During Post-War Reconstruction, the newly constitutionally empowered U.S. Federal Government grew importantly. Local governments still counted most among people for many decades. But by the 1870s, some cities became big and politically important. Transcontinental railroads helped to define national industrial realities. Corruption, which had plagued war efforts, was widespread in economic and governmental affairs. Large concentrations of wealth in the hands of a tiny percent dominated the economy. For example, John D. Rockefeller alone owned two percent of all wealth. Agrarian political protests arose against oppressive capitalism, and urban civic reform movements grew. They combined politically in support of creating a new form of government by specialised *Independent Regulatory Commissions, combining legislative, executive, and judicial powers*. As bipartisan or non-partisan structures, these were to combat crime, corruption and amateurish ignorance in businesses and governments, and also to promote economic, social, and "Rule of Law" excellence. Survival of constitutional democracy and support of capitalist economics were at stake. In 1883, the U.S. Civil Service Commission (CSC) was the first such creation in the national government. As a three-member, bipartisan institution devoted to *Merit-Based Expertise and Professionalism*, the CSC became an enduring model among local and state governments.

Regulatory Commissions remained dominant national structures in American governance until after the vast reorganisations conducted in support of policies and programmes to combat the Great Depression of the 1930s and the comprehensive World War Two expansions. Before and during the beginnings of the Twentieth Century, Progressive Reform Movements supported values and practices, many borrowed from Europe and elsewhere, which quickly defined the emerging field of Public Administration. By the 1930s, these became more-or-less codified as concepts of *The Administrative State*. Among many leaders in American governments, theories and practices of the *Executive Branch Bureaucratic Structures under an Empowered Office of the President* became principles. Great efforts were made during President

Franklin Roosevelt's New Deal to replace the U.S. Civil Service Commission by a presidentially dominated agency. Those efforts failed. The CSC survived, strengthened by support and authorities of an Interagency Group of empowered agency personnel directors.

Note that, except for the war years, American national government remained small by today's standards. During the Post War 1940s, the annual budgets were only in ranges below \$15 billion. As late as 1964, President Lyndon Johnson sought to limit the proposed budget to \$100 billion. Presidents Truman and Johnson provided powerful support for the CSC structure of Merit-Based Civil Service. Both were dedicated to the administration of government by expert professionals, including responsibilities for both policies and implementation. Johnson even designated the independent CSC Chairman as the White House Personnel Advisor, in support of Merit and Ethics.

At the end of the 1960s and throughout the 1970s, the National Government rapidly expanded. American political ideals began to fracture. Partisan politics spread. Vice President Agnew was forced to resign due to Bag-Money Corruption. President Nixon resigned, escaping certain impeachment and conviction. Incoming President Carter from rural Georgia campaigned against Washington Institutions. Following his election, partisan political supporters (some as amateurs in government) were favoured as appointees in exceedingly vital positions. The CSC and career service structures and practices were politically targeted. Public administration experts from universities and elsewhere, who were devoted to what they considered to be Administrative State bureaucratic principles, revived 1930s proposals to abolish the CSC. The *Civil Service Reform Act* of 1978 was created. It authorised placement of nearly all CSC responsibilities within the newly created *Office of Personnel Management* (OPM). It was designed to be an Executive Branch organisation under the control of the President. Following the first presidential election after CSRA enactment, President Reagan appointed, as his OPM Director, a libertarian partisan who was sceptical of Big Government. With respect to the Ideals of a Neutral Civil Service, he commented to me saying that *Such Escape from Politics is Unrealistic*.

The 1978 legislation technically preserved some bipartisan CSC powers by creating a tiny *Merit Systems Protection Board* (MSPB) and an Office of Special Counsel. When created, critics considered this "Merit Systems Watchdog" arrangement to be a toothless lapdog. Reagan's MSPB appointees included partisans with no personnel experience or interests. One was later rewarded with an Appeals Court appointment. Public employee unions also won important statutory status under the CSRA of 1978, as will be noted later.

Subject to the apparatus summarised above, separate Civil Services now exist within the National Government. Agencies with specialised functions and political support. Such are the State Department, the FBI, the CIA and NASA. Fragmentation increasingly characterises Federal Civil Services.

In May 2019, the Trump Administration proposed to terminate the independent agency status of OPM. It proposed to move most civil service functions under the General Services Administration (GSA), with the exception of policy placed directly within the Executive Office of the President, as noted earlier. Congress blocked this proposal, requiring a study by the National Academy of Public Administration. However, in the proposed 2021 Budget, President Trump proceeded, in February 2020, with plans to fund merger of OPM within GSA.

While knowledge of the foregoing U.S. Federal Government framework is important, it is also vital to understand that numerous, separate government workforces exist as distinct Civil Services at the local and state levels. Around half of cities are structured as Council/Manager Governments. They are largely influenced by mixed Progressive Era and Administrative State ideals. Human Resources Management/Personnel responsibilities are commonly assigned to a professionally expert director, who reports to the CEO City Manager, while the City Council may also utilise a Civil Service Commission of local citizens to oversee operations, particularly Ethics and Merit Standards. Instead, some independent Civil Service Commissions directly appoint personnel directors. Labour Management Relations (LMR) activities are handled under varied structures, noted later.

State governments' Civil Services mostly have histories similar to those of the Federal Government. In some, as in the importantly big state of Texas, both neutral professional systems and partisan political frameworks have been virtually institutionalised side-by-side for decades in key jurisdictions. That is an especially noteworthy framework, in Chicago, and some other large cities nationally, under a Strong Mayor Form of Government.

Unionisation, Privatisation, & Contracting Interrelationships

Public employee unionisation during and following the 1960s, and privatisation together with the contracting out movements which followed are *interrelated developments*, that have vastly impacted all levels of American governments. Connectedness among these *powerful political movements* must be understood to grasp current Civil Service realities.

Most American governmental employees (with exceptions primarily in Southern states) have gained the rights to union membership and to varied forms of collective bargaining since the early 1960s. Earlier, nearly everywhere, governmental employment was legally defined as a *privilege*, supporting a doctrine called *Work at Will* of the Sovereign Government (the King's will in earlier European times). Prior to the New Deal legislation calculated to combat the Great Depression (The 1935 Wagner Labour-Relations Act), an even more brutal *Work at Will* doctrine controlled private enterprise. Unionisation was an illegal *Restraint of Trade*. Harsh penalties were exacted. Today, in many governmental organisations, employees in offices of politically elected and appointed officials are commonly in *Excepted Work-at-Will Positions*, without career Civil Service rights and responsibilities. Instead, they rely on and provide partisan political support.

Despite former hostile doctrines, Guilds of some Crafts Workers and union-like Brotherhoods of Government Printers, Police, Firefighters, and Military Veterans became common before, during, and after World War I. However, it was not until New York City authorised Collective Bargaining in 1958 that public employees unionisation quickly became widespread. In the 1960 Presidential Election, public employee unions supported John F. Kennedy. He credited their Chicago votes for his narrow Illinois victory (by only 0.5%), thus becoming President. Kennedy had promised unions his support. He promptly appointed a study group in 1961, and on 17 January 1962 he issued Executive Order 10988, authorising a form of collective bargaining by many U.S. Federal Government Civil Service employees. It forbade strikes and similar job actions, and Congress maintained authority over *wages and hours*. Most unions preferred lobbying over bargaining because of their political influence. Working conditions, especially grievances, became negotiable.

Unions subsequently continued to secure broadened rights by Executive Orders, but they did not gain their goal of Statutory Institutionalisation until the 1978 Civil Service Reform Act. Pursuant to that legislation, in May 1978, President Carter transmitted his *Reorganisation Plan No. 2*, authorising direct political control of civil service operations by the president. In addition to creating the MSPB and Office of Special Counsel, as noted above, it included an empowered Federal Labour Relations Authority (FLRA). As manager of the 1977-78 CSRA Labour Management Relations Task Force, I was quietly told by AFL/CIO union officials not to include Wage & Hour or Payroll Dues in bargaining. Although most unions publicly claimed to support such provisions, Congressional politics remained more promising. The CSRA framework largely continues, with timely amendments. However, due to

subsequent national trends of extensive Digital Era Automation, Privatisation, and Contracting Out, unionisation of Federal workforces has not increased in influence.

Where union powers have significantly grown is among state and local governments and school systems. While EO 10988 did not apply to them, it immediately impacted national politics. Except in Southern States (where “Right-to-Work” provisions remained exceptions to the Wagner Act), unionisation among Civil Services employees more-or-less exploded into public actions during the 1960s and 1970s. Unions soon became decisively more powerful in elections of city, county, school, and state officials. They swiftly composed favourable legislation and ordinances and got them enacted. In subsequent collective bargaining over wages, hours, and working conditions, the officials, who increasingly owed their elections to the unions often agreed to generous remunerations and working conditions, including control over basic work rules (rarely negotiable in private-sector collective bargaining). *Importantly note:* a most powerful criticism of American Civil Service Systems for decades had been that they were thought by many to cripple governments with rigidly bureaucratic rules and mediocrity. Collective bargaining contracts, some with detailed union controls over civil service rules, became widely seen by critics as even more frustratingly hostile to effective government management and performance.

Efforts to escape what many considered to be entangled government bureaucracy were immediately undertaken by the Reagan Administration, inspiring nationwide trends. Reagan’s OPM Director favoured libertarian values, as previously noted. Many other officials and congressional members shared scepticism of Unionised Civil Services. Privatisation became one attractive alternative. Reliance on for-profit enterprise to provide some formerly government functions had already proved to be politically and economically profitable in the 1960s. Disneyland and SeaWorld were popular examples. Public institutions for care of mentally and physically dependent residents had been generally displaced, especially in the 1970s. “Community Care” became doctrine. Resulting homelessness, addictions, diseases, and “prescription-pill-pushing-for-profits” that followed had not yet become as notoriously visible as they now are. For decades, toll bridges and barges had facilitated transportation, and the privately funded Kansas Turnpike with no speed limits still appeared to be a gainful privatisation investment. Many utility services were and remain for-profit enterprises. Thus, privatisation was not new. It simply expanded greatly. In part, it promised critics some escape from unionised government.

Realistically however, few additional governmental functions, aside from enlarging new technological developments, could be readily privatised. Instead, reliance on *private performance* of continuing and fast expanding governmental functions increasingly became extensive. This not only brought an escape from Civil Service and LMR union rules; it also brought enlarged profits to contractors. American Civil Servants are usually forbidden to make political contributions. Contractors usually can. Also, back then, “*Hatch Acts*” forbade other partisan activities. Performance contracting and related politics were already old practices in construction of government buildings, highways, sewers, and water systems. Ships, planes, vehicles, computers and most other needs were and still are privately resourced. Federal laws require selective employment of unionised labour by contractors for some privatised work. But those rule systems are mostly invisible to voters. By comparison, Civil Service and Labour Contract Rules were criticised as increasingly troublesome. America was becoming transformed not only by Digital Era Technologies but by accompanying social, economic and legal changes. Large-scale national and international businesses and complex public/private networks were gaining powers. Now in the Twenty-First Century, global scale organisations reach electronically into the hands of individual cell phone addicts, even in tiny communities and many remote places.

In brief, Digital Era transformations include extensive state and local government dependence on large-scale private contractors for automated operations and cloud-based information management and research. Civil Service and LMR systems that are inconsistent with essential technological agility are increasingly brushed aside unless unions can preserve legislated statutes that support their contracts. In short, existing American government workforces are challenged by giants. While gigantic international organisations are somewhat restrained by European Union authorities, former American antitrust laws and related regulations now lack effective political support.

Diverse Civil Service Inclusion v Discriminatory Exclusion

America’s two most fundamental Civil Service Ideals – *Merit Based Practices* and *Neutral Political Responsiveness under Constitutional Rule of Law* – were defined until recent decades by two quite contrary sets of values and practices. Throughout most of recent history, both ideals were defined largely by **Exclusion** from the most desirable Civil Service jobs of nearly everyone except for *Privileged White Males*. Now, **Diverse Inclusion** prevails in most Civil Services. However, extreme political divisiveness since 2016 inspires renewed opposition to diversity.

White male heterosexual domination reflected a deep and broad national culture of racial, gender, religious, social and economic discrimination. This privileged culture was enforced by law and broadly shared customs. Changes were slow to appear before the two most recent transformative generations. Legally enforced racial discrimination was successfully challenged in the Supreme Court in 1954, but a doctrine of “All Deliberate Speed” permitted gradual change. Ten Years later, the Civil Rights Act of 1964 supported racial, gender, and other advances toward a society of *Diverse Inclusion*. This was followed, during the rest of the *Twentieth Century*, by national, state and local legal provisions designed to forbid arbitrary discrimination and to promote integration.

Affirmative Actions (seeking out and employing qualified minorities and women) became widely required among Civil Services during the 1970s and 80s. Critics called these efforts *Reverse Discrimination*. Mostly, they slowly succeeded. Yet, as late as in the 1970s, only six percent of Federal Executive positions were filled by females. Racial minorities served in even fewer high Civil Service responsibilities. The Federal Executive Institute (FEI) was created in 1968, last year of the Lyndon Johnson Administration, in part to accomplish inclusive Civil Service leadership. The FEI always included at least one or two female and minority faculty members, as exemplars. But despite affirmative efforts, in the early decades, FEI cohorts of around 65 executives rarely included more than one or two women. During my two appointments at FEI, 1971-76 and 1980-81, the most ever was five in one session. Minorities remained even more scarce until the late 1980s. By contrast, presently, women are sometimes majorities in FEI programs, and women have served as Institute Director and Deputies. This example is now typical of most Federal Government agencies.

Among local and state governments, realities were and are mostly similar. For example, before current generations, nearly all city and county managers were white males. During the 1960s, the topmost respected city manager in America said to me, while rejecting an outstanding female proposed intern, that “*women have no place in city management and never will have*”. At that time, students and professors, in the most elite professional program in the field at the University of Kansas, were white men. Now, a woman serves in the most honoured distinguished professorship there and another woman is Director of the School, following an African American. Diverse graduates are managers nationwide. Inclusiveness similarly prevails now among most levels of local and state Civil Services.

Government workforce diversity has broadened far beyond race and gender differences. In 1990, the Americans with Disabilities Act (ADA) provided extensive rights that apply in private and public employment, as well as in other matters. Forced early-age retirement is now generally replaced by rights of aged seniors to remain employed for as long as they are competent. Homosexuals were strictly excluded from Civil Services before judicial decisions which, in the 1970s, required showing that an adverse *nexus (connection)* weighed against their governmental employment. Lesbian and Gay Employment Rights remained widely challenged during following decades. However, American social culture has been rapidly transformed during the present century. Same-sex marriage is now not only broadly approved, but Civil Service benefits increasingly apply to such spouses and their children, just as among heterosexuals.

Conclusions: Changing Times and Enduring Values

The Astana Civil Service Hub importantly emphasised, in 2018, that times are changing fast internationally; not simply incrementally but globally, in historic terms. A *Comprehensively Transformative Digital Era* is already underway. Americans have become forever more diverse throughout much of their history. An enormous recent change toward shared sameness is *Digital Addiction*. However, electronic *Social Networking*, facilitated by mostly gigantic digital-services providers that track users, now enables *extremes* of both divisively separated and broadly shared cultures. As related developments, American politics have become greatly fractured. Especially serious are extremist partisan divisions in all three National Government branches. Notably, the U.S. Supreme Court in *Citizens United v. FEC* in 2010 held, 5-to-4, that corporations, unions and associations enjoy the same rights as individual citizens to political communications and expenditures. This has resulted in extreme influence by wealthy organisations in politics. Gigantism is vastly expansive.

Because Civil Service values and practices became both broadly institutionalised and deeply valued among American local, state, and national governments before these troubled times, they are mostly surviving. But institutions are undergoing massive changes. Automation shrinks unionised workforces. As noted above, the upper levels of Federal Government that were previously subject to Civil Service merit standards are now increasingly exempt and subject to political partisanship. Similar Civil Service exempted status increasingly prevails among state and local governments.

Merit Based Civil Service was never intended as an escape from responsible politics.

However, America's great concerns are *What Kind of Politics?* Ethical or corrupt? Expert or incompetent? Divided by self-serving politicians among partisan extremes? By contrast, America's fundamental political values have been shared *Search for Human Dignity* and *Reasonableness under Constitutional Rule of Law*. These remain as the foundations for American Civil Services.

References

Alikhan Baimenov & Panos Liverakos, Eds. *Public Service Excellence in the 21st Century*. Singapore: Palgrave Macmillan, 2019.

Patricia W. Ingraham & David H. Rosenbloom, Eds. *The Promise and Paradox of Civil Service Reform*. Pittsburgh & London: University of Pittsburgh Press, 1992.

Paul Light, NYU Global Center for Public Service. *The Government-Industrial Complex, Tracking the True Size of Government, 1984-2019*. Oxford: Oxford University Press, 2019.

R.J. Stillman II, "Twenty-First Century United States Governance: Statecraft as Reform Craft and the Peculiar Governing Paradox it Perpetuates", *Public Administration*, Vol. 81(1), pp. 19-40, 2003.

Dwight Waldo, *The Administrative State*. New York: Ronald Press, 1948.

TRENDS IN PUBLIC ADMINISTRATION REFORMS:
ASSESSING THE PAST AND LOOKING INTO THE FUTURE;
RATIONALES, APPROACHES, AND IMPACTS

Ali Farazmand¹

Introduction: The Spirit and Legacies of Administrative Reforms

Almost all reforms, changes, and development processes carry with them a spirit, either officially/formally, or unofficially/informally. The spirit of reforms raises hopes, enthusiasm, and motivation for improvement of conditions deemed inadequate or in need of upgrades. Yet, there are also conditions that appear perfect with positive future outlooks but are still often subjected to change and reforms for political or irrational reasons. They are initiated and carried out because a “trend” requires changes, or certain politicians in important power positions decide to change a system or organisational processes for the sake of change and following the trends or to be personally identified as a change agent – as his or her legacies. In fact, almost all presidents, rulers, and governments initiate and launch reforms and promote themselves as reform agents.

The desire or impulse for top down initiatives to launch major reforms, driven by various reasons, also leave legacies behind. The history of administrative and social or political reforms has numerous cases of such changes, primarily for the last two reasons. And the literature on public administration reforms is rich and voluminous. Canvassing through the literature, one easily finds several major observations that lead to common threads about reforms in general and public sector administrative reforms in particular.

First, almost all have rationales for reforms, some stronger than others. Varieties of reasons are often offered, and enthusiasts point to the necessities of such reforms. Second, almost all reforms promise much, as ideal heavens, but fall short in delivery and implementation. Third, still another thread to be noted is the disasters and failures with massive destructive consequences, such as environmental pollution or financial losses, or loss of economic independence, or even regime changes. Fourth, almost all reforms leave legacies that provide grounds for evaluation, assessments, and policy learning.

Unfortunately, policy learnings are often ignored or overlooked by new policy actors in power – acting without consideration of past failure or any rational

¹ Professor, School of Public Administration and Policy, Florida Atlantic University, USA.
Email: afarazma@fau.edu

studies. Fifth, almost every administrative reform face change in goals and purposes, and meaning during the process, losing its initial spirit or intentions, and become another reform attempt. Sixth, subsequently, many administrative reforms lose credibility to the eyes of the general public or citizens and rank-and-file bureaucrats, as another fad in the system. This is accentuated by the nature of the political systems that lack broad-based public or citizen support; a common problem among many poor and underdeveloped and developing nations that are highly dependent or threatened by global elite power structures of the West, previously colonial and now imperialist powers.

Last, but not least important, is the common observation of the concept or analogy of Snake and Ladder – snakes climbing up the trees to see farther and get a big picture down on the ground, only to get tired after a while and missing the ground decide to come down for a change again. This analogy is a common observation regarding centralisation and decentralisation, sweeping privatisation followed by disillusion and a desire to public[k]isation or nationalisation, and so on. Path-dependency is also another common thread in the theory and practice of administrative reforms – and political, social, and economic reforms. Most of the above observations and common threads are common among the developed industrialised countries of the West as well as in the underdeveloped and developing nations of the world in the East.

This article addresses four major questions and tries to answer them within a limited scope of analysis based on evidence and experiences of the last three decades around the world. First, what trends have characterised the public administration reforms of the last three-four decades worldwide? Second, what are the rationales, nature, and purposes of these reforms? And, third, what have been the consequences or legacies of these major reforms? Finally, what does the future hold, what directions will public administration reforms be moving into in the future? This paper addresses the first three questions and leaves the last/fourth question for further analysis in another presentation and refers the readers to this author's seminal article, "The Future of Public Administration: Challenges and Opportunities," published in *Administration and Society*, in 2012.

The paper proceeds as follow: In section *two*, the rationales for and approaches to public administration reforms are presented, followed by, in section *three*, the theoretical grounding explaining or providing the intellectual foundations for reforms; and in section *four* by a brief discussion of "globalisation and public administration reform," its meaning and consequences. Then, section *five* presents a fairly extensive discussion of the major Trends in public administration reforms with a focus on "civil service reforms" over a long

period of time starting in 1883 with a merit system followed by the late twenty century Civil Service Reform Act of the 1978 as an antithesis of the earlier landmark reforms. The section discussion is then followed by the rush to sweeping privatisation and dismantling of the administrative state during the Ronald Reagan era of 1980s and beyond, as well as the introduction and implementation of the New Public Management doctrine to change the culture as well as the structure of public administration with a market-based ideology and practice virtually everywhere in the world. This section covers four decades of civil service and administrative reforms in the U.S. and around the world – from Carter, to Reagan, to Bushes (father and son), Clinton, Obama, and now Trump. Market ideologies, reforms, and their impacts are discussed fairly extensively, and linked to the theoretical grounding as well as rationales and approaches covered earlier in the paper. Part of this section also addresses a host of other reforms such as “new public service,” new governance, new public values, and the like that continue with the still NPM and privatisation trends (while mostly abandoned in most parts of the world but still alive in some developing countries). The last section, section *six* offers a few concluding remarks and points to take home for thoughts; followed by a limited number of references at the end of the article.

Rationales for Administrative Reform

Rationales for public administration reform vary. They include improving the system for higher efficiency and effectiveness, upgrading the system institutionally or procedurally and stay on top of the currencies in administrative developments; initiating changes for the sake of change as a dynamic ongoing improvement process; modernisation of the system institutionally, organisationally, culturally, and technologically; and leading changes as part of the trends in administrative reforms. Administrative systems and institutions do need to go through changes from time to time in order to stay dynamic with the people working within it, acquiring new technologies for better communication and operational processes, and anticipatory capacity building for emergency and crisis management as well as routine administrative processes.

Aside from the rationales for launching administrative reforms, several perspectives and elements come to mind when thinking or contemplating administrative reforms. The first is the macro-micro perspectives. Macro perspectives are very important to enable the system actors and processes to view issues and problems from atop by being able to see the big picture, like seeing the “forest,” in which many trees may represent different approaches or ideas for reforms. Seeing the forest well allows the change agents and

leaders to have a broader picture of the surroundings, as well as of the core issues under consideration. Yet such a forest picture might overlook unique and important pieces or parts of the forest that are essential to the functioning of the sections or parts of the administrative system. The micro approach or perspective to administrative reform brings to the forefront important details not considered under macro views. Here, an ideal perspective is a combination (Farazmand, 2017).

Applications of macro perspectives to administrative reform include global, regional, and national scale and scope to work with. The micro perspective takes local and national administrative systems in line with the macro or regional reform trends and developments. Other lenses of administrative reforms include philosophical, theoretical, empirical, and cultural glasses. These lenses must be complemented by the whole range of legal, political, social, economic, organisational, managerial, and cultural dimensions. The above outline of rationales for administrative reform is missing one or two more reasons or factors – top-down ordered reforms for political reasons. Normally, this happens in countries under direct or indirect colonial or imperialist powers of the West – do the reforms even mostly for cosmetic purposes in order to gain some legitimacy and stay in power, or they may be removed from power. Such an order or advice coming from the external colonial bosses or imperialist powers is not for altruistic reasons of caring for those people of those countries; it is for the self-interests of the external colonial or imperialist powers. Is it possible that such order or advice be also genuine and out of real consideration? Possible, but historical evidence shows otherwise.

Examples include American pressures on the late Shah of Iran in the 1960s to initiate a so called “land reform,” reforms that were mostly cosmetic and window dressing in nature, creating excitement and confusion among the intellectuals and the educated middle class as to the real intent of the reforms, buying temporary support from peasants for the regime - with illusions though - and preventing potential peasant revolutions in the countryside of the nation (see Farazmand, 1989; Cottam, 1979; Holiday, 1979).

The last reason for administrative reform is prevention of social revolutions, a way of quelling or diverting the explosive situations into minor and hollow reforms with little or no hope while maintaining the status quo and fortifying the regime in power with deceptive forms of “system maintenance” (Farazmand, 1989). Examples of the latter may be found in many Asian, Middle Eastern, and Latin American countries with the external powers of the USA, UK, and France directing or dictating the events.

A more recent example is the so-called Arab Spring, which was spreading like a revolution fast and sweeping the reactionary dictatorial regimes one by one but was stopped by the US and UK direct and indirect interventions when the revolution began to bring down the stone-age despotic Arab regimes one by one. It was then that diversions were created by the externally imposed so called protests directed from outside and the terrorism under Daesh (ISIS) in Syria and Libya. They succeeded in removing the Libyan government by violent force but they failed to do the same in Syria even after years of ravaging terrorist destruction and by the US-UK areal bombings and stealing the oil from the Syrian territories under the flag of American forces – which is continuing to date.

Finally, reforms all over the world, in developed and developing nations, are often launched for two more fundamental reasons: one is to gain legitimacy and support (e.g. through votes in elections) or prolonging otherwise illegitimate governments or administration; and the second has to do with the strategic macro/global paradigmatic goals of structural and cultural changes in government and administrative systems through a corporate globalisation of the world [see more below]. Structural changes in public-private sector institutional and organisational configurations, and cultural changes by changing the attitudes and minds of both public/civil servants against their belief and value systems and in favour of private business, or rather, corporate business sector management systems with market ideologies purportedly superior to public sector management and administration (Farazmand, 2012).

This has been manifested in the last three-four decades of relentless political, economic, and social psychological changes happening via the structural changes of “sweeping privatisation” and the application of “new public management” (NPM) worldwide. The first transferred the massive public assets to private corporate business sectors for profiteering corporate elites’ or promoting few oligarchs’ interests; and the second changed the mind-set and belief systems of not only the general public/citizens but also the public servants – civil servants – and public administrators who had held a strong belief in public values and public interests in their entire careers (Farazmand, 2002; 2012; forthcoming), resulting to a deep identity crisis in public administration and public affairs worldwide. Yet, the very intellectual leaders of the private corporate market systems, such as Milton Friedman and Peter Drucker in America, realised and expressly admitted the fact that they were wrong about the market system to be the answer to everything societies need or governments do (see quotations in Farazmand, 2002; David Korten, 1995, 2001).

Theoretical Perspectives and Approaches to Public Administration Reform

Three broad based theoretical perspectives may characterise much of the administrative reform literature, whatever the rationales may be. Top-down theory, bottom-up theory, and institutional or comprehensive theory (Peters, 2002; 2009; Farazmand, 2009; 2017). The top-down reform and change model as a theoretical approach to reforms assumes that the top organisational or institutional leaders have a broad knowledge of the situation for which reforms are considered. The assumption is that they see the big picture from above, like the Forest Theory, where leaders see the forest well from above. This approach has its own advantages and disadvantages. The advantages include broad knowledge of the organisation, institution, or administrative system of government good enough to devise a reform programme from above. With the support they provide, the top-down reform may have a good degree of success in implementation, given the leaders are genuinely behind that process. The disadvantages of this model or theory is its lack of detailed knowledge of the trees in the forest. The leaders may not have adequate knowledge about the details of the situation on the ground. And people, not having their views considered and respected, may resent and resist the top-down reform and view it as just another “reform fad” they have seen many of in the past.

The bottom-up reform theory holds that people – the general public, organisations, employees, and citizens in general – have a better understanding of the problems and issues and know the better approaches to reforms needed to be launched. This model or perspective has merits in that it embraces the environment in which the system operates and the needs to reform are better felt at the bottom. Therefore, reform designers with the bottom-up approach would be most appropriate and have a better chance getting implemented because people on the ground know the trees better and would make efforts to implement the reform measures.

The advantages are clear, but the disadvantages include an oversight of the big picture from atop, where a whole system must be considered and a forest view observed (Farazmand, 2009; Peters, 2002).

The third theoretical perspective or model combines both the top-down and bottom-up approaches to the reform design and is viewed as “institutional” or comprehensive. This perspective offers the advantages of both, while minimising the disadvantages of the above models (Ibid). Much of the reforms and changes in government and administration systems the last three-four decades have been top-down, but occasionally bottom-up reforms have

also been considered and implemented. Much of such reforms have come from environmental pressures on hot issues like sustainability, environmental pollution control, or revolutionary movements resulting in total system collapse and transformations worldwide. Examples of the latter include Iran after the Revolution of 1978-79; Nicaragua, after 1979; Cuba after the 1950s; Venezuela after the 1990s, and other places.

Examples of the former, less substantial and non-system changes — but still important paradigmatic changes - include health care reforms under the Barak Obama Administration, civil service reforms under the Jimmie Carter Administration, and NPM reforms under the Clinton Administration and later in the United States and elsewhere. While the former examples were characterised by almost total system changes and transformation with significant structural and process reforms, the latter cases along with many in other countries of the world like the United Kingdom, France, and elsewhere in developing nations have been more or less as reforms for political-economic system maintenance and continuity — the system of capitalism and its political power elite structures have not been disturbed (Farazmand, 1989, 2009, 2017, forthcoming-2).

Aside from the above theoretical directional models of change and reform, there are several other theories that may explain and guide reforms and change or transformation. One is the “ecological theory,” presenting the view that organisations in a particular field, say the airline or fast food industries, tend to mimic “form” changes that occur out there (Farazmand, forthcoming-1). To stay in the field and do well, others mimic the change and offer similar services to customers. Examples include Burger King, McDonald, KFC, or American Airlines and others. They form an “ecology” and mimic or follow the trends. Similar developments occur in fashion and designer clothing, cars and other industries (Aldrich and Pfeffer, 1976; Carroll, 1988).

Application to administrative reforms is simply the same among governments or levels of governments — they mimic each other, or are forced to do so in central to local relations, or when funding is a conditionality as in the case of the World Bank, International Monetary Funds, or USAID, that give foreign aid to developing or poor countries with “conditions attached”, meaning implementation of market reforms and sweeping privatisation, or cutback on certain public expenditures (Amsden, 2007; Farazmand, 2009). Another model or theory is Modernisation theory. This theory popular in the 1960s was generally prescribed for developing and poor countries by the United States, European Nations, and the World Bank. Samuel Huntington (1968) proposed a modernisation theory through bureaucratic administration reforms along with

land reforms that were launched to change the traditional power structures in the rural areas where landowners held not only land power but also exerted political power at the national as well as local government levels. To reduce or curb their power and influence, the modernisation theory, along with land reforms, were proposed aiming for such purposes - bureaucratisation of the countryside, curbing the feudal landowners' traditional power, migration of surplus peasant or countryside workers to urban areas as a cheap labour force, and creating a larger middle class that would suit the purposes of capitalism and market system as customers in large numbers. This theory was implemented around the world coercively by the United States —sometimes reluctantly for the fear of unexpected consequences.

However, this theory is not novel, and nothing is new about it. It was perhaps first used in the fifth Century AD in the Persian Sassanid Empire under the King *Khosrow Anushirvan the Just*, who bureaucratised the countryside by expanding its rational administrative system into those areas limiting the power of the feudal landowners who were exerting their traditional powers in their sphere of influence. Similar reforms were implemented during the 16th century Persian Empire under the Safavid dynasty, where the central administration was able to penetrate and control the rural/remote areas of the nation and territories that included around the Caspian Sea countries now independent, including southern Russia/Dagestan.

In the late twentieth century, however, this theory backfired in many parts of the world, as millions of migrant peasant workers jammed the urban slums and later on they transformed into radical forces fuelling a mix of urban-rural uprisings and revolutions in Latin America, Asia, Africa, and the Middle East (see Farazmand 1989 for more details). A major reason for such development was the lack of trust rural people have had in central governments led by rulers they deemed as puppets of the foreign colonial or imperialist powers of the United States, UK, or France, and hence with no legitimacy—reforms in their eyes meant system reinforcement rather than improvement (Farazmand, 1989).

Still another theoretical perspective and approach to reform and change is the Linear Model of Change, meaning a series of reforms induced from above to produce certain pre-determined and expected changes or transformations, with desired results. Most models of reforms, including administrative reforms have been linear in nature—deliberately designed, followed, and implemented with clear goals and objectives to change socio-economic and political conditions on the ground in favour of the capitalist system of economy and governance. However, Non-linear and Dynamic or even Chaotic changes

or reforms have also been implemented during the last two-three decades worldwide. Non-linear change and chaos theories are much more complex to explain in a few lines here, but their essence is that nothing is certain in life, everything is subject to sudden and unexpected changes, and that chaos versus stability or disorder becomes a normal way of life in the contemporary world of capitalism.² A new challenge of knowing the unknowable has become a new way of thinking, and all managers and administrators and leaders must be prepared to “do the unthinkable and think the undoable” (Farazmand, 2009; 2003; Handy, 1990; Weick, 2001).

To counter this theory which has many implications in the twenty-first century governance and public administration, Farazmand offers new ways of capacity building, including a “Surprise Management Theory” (see Farazmand, 2009; 2007) for the chaotic and crisis situations. Much of the changes and transformations that have taken place causing anxieties and stress on public employees and institutions of the last three-four decades, have also had an appearance of being chaotic in nature. They have been deliberately calculated and purposefully pursued top-down with designed objectives of obtaining highest profits, expanding private corporate controlled business markets and resources through sweeping privatisation, and outsourcing, and establishing both a technological and economic, and ideological dominance over the world (Korten, 1995; Farazmand, 1999, 2012; Amsden 2007; Dugger, 1989). Top-down corporate structural changes have swept millions of workers and employees outside the doors through downsizing, privatisation, and outsourcing, that caused changes overnight that would have taken decades to do earlier. The initial shocks and protests were met with coolness and indifference, then more and more such reforms and changes were implemented in designed chaotic ways, to the point that chaos became a normal practice, and yet no revolution nor massive rallies against them have taken place.

This practice then was followed by and prescribed for the government institutions—both global governance institutions like the World bank, IMF, AID, and indigenous governments in developing nations and even some industrialised western countries as well - to follow the corporate model (Korten, 1995; Amsden, 2007; Dugger, 1989). Then institutional ‘mimicking’

² Capitalism because corporate capitalism and its military and political systems have declared a global victory and righteousness over socialism, and in a quest to force hegemony through its globalisation machine of ‘government-military bureaucracies’ has sought global transformations of the developing world. This has been pursued by both peaceful means such as sabotage, economic sanctions, and then terrorism, invasions, and occupations, directly and indirectly. Iraq, Syria, Afghanistan, Venezuela, and Yemen are prime examples in the twenty first century, and Nicaragua, El Salvador, Chile, and other places in the twentieth century.

began to take effect and other governments followed suit, or forced to do so, or simply did it to follow the trends. Therefore, “isomorphism” began to take a new shape in public, as well as in business administration. Globalisation and technological advancements fuelled the trends and encouraged further transformation into global, as well as national interconnectedness and integration of various systems worldwide.³

Globalisation and Public Administration Reforms

Globalisation as a concept has captured attention of almost everyone in the twenty-first century worldwide. Almost everyone has a view or definition of it, from taxi drivers to teachers, and shop keepers. Although diversity of perspectives from different disciplinary or personal standpoints is quite naturally expected, few truly grasped the essence of this global transformation. Few still know the depth of the concept and its process. Economists, political scientists, management specialists, and business people have different takes of globalisation, each from their own point of view. Some view it as internationalisation and borderlessness (Ohmae, 1995), others view it as more opportunities for trade and business, and still others consider it as a phenomenon of new colonial ideologies (Korten, 1995; Dugger, 1989).

Farazmand has viewed globalisation as “both a phenomenon as well as an ideology, a process through which worldwide integration and transcendence take place,” with corporate globalisation of the world by spreading the wings of the market capitalist systems everywhere through the powerful and large-scale transnational corporations (Farazmand, 1999: 509, 510) that are claimed to be “state indifferent” in nature (Ohmae, 1995; Naisbitt, 1994). Others consider it as a danger to community, democracy, and jobs for workers (Mele, 1996; Korten, 1995; Rifkin 1975), and loss of national sovereignty through expansion of supra-state governance Agencies that are, supplementing, if not supplanting, territorial nation-states (Picciotto, 1989; Cox, 1993). Moreover, technological advancements have made these global transformations easier and faster, and beyond the reach of many ordinary institutional arrangements. Billions of dollars are moved across the world by the strike of a key on the laptop keyboard without a single change of movement or living conditions of workers and employees or change in productivity. Millions would lose jobs, while few may gain billions of dollars in profits (Ibid).

³ Due to space limitation, globalisation as a process and a phenomenon is not discussed in detail in this article. However, readers are encouraged to read Farazmand’s article, “Globalisation and Public Administration” published in *Public Administration Review*, November-December 1999 edition. The next section of the article provides a brief outline on the subject in relation to administrative reforms.

Generally speaking, three broad perspectives may explain “globalisation”: One is in favour of it, another against it, and the third in between held by realists with various viewpoints of their own. The proponents of this globalisation perspective argue that with the role of the states pushed aside as less or irrelevant, the market system and its giant corporate organisations can do everything governments do, and offer a world in which there will be no wars, no conflict, no poverty, and wealth will be created for all! (Friedman, 1999; Fukuyama, 1992; Huntington, 1996). This was a rosy and overoptimistic picture the proponents of corporate globalisation of the world offered, a “heaven” everyone could not wait to see! The Anti-globalisation, on the other hand argued against this rosy worldview and called it naïve at best and dangerous to the world at worst. In their view, such a globalisation would bring more miseries for the working class, cause more poverty - not less, more violence and exploitation or looting of natural resources by corporations and more wars would follow to satisfy the corporate thirst for more profits and exploitation; accordingly, a “race to the bottom” would follow by millions of not only working class but also middle class workers, and virtual slavery develop with new forms — they rejected globalisation (Korten 1995; Mele, 1996; Brecher and Costello, 1994; Dugger, 1989).

The third perspective considered as “realists” with variations, offers a different view that opposes both the overoptimistic and the rejectionist perspectives. It views globalisation as an inevitable historical advancement of capitalism with new stages within the advent and realities of advanced technologies, the benefits of which cannot be denied serving all people (like cell phones or internet communication), and that the phenomenon must be considered with more open-minded lenses, rejecting what is bad and harmful to people and nation states, and accepting what is good and helpful to societies and economies. This author falls in this category of scholars with various different viewpoints, and argues that reforms, capacity building, and policy adjustments are needed to address this global phenomenon with many dimensional consequences (Farazmand, 1999, 2009, 2017, forthcoming).

Farazmand treats “the concepts of globalism [an ideology] and globalisation as phenomena produced by historical changes within the broader framework of continuity” (Farazmand, 1999: 510). Capitalism has advanced exponentially by the forces of super modern technology making it possible to make multi-billion dollar business and trade decisions by striking computer keys instantly almost anywhere in the world; a task that would have taken months to accomplish a decade earlier. Obviously, there are gainers and losers in the process, but the impacts are enormous, politically as well as economically and socially. Corporate capitalism has the power, influence, and ability to

exert pressures with the arms of the “globalising power structures of the state military at its disposal” to modify governments’ policies, modify and force reforms, and even change unfriendly governments and their officials through military coups.” Such a global corporate power structure is viewed as a serious threat to national sovereignty, democracy, and freedom everywhere, and in fact to the world order, peace, and stability (Korten, 1995; Farazmand, 1999, 2002, 2009, forthcoming).

The impact and consequences for public administration has been and will continue to be serious and profound transformation. As noted earlier, through sweeping privatisations and outsourcing schemes, public sector assets (economically, financially, and institutionally) have been transferred to private corporate business sectors, massively downgrading the public sector capacities institutionally and culturally by aggressively pursuing NPM-driven ideologies of anti-public service and promoting market capitalism values. These developments have caused deprivation and decline of public services to vulnerable populations often in need of public services provided by public administration, have caused a serious crisis in the administrative state – that has historically helped provided public services for all citizens and strengthened government public infrastructures - helped restore market capitalism vitality out of crises and potential collapse; as the New Deal and government interventions did during the 1930s in the economy of the United States and elsewhere around the world, and downgraded public values in favour of private business values, among others (Farazmand, 2012). They have also increased corruption and lack of accountability in both business and government organisations as the latter have often fallen victims to the pressures, of the powerful corporate oligarchs, and disempowered with corruption and inability to perform their tasks due to understaffing and incapacities.

Robust and dynamic governance and administrative reforms are needed as part of capacity building for the age of rapid globalisation with increasing unpredictability and uncertainty, as well as strong disciplines of professionalism, accountability, ethics, and anti-corruption measures (Farazmand, 2009, 2012, 2017, forthcoming). Such policies are badly needed to restore the administrative state and public administration institutions to regain public confidence in government institutions and restore the proper role of an accountable and responsive government.

Recent Trends in Public Administration Reforms

Public administration reforms are too many to discuss in a short essay like this. Instead, major recent reforms of the last three-four decades are covered briefly

to assess their rationales, purposes, and intended or unintended results and consequences. Of these, the US Civil Service Reform of 1978, the sweeping privatisation and outsourcing reforms of the 1980s, the surge of globalisation development that followed in the 1990s, and by the two powerful ensuing reforms — privatisation and outsourcing, and the new public management (NPM) — as well as the post-NPM and the new calls for restoring new public service in various forms such as public values, new public service, public interests, and public motivation.

The U.S. Civil Service Reform of 1978

The *1978 civil service reform* was in both spirit and letter a landmark legislative act under a Democratic president, Jimmie Carter, who sought to reform the system with private business management orientation and flexibility in the federal management system — *it actually reversed the purpose and spirit of the almost a century earlier Civil Service Reform Act of 1883*. Also called the Pendleton Act, the 1883 civil service legislation was a historic landmark administrative reform following the Civil War and multi-directional calls, mostly from below, and pressures to reform the federal government and its bureaucracy in the United States. It sought to abolish notorious spoils system and the corrupt practice of selling office for private gains, curb patronage and abuse of power, and to create a new civil service system based on Merit and competitive entrance examination with the establishment of a bipartisan civil service Commission to enforce the law, and to promote government by good and efficiency (see Farazmand, 2007; Van Riper, 2007 for more details and different perspectives).

The legislation also provided civil servants with a degree of independence from the changing partisan political bosses and potential partisan abuses to do their work based on Merit and to serve as “Guardians” in public service and administration (Thayer, 1997: 95-124). The intent and spirit were good and noble, the rationales clear and sound, and the impact fairly sound and progressive. Subsequent successive reforms of the federal administration system capitalised on this landmark legislation and helped professionalise public administration and its bureaucracy, with admirable achievements and results during the Great Depression of the 1930s and 1940s, gaining itself the image of a successful professionalised “administrative state” (Waldo, 1948; Thayer, 1997).

Following World-War Two, the success of the administrative state continued for the next two three decades, but starting in the 1960s, criticism on the bureaucracy and the administrative state were on the rise from different

directions and for various purposes, who considered that the bureaucracy and administrative state had grown too big, exercised too much power, and their expertise power was undermining democracy and affecting the ability of the Federal Congress to perform its job. The solutions the critics offered were sweeping privatisation, more legislative oversight, and basically dismantling the administrative state and its professionalism.

The front runner of this national anti-bureaucracy crusade was the neo-classical and conservative economic theory of “public choice”. It argued for “small is beautiful” and political representation by elected officials that would enable citizens to exercise “choices” in the marketplace they supposedly make decisions with adequate and accurate information at hand and without coercion or monopoly of the power by any powerful interest groups. This was the ideal prescription the public choice economists and politicians offered and pushed for throughout the 1960 and 1970s.

Critics of this neo-conservative economic theory based their arguments against the self-interested individual preferences, also labeled as “methodological individualism” in the marketplace. They have all the time questioned the assumptions of the theory and argued against its heavy bias toward the rich and super rich people, and by that implication, in favour of the private business corporations, and against public service and public interest premises. To the critics, public choice theory is misleading as it does not offer the “public” purported choices as individual decisions are often made without adequate information in business and public realms, big business and powerful lobby organisations have better access to information centres through access to power elites, coercion is present in the market and public sectors, and other such flows as the powerless poor, the blind, and the sick being left with no choices in both business and public sectors and must accept whatever is out and dictated for them. To the critics, the conservative public choice theory promotes self-interest individualism versus public values and public interests, and the private business sector through more privatisation against the public sector (see Farazmand, 2002; chapter 2 for more details on this).

The Civil Service Reform Act of 1978 took a reversal tone and direction against the relative autonomy of the professional civils servants subjecting them to removal and loss of independence, prompting scholars like Frederick Thayer who called the Act as the cause of “death of the US Federal Civil Service —1883-1993 (R.I.P.) — as a result of the “political lynching of the U.S. civil service, which, for practical purposes, has now died because its members can no longer be expected to perform the tasks originally assigned to them” (Thayer, 1997: 95). To Thayer, the 1883 Civil Service Reform Act, “actually

was the full equivalent of a constitutional amendment, even though there was no way to describe it as such” (pp. 95-96). “The original mission of the civil service” created by the Pendleton Act, “was to be the ethical watchdog, the moral guardian of government decision making” (p. 95), and “now that job security is largely stripped away, the guardians are powerless” (p. 96). Referring to the 1978 civil service reform and consequential impacts on the US civil service and professional public administration, he comments, “a civil service that cannot ask questions is politically dead” (p. 122).

The above statements and assessments are shared by most scholars of American public administration and civil service systems. So, what was it that caused the death of the “guardians” of the American public service institutions and civil service system? What was it that was lynched politically in 1978? Answering these questions require a book length presentation. However, suffice it to say that the 1978 civil service reform act was promulgated by a number of factors: including among many, the habitual anti-bureaucracy rhetoric as a slogan every president has raised before election, the anti-bureaucracy and anti-public administrators’ criticism many public choice scholars repeatedly raised in the 1960-70s, and the general public perception against public administrators as non-elected officials who serve for a lifetime till they retire and are not answerable to elected politicians. Answering the second question, it was the very success of the bureaucracy and administrative state itself by accomplishing many national projects that, among other factors, caused its own lynching by the 1978 Civil Service Reform Act.

Having studied as a nuclear physicist and also engaged as a peanut grower businessman, the former Georgia Governor now the President of the United States, loved business practices and wanted to apply them in public service and administration. His reform proposal to Congress was unanimously approved and declared a great achievement. However, the professional administrators impartial in their execution of the Constitution and serving the broad-based public interests began to experience a new era of political partisan manipulation and abuse against the professional administrative state through partisan politicians — they began to pay a heavy price. In essence, the Reform of 1978 abolished the bi-partisan civil service commission and replaced it with the Office of Personnel Management (OPM), an agency headed by a single director. An angel would give heaven, but the devil sends unwanted civil servants to hell, everyone not following the dictates without questions. It weakened the civil service protection measures by creating a merit system protection board, but also created a special counsel to hear and adjudicate on charges of irregularities and misconducts. Civil servants, especially the senior executive servants (GS 16, 17, 18), as well as the rank and file employees

of agencies were vulnerable to political partisan manipulations, firing, and potential abuse for political party purposes.

Two more provisions made the professional administrators vulnerable and subjected to political and partisan abuse without protection: one was the rotation of senior servants, making it possible for transferring them to other agencies, similar to the private sector, hence making them vulnerable to partisan abuse and firing. The second was the creation of the Office of the Legal Counsel to serve as a judicial body with administrative judges to handle complaints or issues of conflicts in administrative agencies. Civil servants became the fish-in-the-tank, no longer able to question legislation or orders constitutionally objectionable. As Thayer noted, “a civil service that cannot question is essentially dead” (1997: 122). The public administration system became another private business-like operation enterprise, with its members subject to the bosses’ personal whims. Thus, “for practical purposes, the ‘administrative state’ is now the pre-1883 model risen from its grave” (Thayer, 1997: 122).

The Horror Era under the Ronald Reagan Administration

With the election of Ronald Reagan as president - who by the way had also promised to shrink the federal bureaucracy but by the end of his terms made the bureaucracy grow much larger - the Civil Service Reform Act of 1978 became a Carter Gift to Reagan, whose anti public administration and public service views were well known. His OPM Director Donald Devine immediately started the notorious Great Purge of the Democrats and Democratic party leaning bureaucrats labeled as “they the enemies,” and indoctrinated a large number of ultra-conservative Republicans for political positions in control of the bureaucracy and began firing a massive number of Democrat leaning civil servants deemed undesirable or unsuitable under the presidential authority of “reduction-in-Force,” “downsizing, rightsizing, outsourcing, and privatisation” (Farazmand, 2007). These were the proper words describing the Horror Era of Ronald Reagan in the 1980s regarding the faith of federal civil service.

Thus, arrived the new era of public administration by the “Spoils” as the Reagan administration brought in numerous conservative republicans to occupy the federal administrative agencies, they knew nothing about and had virtually no expertise to work with. Corruption and abuse of partisan power reached high levels of alarm, prompting Congress to launch investigations into allegations of partisan abuse of civil servants and rampant practices of spoils and patronage systems in the federal agencies.

The result was what many scholars from left to right called it a “crisis in the US Civil Service system and public administration institutions of the Federal Government” (see for details, Farazmand, 1989-b; Rourke, 1992; Rosen, 1986; Thayer, 1997). The legacies of the 1978 civil service reform were numerous, and left millions of public servants and vulnerable citizens harmed financially, occupationally, spiritually, and institutionally (Farazmand 1989-b; 2007).

Clinton-Gore Reforms, New Public Management, and Strategic Corporate Globalization of the World

With the election of Bill Clinton to presidency, the federal civil service system began to experience a reprieve, a period of breathing ground with hopeful promises and changes, though temporary and short-lived. With the Al Gore Reinventing Government reform measures, public administration began to experience some public value appreciation, but the “re-inventing government reform” as well as the “national productivity” reforms continued basically the private-sector practices or models of workforce management, with incentives, motivation, and rewards based on “performance” and productivity measurements (Moe, 1994). Three other important developments are in need of attention from the 1990s on:

The first is the relentless continuity in pursuit of privatisation, outsourcing, partnership building, and more in line with transferring public assets to private corporate sector, a process that continued in the decades after 2000. Bill Clinton was a big globaliser himself, speaking and sending special officials to countries like Mexico to negotiate against the Mexican government declaration of foreign debt payment default by offering them more North American Bank loans to keep paying the interest to help corporate American capitalism.

Second, using pretexts to break up the Yugoslav’s federation system of government still under a socialist system, Clinton sought and used pretexts of inter-ethnic conflicts on the grounds to launch massive bombardment of the country and created a chaos where the various republics living in relative harmony since the end of World War II, and broke out small states under different nationality names like Kosovo, Serbia, etc. The human casualties of the US and NATO bombings of Yugoslavia were beyond measures as destruction continued relentlessly, and socialism was abolished, and corporate capitalism was imposed on the respective nation states that were created and remained on the map.

The third thing that started and continued during the 2000s, was the concept of the so called New Public Management (NPM). Its premises were based

on private sector business management principles and practices, which hit the grounds and continued to grow well into the 2000s and beyond. Major global corporations like IBM relentlessly promoted this business model of management worldwide. NPM-based Reforms were promoted along with the newcomer ideas of Public-Private Partnership Building (PPPB), New Governance (NG) with various forms and names, New Public Service (NPS), and a host of other ideas and concepts. They include the more recent Collaborative Governance and Administration, Public Values, and a call to return back to the traditional Weberian bureaucratic administration in Europe and around the world. While valuable ideas, these concepts have been tried out in the public administration intellectual development, and records of research and publications document the growing size of such literature. And some like NPM were abandoned by many governments like Switzerland's local governments on the accountability issue, and even New Zealand where it was practiced much earlier.

As noted earlier, both the sweeping privatisation and outsourcing worldwide helped achieve the first strategic goal of corporate globalisation of the world by dismantling the administrative state and transferring a huge amount of public assets to the private corporate sector for private profits and interests. While the first strategic goal of corporate globalisation was achieved through “structural” reforms and changes, there remained a more profound cultural change in the public sector cognitive system — that is the imperative to change/alter the public opinion and public service mindsets of millions of civil servants/public administrators worldwide that “public service and administration is bad and bad again,” and that private business/market-based administration was superior and better; hence a mind-altering crusade against public administration and public service.

This second strategic goal was achieved by the highly ideologically loaded NPM reforms. It profoundly changed the culture of public values and administration and “morphed” public service servants and administrators into “business like administrators”, valuable only by market indicators, and disposable by market-based measures of success or failure, and with no respect for human dignity or vulnerable citizens who see government as the ultimate accountable and saviour of the weak, the poor, the blind, the sick, children, and the elderly. The results: money, market rules, and people that have been turned into fish in a pond controllable by a water valve.

An important development following the Clinton's 1990s era of Reinventing Government reform measures with promises and perils (Moe, 1994), the Bush the Senior presidency offered some appreciation for the public service and

professional administrators. Yet, this was also short lived as George W. Bush the son came to power and turned the tables upside down with reforms that abolished agencies and consolidated about 15 of them into the Department of Homeland Security stripping civil service protection for all employees working in those agencies. His administration basically restricted such protections for most civil servants in federal agencies, especially the many agencies that were consolidated into the Homeland Security Administration, and further downsizing, privatising, outsourcing, and exercising arbitrary treatments of federal public servants across the country continued. Hence the Second Great Terror and Purge was experienced by the federal agencies, this time under national security reasons. Another corporate globalisation of the world was advanced by G.W. Bush through violence in the Persian Gulf War against Iraq under Saddam Hossein— under a false claim and based on lies — and another by invading Afghanistan under the pretext of fighting the Taliban and Al Qaida. Yet Al Qaida was active and even supported financially and intellectually by the extremist Islamic ideology of the official Wahhabism in Saudi Arabia, Yemen, and other places. The Saudi Government has remained a friendly despotic dictatorship because it served and serves the economic interests of the United States and of the UK through its supply of oil and petrodollars.

Obama Administration Reforms

Federal public administration and civils service system under the eight-year Obama administration took a break by breathing better, some recovered from the terrors of the Bush and Bush era, as many could not survive the horror experiences of displacement, patronage, arbitrary treatment, as well as outsourcing and downsizing. Aside from the Affordable Health Care legislation, the Obama Administration took a much more appreciative approach to reforming and improving the civil service system and its members' morale. Yet, performance remained the key issue in rewarding, recruiting, and development of public service, however restoring the public values of public administration to some extent.

Extensive discussion is needed to treat the reform and change measures in the U.S. federal, and by implication in state and local, government agencies under the Obama Administration; but this task is beyond the space limitation of this paper. Some of the key dimensions of those changes included: substantial increase in diversity within the workforce, especially with minorities, appreciation of differences in composition of the civil service system, restoration of the rule of law and merit along with preferential hiring based on minority considerations to restore fairness and balances out of the perceived

inequality or discrimination practices of the past, and relative restoration and promotion of public sector institutionalisation of professionalism.

Trumpian Era of Civil Service

Little can be said about the federal civil service under Donald Trump, an American business oligarch, whose pride has been to play oligarchy, patronage, spoils system, and with little value for public servants working on a merit basis. Historians might compare him with plutocratic, oligarchic, personalistic, and media attention loving head of a state which represents twenty-first century nationalistic populism with no passion for vulnerable people, including children, especially from Asian, African, and Latin American races, as well as for those who do not appear similar or close to the white race Americans. This is sadly so, even though the latter themselves were immigrants from Europe and who exterminated the native Americans upon arrival on this continental land.

Some have considered him the Hitler of the twenty-first century, with strong desires for fascism and racial and ethnic cleansing against Muslims, but favourable desires for right-wing extremist Christians and Jews and extremist Israelis against Palestinians. His insatiable appetite for power and wealth has put him in line with his ancient Roman counterpart general Marcus Licinius Crassus, “the richest man in Rome” who had endless greedy desire for “gold” and properties he grabbed by force (Farazmand, forthcoming; Fry, 1975). As one of the first three Triumvirate along with Pompey and Caesar, Crassus brutally and proudly suppressed the defensive slave revolution, led by Spartacus, who was killed by him with contempt and hatred in 71 BC. Crassus eventually lost his own life along with most of his one hundred thousand Roman soldiers in a defeated attempt to conquer the powerful Persian Parthian Empire in 53 BCE (see Cook, 1985; Farazmand 1998, 2001, 2009, forthcoming; Fry, 1975).

The administration of Donald Trump will also be remembered, similar to Ronald Reagan and George W Bush, but only perhaps hundred times worse and harsher, as an era of absolute chaos in public service and administration, no respect for the rule of law or institutions, no appreciation for professional administrators and public values, and always ready for arbitrary practices against virtually anyone disagreeing with the bosses. Corruption at the top, as well as throughout the system appears to be a normal practice with virtually no accountability. Survival is a matter of life and death experience for millions of civil servants and many political appointees. It is no surprise that many scholars in the American public administration community are calling for efforts to “restore the administrative state,” and this author is one of them.

Yet, there is still a long way to go to restore the once admirable administrative state with cardinal public values; one must wait for a new renaissance of such restoration in the current and future era.

Conclusion

So, what has happened through the past administrative reforms, and what will the future hold for public administration reforms worldwide? Mentioned here briefly are some of the concluding points to take home with:

1. The traditional reforms of public administration were aimed and intended to improve the system and professionalise the administrative state with higher skills and expertise, to promote sound governance and public administration;
2. The later reforms of nationalisation, land and other reforms of the post-world war II era, along with ‘institution building’ or bureaucratisation and modernisation reforms of the 1960s along with a host of other organisational and administrative reforms like Planning, Programming, and Budgeting Systems (PPBS) or Zero-Based Budgeting were all aimed to improve the existing administrative systems, to promote American style corporate capitalism, and to extend central government bureaucratic control over rural areas in developing and underdeveloped nations, guided by remote control from Washington DC, London, or Paris;
3. The later reform measures of public administration and government systems changed, since the 1970s, toward more private sector business models, market reforms, and to help achieve the two strategic goals of corporate globalisation — transferring public assets to private corporate sector, and changing the culture of public service values to private business market values —public administration is bad and inefficient, and private business management is more efficient and better. These two strategic goals have profoundly changed the worlds of public and business administration (public administration, by shrinking its size, scope of activities, and changing its public service value culture; private business administration, by expanding its scope and activities and authority exponentially) , and altered the minds of millions if not billions of people worldwide.
4. The role of the states, especially the globaliser states, as well as the vulnerable states under their former’s satellite power structures, has been significant in achieving the strategic goals of market reforms

unleashed on societies and governments around the world. So has the role of the United Nations, the supra governmental organisations like the World Bank, the International Monetary Fund, and the Foreign aid agencies as well as non-governmental organisations that have served to enforce the “conditionality of the foreign aid to poor and developing nations,” forcing them to implement top-down market reforms designed and required by the globalising corporatist states. Some of the states or governments resisting such reforms from the top and refusing such conditionalities have faced formidable challenges and crises of all forms, including violence and invasions (Hoffman, 2006). To Hoffman, globalisation is mainly an American project, and is often achieved by acts of wars and invasions, if resisted by peaceful means (Ibid). Examples include Yugoslavia, Iraq, Nicaragua, Iran, Russia, Chile, Indonesia, and others. Of these nations, the Revolutionary Iran, Russia, Cuba, and Venezuela have so far withstood the mounting economic, political, cultural pressures, and even threats of military intervention and forces of corporate globalisation. Others are still paying the price of wars of invasion, such as Yemen, Syria, Libya, Afghanistan, where millions of people have died and been injured, more millions displaced, and even more experiencing crises of migration to other nations in the world;

5. Markets are essential to economic functioning of societies and they have a special place in human communities. Capitalism is also a valuable institution in the market operation, but Predatory capitalism, and predatory globalisation are dangerous to all human beings’ lives and the environment, because they have a tendency to destroy the earth, the land, the water, and human labour for profit and expansionist control of more markets (Falk, 1997; Farazmand 2009). Greedy and monopolistic, or oligopolistic market systems are dangerous to everyone except the greedy corporations and profiteers;
6. Can we go home? Many reforms have been tried out since the 1980s, others are being packaged and old wines have been bottled in new bottles. Millions have suffered as the results of bad or failed reforms while others have benefitted, and still hope is never lost in the human mind to pursue a better future for their children. Many are proposing a return to the old traditional models of public administration and civil service systems, by making a call for “restoring the administrative state.” Can we go home now? But, is home still there, or is it changed and disappeared? Where can we go then? This is the question for millions around the world.

References

Aldrich, Howard and Jeffery Pfeffer (1979). *Environment of Organisations. Annual Review of Sociology* 2.

Amsden, Alice (2007). *Escape from the Empire: The Developing World's Journey through Heaven and Hell*. Cambridge, MA: MIT Press.

Brecher, Jeremy and Tim Costello (1994). *Global Village or Global Pillage: Economic Reconstruction from the Bottom Up*. Boston, MS: Southend Press.

Carroll, Glenn, ed. (1988). *Ecological Models of Organisation*. Cambridge, MA: Ballinger.

Cook, J.M. (1983). *The Persian Empire*. New York: Schocken.

Cottam, Richard (1979). "Goodbye to America's Shah," *Foreign Policy*. 34: 3-14.

Cox, R. W. (1993). "Structural Issues of Global Governance." In S. Gill and John Law, eds.

Gramsci, Historical Materialism and International Relations. Cambridge, Cambridge University Press, 259-289.

Dugger, William (1989). *Corporate Hegemony*. New York: Greenwood Press.

Farazmand, Ali (1989). *The State, Bureaucracy, and Revolution in Modern Iran: Agrarian Reform and Regime Politics*. New York: Praeger.

_____ (1989). "Crisis in the U.S. Administrative State," *Administration & Society*. 21 (2): 173-99.

_____ (1997). "Professionalism, Bureaucracy, and Modern Governance: A Comparative Analysis." In Farazmand, Ali (ed.). *Modern Systems of Government: Exploring the Role of Bureaucrats and Politicians*. Pp., 48-73. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.

_____ (1999). "Globalisation and Public Administration." *Public Administration Review*. 59 (6): 509-522.

_____ (2003). "Chaos and Transformation Theories: Implications for Organisation Theory and Public Management," *Public Organisation Review: A Global Journal*, 3 (4): 339-72.

_____ (2004). *Sound Governance: Policy and Administrative Innovations*. Westport, CT: Praeger.

_____ (2007a). "Learning from the Katrina Crisis: a Global and International Perspective with Implications for Future Crisis Management." *Public Administration Review*. 67 (Nov-Dec, SI): 149-159.

_____ (2007b). Civil Service Reform in the United States: A Strategic Analysis of Past, Present, and Future. Chapter 12, in Ali Farazmand, ed. *Strategic Public Personnel Administration: Building and Managing Human Capital for the 21st Century*, Volume I: pp. 227-248. Westport, CT: Praeger.

_____ (2009). "Building Administrative Capacity for the Age of Rapid Globalisation: A Modest Prescription for the Twenty First Century." *Public Administration Review*, 69 (6): 1007-1020.

_____ (2012). The Future of Public Administration: Challenges and Opportunities; A Critical Perspective. *Administration & Society*. 44 (4): 487-517

_____ (2017). Governance Reforms: The Good, the Bad, and the Ugly; and the Sound: Examining the Past and Exploring the Future of Public Organizations," *Public Organization Review*, 17 (4): 595-617.

_____ (Forthcoming-). *Organization Theory and Behaviour: A Public Perspective*. CUP.

_____ (forthcoming-2). *Institutional Theory and Public Administration*. Springer. (Forthcoming-3).

_____ (Forthcoming-3). *Governance Reforms: Assessing the Past and Exploring the Future*. Springer.

_____ (Forthcoming 4). *Civilizations and Administration: Ancient Contributions to Modern Public Administration*. Chapters on the Persian Empire.

Falk, Richard (1997). States of Siege: Will Globalisation Win Out" *International Affairs* 73 (January).

Frye, Richard (1995). *The Golden Age of the Persian Empire*.

Fukuyama, Francis (1992). *The End of History and the Last Man*. New York: Free Press.

Handy, Charles (1990). *The Age of Unreason*. Boston. Harvard Business School Publication.

Holiday, Fred (1979). *Iran: Dictatorship and Development*. New York: Penguin Books.

Hoffman, Stanley (2006). *Globalisation and Violence: What Globalisation, Failed States, and Terrorism Mean for U.S. Foreign Policy*. New York: Rowman and Littlefield.

Huntington, Samuel (1968). *Political Order in a Changing Society*. New Haven: Yale University Press.

Korten, David (1995). *When Corporations Rule the World*. West Hartford, CT; Kumarian Press.

McCoy, Al (1971). "Land Reform a Counterrevolution," *Bulletin of Concerned Asian Scholars*. 3 (1): 3-22.

Mele, Christopher (1996). Globalisation, Culture, and Neighborhood Change: Reinventing the Lower East Side of New York. *Urban Affairs Review* 32: 3-22.

Moe, Ronald (1994). "The Reinventing Government' Exercise: Misinterpreting the Problem, Misjudging the Consequences." *Public Administration Review*, 54: (125-136).

Naisbitt, John (1994). *The Global Paradox: The Bigger the World Economy the More Powerful its Smallest Players*. London: Brenley.

Ohmae, Kenichi (1990). *The End of the Borderless World*. London: Harper Collins.

Parenty, Michael. *Democracy for the Few*. New York: St. Martin's Press.

Peters, Guy (2002). "Government Reform and Reorganisation." In Ali Farazmand, *Modern Organisations: Theory and Practice*, 2nd ed. New York: Praeger.

Piccioto, S. (1991). "The Internationalisation of the State." *Capital & Class*. 43 (Spring): 43-63.

Rosen, Bernard (1986). "Crisis in the U.S. Civil Service." *Public Administration Review*. 46: 207-214.

Rourke, Francis (1992). Responsiveness and Neutral Competence in American Bureaucracy." *Public Administration Review*. 52: 539-546.

Thayer, Frederick (1997). "The U.S. Civil Service: 1883-1993 (R.I.P)." In Ali Farazmand, ed., *Modern Systems of Government. Exploring the Role of Bureaucrats and Politicians*. Pp. 95-124. Thousand Oaks, CA: Sage.

Van Riper, Paul (2007). U.S. Public Personnel Administration in Historical Perspective. In Ali Farazmand, ed. *Strategic Public Personnel Administration*, Volume I, Pp. 23-42. Westport, CT: Praeger.

Waldo, Dwight (1948). *The Administrative State*. New York: Ronald.

Weick, Karl and Kathleen Sutcliff (2001). *Managing the Unexpected*. San Francisco, Josey-Bass.

GENDER ANALYSIS OF ANTICORRUPTION POLICY: CASE STUDY OF UKRAINE

Ganna Gerasymenko¹

Abstract

Corruption is a major and systemic problem that has consistently undermined economic and social progress as well as the reform agenda in Ukraine. Aiming at more effective and accountable public institutions that respond to the needs of all persons, especially the most vulnerable, an evidence base of how men and women are affected by corruption are crucial for improving the country's policies and achieving sustainable development. International studies argue that women and men may be differently prone to corruption practices, perceive corruption in different ways and have different personal experiences of everyday corruption. The impact of corruption may also be gender-specified, making women more vulnerable to negative effects and consequences of corruptive practices. The objective of the study is to examine the relationship between gender and corruption and to propose ways to effectively promote gender equality, women empowerment, and corruption prevention. The analysis will focus on the different impact of corruption on men and women, taking into consideration demographic variables such as age, rural/urban, geographic region, etc. The proposed paper concludes with recommendations on how to address this issue and include it into gender and corruption-related awareness raising campaigns. The paper is based on desk review of international literature of gender and corruption, as well as secondary analysis of the population-based surveys (Global Corruption Barometer survey and recent Ukraine's surveys on corruption). Qualitative approaches to data collection were also used, including in-depth interviews with anticorruption experts, and on-line survey of local NGOs working in the field of anticorruption.

Keywords: *corruption, gender, public perceptions, Global Corruption Barometer, Ukraine.*

¹ PhD (Economics), Leading Researcher of Department for Human Development Studies, Institute for Demography and Social Studies, NAS of Ukraine. E-mail: geranna@ukr.net

Introduction

Corruption remains one of the main obstacles to development, holding back economic and social progress as well as reducing governance transparency and the effectiveness of reforms. According to the most widespread definition, corruption is understood as the 'abuse of power by the authorities for private gain' (UNDP, 2008a). Depending on the actors involved and the sector, the abuse of power can involve political, business, or everyday corruption that arises when ordinary citizens and officials interact.

Significant levels of corruption are recognised as one of the most important development challenges in Ukraine, while international organisations emphasise the lack of power of domestic state institutions to counteract both these practices and the public's tolerance of corruption in daily life (OECD, 2017). While Ukraine ranks 130th out of 180 countries on corruption in the 2017 Corruption Perceptions Index (Transparency International, 2017), 87% of respondents in the Global Corruption Barometer survey negatively assessed the government's attempts to change this situation for the better, and only 14% of Ukrainians surveyed agreed that ordinary people are also able to make changes in this area (Global Corruption Barometer, 2016).

Although the wide-ranging efforts of anti-corruption structures are aimed at overcoming corrupt practices in domestic state institutions, considerably less attention is paid to studying the impact of such abuses on the wellbeing of the entire population and specific population groups. The scope of this problem is increasing in the context of deploying reforms in Ukraine, as the systemic crisis and state policy of austerity are negatively affecting the population's quality of life. In the process of structural transformation, women often encounter increased vulnerability, as manifestations of gender inequality can limit their opportunities in different areas of life. These limits include access to decent employment and salaries, political representation and decision-making, and can result in the emergence of discriminatory attitudes or the unequal division of family commitments between women and men (Gerasymenko, 2016). According to World Economic Forum estimates, the gender inequality level remains high in Ukraine and progress in this area is too slow. In particular, Ukraine was ranked only 61st out of 144 countries by the level of gender development in 2017, with the most problematic area being the political authority of women, including the level of representation in the national parliament and in senior executive positions in state administration bodies (WEF, 2017).

Vulnerability of women can be aggravated by effects of everyday corruption, as traditional social roles associated with taking care of disabled family members result in the increased importance for women of unhindered access to public services. With incomes lower than those of men, women are more dependent on the availability of state social guaranties, their 'generosity' and fair distribution. Finally, social and cultural barriers can determine differences in the attitudes of women and men to corruption, in the assessment of the severity of this problem, and in readiness to counteract to corruption. Therefore, the use of gender analysis should become an important part of anti-corruption strategies and programmes at both the national and local levels.

Accordingly, the objectives of this paper are to analyse the gender dimension of corruption in Ukraine. The findings of the study will make it possible to more effectively direct the joint efforts of all stakeholders to simultaneously combat corruption, promote gender equality, and empower women. The paper aims to answer the questions about differences in the perception of corruption between women and men, different impacts of corruption on women and men, corruption's contribution to increasing gender inequality in society, and integration of gender-sensitive approaches into anti-corruption strategies. This paper is based on the literature review on gender and corruption, and secondary analysis of the findings of sociological surveys that had not previously been explored from a gender perspective.

Conceptualising gender and corruption studies

Over the past few decades, the issue of gender equality has been increasingly prominent on the agenda for international development; and the principles of non-discrimination and impartial treatment of citizens, regardless of gender, are enshrined in global policy frameworks (United Nations 2017). The most common definition of the concept of gender refers to the socially and culturally constructed values and roles inherent in representatives of different genders: males and females (UNESCO, 2004). At the conceptual level, this term reinforces the understanding that social expectations regarding the behavioural patterns, personal values and life priorities of men and women may differ. In turn, strictly defined gender roles and norms can cause manifestations of unequal treatment of women or men and limit their rights and opportunities to participate in public life.

Scientific debates on the role of the gender factor in corruption began at the end of the last century, when the authors of some behavioural studies drew the attention of the public to differences in the attitude of women and men to social issues. The findings of these studies demonstrated that women have

a more responsible attitude to moral and ethical norms, show more empathy and willingness to help other people, are more generous in making economic decisions, and have a lower propensity to risky behaviour (Agerberg, 2014). Based on these conclusions, the assumption was made that women are also more likely to relinquish private gain for the sake of welfare at the level of state governance. Therefore, the propensity to corruption or the willingness to counteract abuse of power may also be influenced by the biological and socially constructed differences between women and men. Accordingly, the increase in the number of women in national parliaments and senior government positions was seen as a key instrument for improving the transparency and efficiency of state administration (Dollar, 1999). Later, the evidence base for these arguments was considered insufficient, although the dispute about women's and men's 'natural' inclination towards corruption is still ongoing. In spite of the subsequent change of focus and methodological approach to research, this ***first wave of gender analysis of corruption*** is of great importance, as it has set the stage for an awareness of the need to incorporate the gender perspective into anti-corruption policy.

The second wave studies were based on international comparisons of the public perception of corruption, which enabled a gender analysis of corruption and the assessment of other factors related to the national context of individual countries. The findings have shown that gender differences in attitude towards corruption can significantly depend on institutional factors, such as the state system, the economic development of the country, the level of democracy, and widespread cultural practices and traditions that define gender norms and stereotypes (Seppanen, 2008; UNIFEM, 2006). According to some researchers, the lower involvement of women in corrupt practices can be attributed not so much to their personal preferences, but to the effect of external barriers related to the existence of male corporate networks that impede women's access to power (Goetz, 2007). Other researchers argue that the connection between corruption and the level of women's political representation seems to be irrelevant as long as other characteristic variables of 'fairness' of state institutions – the rule of law, plurality of views and freedom of speech – are taken into account (Sung, 2003). Thus, in democratic states, the low corruption level and parity of women in parliament are not necessarily interdependent findings, since in both cases progress is determined by the overall effectiveness of social institutions. In contrast, gender differences in the involvement in corrupt practices are likely to decline in autocratic regimes, as corruption is a social norm that all members of society adapt to (Esarey, 2013).

The third wave of scientific discourse on gender and corruption is connected with the recognition of the differences in the impact of corrupt practices on the

lives of women and men, and hence the need to reject the gender-blind approach to the development and implementation of anti-corruption programmes and strategies. Numerous studies highlight the increased vulnerability of women to the negative effects of corruption, especially in areas such as healthcare, education, social and household services (UNDP & UNIFEM, 2010). These risks are associated with women's reproductive activity, which determines the need for specialised medical services, the imposition of the duty to care of under-aged children or disabled relatives, and the need to address a number of household issues related to sustaining the household. In addition to the direct impact of corruption on their lives, women more often become indirect victims of corruption, as they figure prominently in socially vulnerable categories of the population, whose welfare depends on state social policy measures and the targeted use of budgetary resources allocated for their support.

At this stage of the gender analysis of corruption, there is a recognition of the existence of specific, gender-based forms of corruption, such as the abuse of power for obtaining sexual services (Goetz, 2005). Other studies stress that sexual exploitation is a specific form of corruption to which women are much more vulnerable than men (UNDP, 2012). In particular, according to international estimates, women account for more than 80% of human trafficking victims, who experience forced labour or sexual exploitation, suffer from forced marriages or organ trade (GTZ, 2004). Finally, the risks of corruption grow in conditions of instability, hostilities or humanitarian crises, while abuse of power during a crisis has disproportionate consequences for women, who are exposed to gender-based discrimination or gender-based violence by officials.

Recognition of the various effects of corruption on women and men which are reinforced by prevailing societal gender norms, and the manifestations of inequality and gender-based discrimination has drawn attention to the need for the systematic integration of gender analysis into the development of anti-corruption policies and vice versa. Accordingly, on the global level, there is an understanding of the importance of the simultaneous promotion of gender equality, empowerment of women, and implementation of anti-corruption programmes as mutually reinforcing development strategies. The need to focus on empowering women, supporting their economic opportunities, civic engagement, and attracting women to educational programmes with a special focus on the development of leadership capital, is recognised as a central element of strategies to overcome corruption and its negative effects (UNDP, 2011).

Gender differences in the attitudes of Ukraine's population to corruption

Public attitudes to corruption enable us to assess the perception of the acuteness of this problem in society, the level of corruption in certain state institutions, and the willingness to be personally involved in fighting corrupt practices. The best-known tool for collecting such data is the Global Corruption Barometer sociological survey conducted by Transparency International in more than 60 countries.² In this survey the public expresses its subjective assessment of the level of corruption in the country, shares its experience of unofficial payments when receiving services, and evaluates the government's achievements in fighting corruption. The application of gender analysis to the findings of such a survey in 2008 qualified the assumption that women are more sensitive to corruption than men, more concerned about the level of corruption in society, more acutely aware of its manifestations, and more strongly affected by its negative effects on their own lives (UNIFEM, 2008).

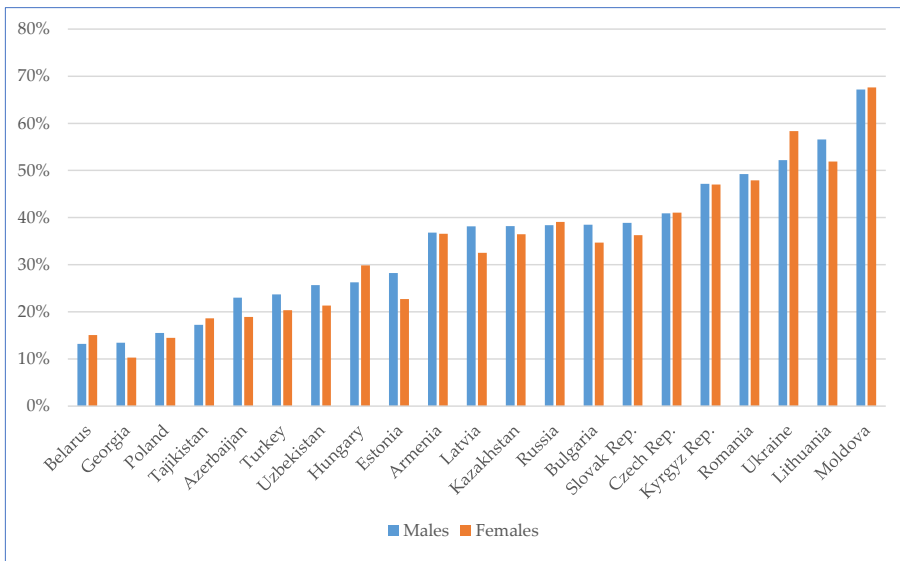
The findings of this study have given rise to a discussion on the global gender differences in the tolerance of corruption (Swamy, 2000). International researchers argue that women are more likely to disapprove of bribery, are less involved in corrupt practices, and justify their use by other people to a lesser extent (World Bank, 2001). The largest gap in the public perception of corruption was found in social services sectors such as education, healthcare and housing. Researchers have estimated that in developed regions the number of women who believe that corruption in education is high is 1.3 times higher than men (UNIFEM, 2008). These findings are explained by the fact that women are more likely to encounter corruption within the country, since they are predominantly responsible for raising children and for their education.

The findings of the last Global Corruption Barometer survey (2016) show that corruption and bribery are perceived by Ukrainians as one of the most important problems that the government needs to address. The respondents refer to the issue of economic development and public health as two of the most important priorities. Unfortunately, according to the public perception of the level of corruption held by both women and men, Ukraine stands out from other countries of the region, and is second only to neighbouring Moldova (Figure 1).

² https://www.transparency.org/news/feature/global_corruption_barometer_citizens_voices_from_around_the_world

Interestingly, according to the public perception of the relevance of corruption, certain gender differences persist, as it is considered the most important problem in the country by 58% of female and 52% of male respondents. Also, a relatively larger share of women than men are concerned with the state of public health (50% versus 45%), while for men, issues related to economic development are more important (71% versus 67%). Significant gender differences in the public perception of issues such as unemployment, crime, the environment, political stability, education and infrastructure development are not observed.

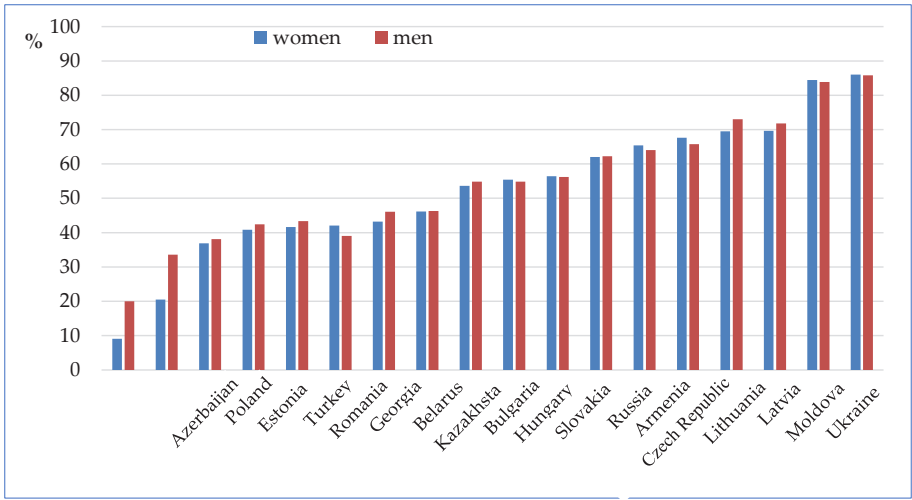
Figure 1: Share of respondents who consider corruption or bribery as one of the main problems in their country



Source: 2016 Global Corruption Barometer survey

Despite the problem’s importance, according to the public assessment of the government’s achievements in fighting corruption, Ukraine is behind other countries in the region. More than 80% of respondents in the 2016 Global Corruption Barometer survey said performance of government officials is bad or very bad (Figure 2), while the proportion of the population which agreed that ordinary people could also help effect change to overcome corruption was the lowest in the region. Statistically significant gender differences in the attitude of the public to these issues are not observed, so it can be assumed that corrupt practices have become so deeply embedded in the everyday life of the Ukrainian people that there is a certain consensus regarding their place in a society.

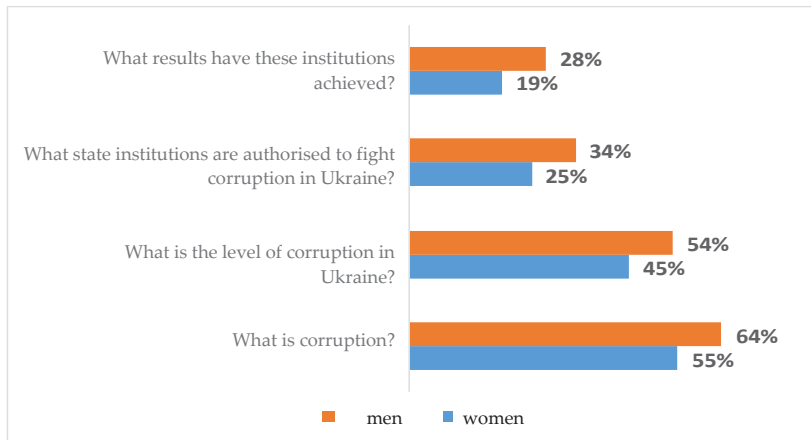
Figure 2: Share of respondents who assess the government’s achievements in fighting corruption in their country as bad or very bad



2016 Global Corruption Barometer survey

However, significant differences are observed when assessing the level of awareness of corruption among men and women. A gender analysis of the original data from the corruption survey carried out by GfK Ukraine in 2017 shows that a significantly smaller proportion of women (55%) admit that they are sufficiently informed about corruption compared to men (64%) (GfK, 2017). Less than a half of women (45%) believe that they have sufficient knowledge to assess the level of corruption in Ukraine compared to 54% of men; and a quarter of women and one third of men say they have sufficient information about government agencies that are authorised to fight corruption. Only 19% of women and 28% of men believe that they are well informed about the results of the work of anti-corruption bodies in Ukraine (Figure 3).

Figure 3: Public awareness of corruption by gender (share of respondents who consider themselves sufficiently informed)



Source: 2017 GfK survey data

Slightly more men than women perceive corruption as a widespread phenomenon in society (83% against 78%, respectively), and believe that corruption exists in various social areas. Although some scholars suggest that women tend to notice corruption less in public institutions since they themselves form the majority of state employees, it is hard to agree with this when it comes to law enforcement agencies or military forces. Such tendencies are likely to be related to women’s lower interest in the issues of corruption and women’s less capacity to identify some of them in real life.

In total, the differences in the perception of corruption by women and men do not vary significantly in Ukraine. This may indicate that such abuses are so deeply rooted in society that they are perceived as a norm of everyday life. The survey’s findings show that women are characterised by lower self-assessment of awareness on corruption than men; women also cannot always identify corrupt practices in public institutions. It can be assumed that these differences are due to the influence of prevalent gender norms that prioritise private life for women, while public activities are considered secondary for them. This may result in women being less interested in the socio-economic processes and phenomena taking place in the state, including the problems of corruption. The situation analysis in transition economies supports this assumption, as its authors explain the lower perceived level of corruption among women in the region by a ‘renaissance’ of the patriarchy in the post-Soviet society, when traditional social roles of women and their exclusion from ‘male’ corporate networks restrict opportunities to experience corruption

(Michailova, 2009). At the same time, the sense of the “‘acuteness’ of the problem is increasing among women, who more often say it is one of the main challenges for the country. This gives grounds to suggest that women have an increased vulnerability to the negative effects of such abuses.

Impact of corruption on men and women in Ukraine

Although debates on gender differences in the perception of corruption by the public continue, the claim that the effects of corruption on women and men are different is unanimously recognised by researchers. International organisations identify four interlinked areas of corruption that may have different effects on the lives of women and men: (1) access to basic services, markets and loans; (2) involvement in politics; (3) human rights violations; and (4) consequences of ineffective governance (Sida, 2015). In accordance with this framework approach, the following gender analysis was built to cover the following issues: (1) involvement in political life and decision-making; (2) access to socially significant services; (3) access to the labour market and resources; (4) human rights violations; and (5) consequences of weak governance in fragile states.

Involvement in political life and decision-making

Equal access of women and men to political representation and to higher levels of governance is a fundamental prerequisite for the achievement of gender equality in society. This is because other opportunities for their social realisation also depend on women’s participation in decision-making processes with respect to issues that are important for the development of government policy. At the same time, this includes the greatest challenges for promoting gender equality in Ukraine. With regard to the level of gender parity in parliament, the country is below established democracies and the global average (23.8% of women among parliamentarians globally as of April 2018).³ Despite the fact that in 2013 gender quotas of at least 30% of representatives of each gender were allocated in national election legislation,⁴ the number of women in the government did not increase significantly. As of April 2018, women made up only 12.5% of the parliament members (53 women out of 423 people’s deputies). According to the gender monitoring data of the 2014 elections, 20 out of 29 political parties did not comply with this legislation requirement at all, and the lack of progress is linked not only

³ Inter-Parliament Union (01.04.2018): <http://archive.ipu.org/wmn-e/world.htm>

⁴ Article 8 of the Law of Ukraine ‘On Political Parties in Ukraine’ and Article 4 of the Law of Ukraine ‘On Local elections’

to the lack of political will to implement gender reforms, but also to the lack of sanctions for non-compliance with this law (WCU, 2014).

Indeed, two-thirds of the respondents in the National Democratic Institute (NDI) survey in 2017 agreed that political parties are more likely to nominate men than women among electoral candidates, while half of the respondents admitted that women have lower access to resources in support of their own electoral campaigns (NDI, 2017). However, the importance of gender stereotypes that determine the sceptical attitude of Ukrainians to women in politics should not be neglected: more than half (53%) of respondents agreed that Ukrainians themselves are less likely to vote for women, 42% of them believed that women were less interested in politics than men, and 55% were convinced that family commitments mean that women have no time to participate in politics.

There is also a disproportionately low representation of women among senior government officials in the country. There are currently only three women out of the 24 government ministers (Vice Prime Minister for European and Euro-Atlantic Integration, Minister of Education and Acting Minister of Health). Women constitute nearly 28% of deputy prime ministers and ministers (18 women out of 68 officials), representing two of 19 state secretaries in ministries, or the CMU secretariat (almost 11%).

Although the low share of women in representative bodies is clearly contradictory to gender equality guidelines, there is no reliable research data that can provide evidence of the impact of gender parity in parliament on the reduction of state corruption. Current analytical reviews emphasise that although the gender factor is important, it is influenced by institutional factors such as the state system, the distribution of ruling political forces, gender norms and the culture of decision-making (UNDP, 2008b). The assumption that women are less inclined than men to participate in corruption at the state administration level is dispelled by the findings of a survey among Ukrainian state officials conducted in 2014 (Galustyan, 2014). Assessing the gender aspects of corrupt practices in the state service, respondents unanimously agreed that state corruption is more related to men, but solely because the officials who hold senior positions are predominately men. As noted by the participants of the focus group discussions that were held as part of the study: *'If there were more women in leadership positions, they would be involved in corrupt practices as well'*.

Access to basic public services

Although differences in the personal experience of women's and men's involvement in corruption and informal practices when using services may be interpreted in different ways, there are grounds to state that women's lives are disproportionately affected by the negative effects of corruption. The effects can also exacerbate manifestations of gender inequality already existing in society, creating additional obstacles for women's access to resources, services and opportunities. This link is determined by a number of factors which are becoming especially pronounced in Ukraine.

- 1) ***In most societies, gender norms include women's overwhelming responsibility for family duties related to caring for children, the ill and the elderly.***

In Ukraine, particularly strong expectations about the division of roles in marital relations persist. While a husband is assigned the role of the 'breadwinner', the woman's obligations are to care for the family and housework. In particular, almost two thirds of respondents recognised that caring for children and family members who need constant attention is the responsibility of women (UNFPA, 2012). Most of the surveyed women also claimed that they were responsible for making decisions about running the household. Therefore, they often had to interact with providers of various services, such as educational, medical, social and housing. As a result, any barriers to accessing services necessary for a family member due to the abuse of power by officials primarily affect women who perform the functions of caregivers.

As the findings of international studies show, the lack of necessary services or the low quality of such services are also perceived by women as a part of corruption, as they relate this to the abuse of power and non-fulfilment of responsibilities by community leaders, who are authorised to take care of public welfare and to maintain infrastructure at a proper level in the territories entrusted to them (Sida, 2015). In this context, the rural population is particularly vulnerable: only 25% of female rural residents interviewed in the framework of a comprehensive study of rural women did not complain about the availability of medical services (UNDP, 2015). The rest of the female respondents complained about the remoteness of healthcare facilities and financial unaffordability of medical treatment and medicines (48% of respondents), lack of equipment and certain specialists. Women living in rural areas also encountered difficulties accessing social services, including placement in jobs and the provision of social assistance benefits.

2) *In certain periods of their lives women have significantly greater needs to access medical services caused by their reproductive activity.*

Women need specific health services during family planning and pregnancy, childbirth and the postpartum period. Consequently, they may become particularly vulnerable to corruption during these periods, such as being subject to demands for bribes by medical personnel or to abuses from other service suppliers.

Unofficial payments related to receiving healthcare during pregnancy and childbirth are not only widespread in Ukraine, but also among the highest for the population of Ukraine. The findings of the 2012 study in Central and Eastern Europe countries showed that three quarters of respondents paid for childbirth services, and 57% of them made unofficial payments (Stepurko, 2013). In addition, 65% of patients paid for gynaecological services (almost 40% unofficially); these services were regarded as one of the most expensive. Respondents named receiving 'more attention' from a specialist (45%), improvement of care (25%), and other reasons such as increasing the availability of services (30%), as the main reasons for giving unofficial payments. It is noteworthy that the vast majority of patients were negatively affected by such practices, and about 41% of payers reported that an informal payment was made at the request of the service provider.

3) *The increased vulnerability of women to the negative effects of corruption is also determined by material factors. Thus, women with lower incomes than men are predominant among the poor and are at a higher risk of poverty.*

As a result, women's welfare depends much more on state social guarantees (social payments, pensions, subsidies) and unhindered access to services provided by public institutions. The abuse of authority in the targeted provision of these services increases individual vulnerability of citizens, while corrupt practices at the macro level associated with the misuse of budgetary resources for social purposes reduce the social well-being of the entire population.

The average women's salary in Ukraine is traditionally lower than that of men. This is due to the gender-based 'vertical' occupational segregation, under which men predominate in managerial positions in all sectors of the economy, and the 'horizontal' segregation of the labour market, where women work in less prestigious and lower paid jobs such as education, healthcare, and the provision of social assistance. According to the State Statistics Service, the average salary earned by women was only 79% of that of men in 2017. Naturally, these gender differences are further reflected in women receiving

lower pensions. This last problem is of particular importance in the context of women's vulnerability since there are more women in the older age groups due to longer life expectancy among women; and these are the main users of social services for the elderly. With lower incomes, women make up the majority of recipients of subsidies for housing and communal services, benefit recipients, and recipients of social assistance (Gerasymenko, 2016). Gender is a common denominator in many Ukrainian 'poverty profiles', which include single elderly women, unemployed women, and women who raise their own children. Finally, in a society where corruption and informal payments are considered common practice when receiving services, poor women cannot always afford to pay such fees and may be completely unable to access these services.

Access to the labour market and resources

Gender can also be a factor in business corruption, affecting business opportunities, the access of companies to markets and resources, and cooperation with regulatory authorities. There are numerous indications that female entrepreneurs face barriers when accessing business development loans, and it can be more difficult for them to obtain permits and licenses to start their own business.

In general, Ukrainian companies refer to corruption and access to finance as the biggest obstacles to doing business.⁵ According to the Enterprise Survey of the World Bank (2013), corruption was identified as the main obstacle to doing business by 40% of companies with male top managers, and 28% of companies with female top managers. This proportion was significantly higher than the average perception of corruption in companies in Europe and Central Asia, where similar studies have been conducted. Moreover, about 99% of interviewed companies with male top managers expressed their expectations that they would have to give 'gifts' to authorised persons to obtain a government contract.⁶ Almost twice the percentage of companies with male top managers than those with top female managers expected that they would have to make informal payments or give gifts to obtain an import license (44% versus 23%). However, a relatively higher percentage of companies with female top managers expected that they would have to give a bribe when obtaining a

⁵ Enterprise Surveys, World Bank: <http://www.enterprisesurveys.org>

⁶ The response to this question was given by a small number of companies with female top managers, so the findings of their survey are not taken into account in the analysis.

business license (44% versus 32% respectively) or solving ‘certain problems’ related to business activities (88% versus 70%).

Human rights violation

Corrupt institutions, especially law enforcement agencies and the justice system, also constitute threats in the context of protecting citizen rights, especially vulnerable groups of the population, who may encounter prejudiced attitudes and discrimination in society. At the same time, citizen rights can be violated; these include political rights (e.g. right to vote or representation), economic rights (e.g. employment opportunities, equal pay, professional training and advancement, ownership and inheritance of property), and social rights (e.g. marital and family relations, guardianship over children, protection from domestic violence).

Gender-based discrimination remains a rather widespread phenomenon in Ukraine. Depending on a form of discrimination, 2% to 14% of respondents reported that they had personally encountered some form of gender discrimination or knew that their friends or relatives had encountered it (GfK, 2014). Among the manifestations of discrimination, the prejudiced attitude to women in employment (14% of respondents), lower salaries for women than men doing similar work, and insufficient representation of women in business (10% of respondents) are mentioned most often. In practice, the depth of discrimination can be significantly greater because it is a taboo topic, and due to the public’s inability to recognise its manifestations.

The situation is exacerbated by the public’s lack of awareness of its rights, of domestic legislation and the national mechanism for combating discrimination, and its distrust of organisations that aim to protect citizen rights. The level of awareness of gender equality laws among adult Ukrainians is relatively low. Women living in rural areas, women with disabilities, and other vulnerable groups of the population lack awareness of their rights and protections (GfK, 2014).

In a corrupt society, the inability of the judicial system to protect the rights of victims of discrimination contributes to the reproduction of a prejudiced attitude, effectively increasing their vulnerability to structural discrimination. Having limited access to resources, women are not always able to afford qualified legal services or stand against lawsuit defendants who use corrupt connections. Consequently, corruption limits the possibilities for the protection of the rights of women and men in cases of discrimination or prejudiced attitudes, and its gender effects restrict overall progress in advancing gender equality in society.

Consequences of weak government in fragile states

The negative impact of corruption on the lives of citizens increases in the context of political instability or humanitarian crises caused by armed conflicts or large-scale natural disasters. Fragile states are characterised by the weak adherence of governments to the rule of law, and effective use of resources and protection of human rights. In the context of limited access to public services, the prevalence of corrupt practices and the scale of abuses is increasing, while the search for justice for those who encounter the abuse of power is complicated by the lack or the weakness of the justice system (Baraniy, 2005).

Human rights violations in the context of humanitarian crises may have different effects on women and men. In countries that are affected by armed conflicts or natural disasters, women constitute the majority of refugees and displaced persons while encountering specific risks and vulnerabilities. In situations where humanitarian mission personnel or emergency response personnel are mostly made up of men, opportunities for the abuse of entrusted power increase. Specifically, the risk of gender-based violence and other forms of exploitation of women, rises. Increased poverty due to lack of income and decent living conditions can lead to the prevalence of survival strategies that are unacceptable for people under normal circumstances. For instance, there have been reports of refugees and other vulnerable women and children being forced to provide sexual favours in exchange for products, safety or essential goods. Therefore, the United Nations Security Council Resolution 1325 'Women, Peace and Security' recommends that measures be taken to respond to the whole spectrum of violations of women's rights in conflict situations, including health, education, food, water, land, livelihood, citizenship, and access to justice and legal protection.

The armed conflict in eastern Ukraine and the formation of large-scale internal displacement of people render the problems with corruption in Ukraine particularly urgent. As of July 2018, more than 1.5 million displaced people from Donbas and Crimea were registered by social protection units in different regions of Ukraine.⁷ According to the national monitoring system for Internally Displaced Persons (IDPs), women constitute 58% of IDP households (IOM, 2017).

Displaced women remain more vulnerable with regards to access to employment and income: according to the State Employment Service, they

⁷ There are 1,515,128 displaced people registered by the Ministry of Social Policy: <https://www.msp.gov.ua/news/15569.html>

account for two thirds of all unemployed IDPs. It is much more difficult to adapt to new living conditions for these women than it is for men, since it is, they who become responsible for disabled family members under conditions of family separation and lack of external support. According to the findings of the gender analysis on respecting IDP rights, displaced women are additionally burdened with raising children,⁸ and the number of women reporting that they lack income and are forced to economise is significantly greater than the number of men (Chumalo, 2017). The survey showed that IDP women contact all authorities and local service providers, human rights organisations, migration services, courts and law enforcement agencies more often than men. A noticeably higher percentage of displaced women than men encounter problems when dealing with social institutions, including requirements for additional documents, lack of clarification by officials, and lack of information on procedures for processing documents. Although this survey did not include questions about IDP's experiences with corruption, it can be assumed that it is women who are most vulnerable to such practices when dealing with officials.

Gender dimension of anti-corruption activities

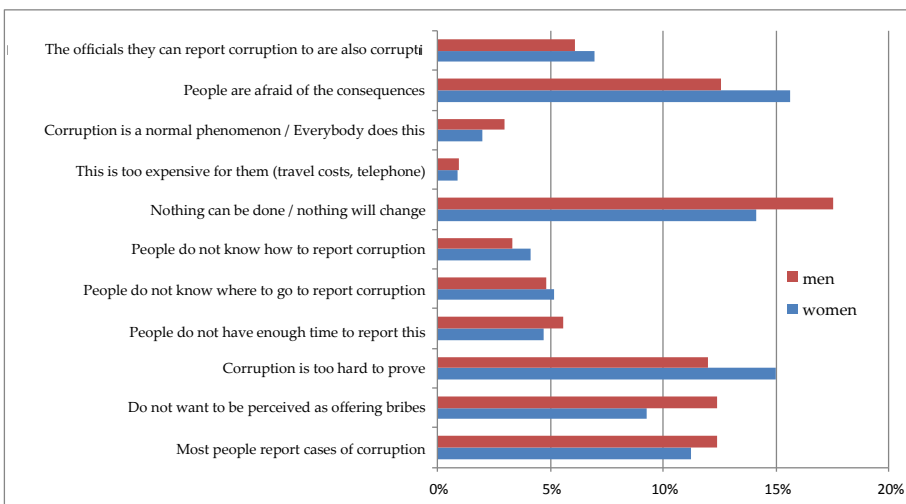
The gender dimension of corruption, as well as gender-specific forms of corruption call for the introduction of a gender perspective to policy, and for the formation of an anti-corruption policy in Ukraine. Considering different experiences of corruption, it can be assumed that women and men have different ideas about ways to prevent the abuse of power and increase the effectiveness of anti-corruption activities. However, women and men professionally engaged in anti-corruption activities can differentiate priorities, formulate strategies for their implementation, and identify specific enforcement actions.

For example, there are differences in how men and women understand the reasons for citizens reporting corruption encountered in their everyday lives (Figure 4). More Ukrainian men than women interviewed in the Global Corruption Barometer survey (2016) consider that people do not report corruption to competent authorities and believe that nothing will change (18% of men and 14% of women). However, women are more likely to worry about the negative consequences of reporting corruption. Of note, 15% of women (compared with 12% of men) agreed that people do not report corruption because it is too difficult to prove, and 16% of women (as opposed to 13% of men) associate the causes of not reporting corruption with the anticipation of possible negative consequences.

⁸ 27% of men and 42% of women among IDPs live with children under 18.

Some gendered differences can also be observed in the perception of measures that can increase the effectiveness of combating corruption. The men interviewed, especially entrepreneurs who usually represent the most active population groups, showed much more decisive attitudes than women on how to increase the accountability of corrupt officials. In particular, the need to make punishments for corruption more severe was emphasised by every fourth man interviewed, compared to only 16% of women (GfK, 2017). The entrepreneurs who were interviewed in this study were even more determined to increase accountability for corruption (one-third of male entrepreneurs and 27% of female entrepreneurs). However, more women than men believed that it is important to change society’s mentality, to form a sense of personal responsibility among citizens, and to teach the next generation about the unacceptability of corruption (19% of women versus 10% of men).

Figure 4: Breakdown of responses to the question: “Given your experience, what is the main reason people do not report cases of corruption they encounter?”



Source: 2016 Global Corruption Barometer survey

Unfortunately, the willingness of Ukrainians to personally combat corruption remains significantly lower than in other countries in Eastern Europe and Central Asia. According to the 2016 Global Corruption Barometer survey, only 18% of men and 13% of women said they would feel personally responsible to report corruption if they became witnesses, while 16% of men and 14% of women stated that they would report a case of corruption, even if they had to spend the whole day in court in order to testify.

Gender analysis of anti-corruption activities at the nationwide level reveals some disparities in the structure of employees of anti-corruption bodies, including the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine (NABU), the Specialised Anti-Corruption Prosecutor's Office (SAP) and the National Agency for Prevention of Corruption (NAPC). As of May 2018, all three institutions were headed by men and men were overrepresented in senior management positions. Out of the three NABU deputy directors, only one was a woman, and 15 women held senior positions in the 23 structural units of the Bureau. It is striking that women predominantly become heads of those structural units whose activities are related to supporting activities, such as document processing, accounting and finance, public relations and communications.⁹ The Head of the SAP and two deputies at the time of its establishment were men. The leaders of the NAPC are mostly men, as women only represent a fifth of NAPC members. Although the gender structure of the Agency staff was close to parity (52% of women and 48% of men), there were significantly more men in managerial positions (58%), while women occupied 55% of specialists' positions.

By contrast, public organisations and anti-corruption movements that operate locally are more closely characterised by a gender balance of activists and gender parity in leadership positions. These findings are based on the results of a survey of representatives of 21 anti-corruption associations and organisations that was carried out in this study. In particular, about half of the respondents reported that women and men were equally represented among workers or activists of their organisations, as well as in the key positions. One-third of the respondents said that women and men are equally represented in the group of the organisation's impact and in general among the activists of the anticorruption movement.

A lot of experts agreed that there are certain gender differences and personal motives, through which citizens are involved in anti-corruption activities. Most of the interviewed activists supported the assumption that men are more likely to be involved in anti-corruption activities because of their interest in political and socio-economic processes in the allocation of resources, including public finances. One-third of the interviewed activists believed that at the stage of education, men are more likely to choose those specialties that are needed in anti-corruption activities. On the other hand, much of the experts agreed that women are more likely to engage in combating corruption because of their sensitivity to injustices in society, the widespread experience of domestic corruption and vulnerability to the negative effects of corruption.

⁹ <https://nabu.gov.ua/leadership>

According to the interviewed activists, women and men may prefer different anti-corruption strategies: men are more likely to participate in the organised campaigns, protests, demonstrations, and they are also more likely to participate directly in litigation. Women, meanwhile, prefer the so-called ‘*saraphan radio*’, informing the surrounding environment about known cases of corruption. The experts agreed that women and men are equally involved in signing petitions, collective demands, appeals of citizens, reporting corruption cases to regulatory bodies, and exposing corruption in the media and social networks.

In general, most of the interviewed activists supported the need to take gender differences into the experience of corruption when planning anti-corruption programmes and strategies. Although women were more unanimous about the feasibility of gender mainstreaming (80% of women surveyed), only just over half of the polled men supported this idea. Among specific tools and gender policies that will enhance the effectiveness of anti-corruption activities, the experts identified the following:

- observance of gender quotas in the electoral process at the national level;
- raising citizens’ awareness of anti-discrimination legislation and the possibility of protecting their rights, including in the case of discrimination on the basis of sex;
- implementation of information campaigns aimed at changing traditional gender stereotypes, overcoming sexism in the information space;
- creating conditions for the harmonious combination of professional and family responsibilities by workers with children.

Gender-responsive budgeting (GRB) is considered to be the most effective tool for ensuring gender equality, which will increase the accountability and transparency of the use of budgetary funds. In other words, GRB is a way of budgeting, which aims to increase the economic efficiency of budget expenditures by taking into account the needs of women and men from different social and demographic groups. According to commonly accepted approaches, the main components of the GRB process include: gender budgeting, sequential changes in programmes and budgets, and system integration of GRB into the budget process. Starting from 2014, the project ‘Gender Budgeting in Ukraine’ is being implemented in partnership with the Ministry of Finance in Ukraine. Therefore, raising the awareness of anti-corruption activists about the opportunities and benefits of GRB at the local

and national level, should be an important direction in strengthening the capacity of their organisations and associations.¹⁰

In general, the integration of gender issues into the programming of anti-corruption measures should include a number of cross-cutting recommendations, the implementation of which will lead to positive cross-sectoral implications:

- using gender-disaggregated data in activities planning, defining the system of basic indicators and target indicators of monitoring, evaluation of the effectiveness of implemented activities;
- conducting targeted research that should fill in the existing information gaps on gender aspects of corruption in Ukraine, using gender analysis in the process of assessing the needs of the population and identifying problem issues of anti-corruption policy;
- ensuring the gender balance among representatives of anti-corruption bodies, which will better take into account the interests and needs of both women and men.

References

- Agerberg M. (2014). *Perspectives on Gender and Corruption*. The Quality of Governance Working Paper Series, University of Gothenburg: 14.
- Ash T., Gunn J., and al (2017). *The Struggle for Ukraine*, Chatham House Report, Russia and Eurasia Programme, October 2017: 126.
- Baranyi S. and Powell K. (2005). *Fragile States, Gender Equality and Aid Effectiveness: A Review of Donor Perspectives*.
- Chumalo M. (2017). *Report on the Gender Analysis of the Results of the All-Ukrainian Survey on Observing the Rights of IDPs* conducted with the support of UNDP: 24.
- Dollar D. et al (1999). *Are Women Really the Fairer Sex? Corruption and Women in Government*, WB Working Series: 4
- Esarey J., Chirillo G. (2013). 'Fairer Sex' or Purity Myth? Corruption, Gender and Institutional Context. In: *Politics & Gender*, 9(4): 361-389.

¹⁰ <http://grbproject.org/>

- Gerasymenko G., Maksymenko K. (2016). *Ukraine Country Gender Assessment – 2016*. Document of the World Bank, Washington, D.C.: World Bank Group.
- GfK (2014). *Assessment of Awareness of the Existence of the UN Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women and its Related Laws*, July 2014 / GfK, UNFPA: http://www.mlsp.gov.ua/labour/control/uk/publish/category?cat_id=166710
- GfK (2017). *Corruption in Ukraine: 2017. Analysis of findings under the pilot application of the Methodology for the Assessment of the Corruption Level in Ukraine*, Kyiv, GfK Ukraine.
- Global Corruption Barometer (2016). *People and Corruption. Citizen's Voices from Around the World*, Transparency International, Global Corruption Barometer, 2016/2017:14.
- Goetz A. (2007). 'Political Cleaners: How Women are the New Anti-Corruption Force. Does the Evidence Wash?' In: *Development and Change*, Volume 38, Issue 1: 87-105.
- Goetz A. and Jenkins R. (2005). *Reinventing Accountability: Making Democracy Work for Human Development*, London: Palgrave.
- GTZ (2004). *Corruption and Gender: Approaches and Recommendations for TA*.
- IOM (2017). *Report of the National System for Monitoring the Situation with IDPs / IOM, The Ministry of Social Policy, The Ministry of Temporarily Occupied Territories and IDPs*. September 2017: 40.
- Michailova J. and Melnikovska I. (2009). *Gender, Corruption and Sustainable Growth in Transition Countries*. Christian-Albrecht University and Kyiv Institute for the World Economy.
- OECD (2017). *Anti-Corruption Reforms in Ukraine*. 4th Round of Monitoring of the Istanbul Anti-Corruption Action Plan, Fighting Corruption in Eastern Europe and Central Asia: 168.
- NDI (2017). *Opportunities and Challenges Facing Ukraine's Democratic Transition*, NDI in Ukraine Nationwide Survey, July 2017.
- Seppanen M. and Virtanen, P. (2008). *Corruption, Poverty and Gender: Case studies of Nicaragua and Tanzania*, MoFA, Finland; UNIFEM (2006). *The Story Behind the Numbers: Women and Employment in Central and Eastern Europe and Western CIS*.

Sida (2015). *Gender and Corruption: Brief*, Gender Tool Box, March 2015: 4.

Sung H.-E. (2003). 'Fairer Sex or Fairer System? Gender and Corruption Revisited'. In: *Social Forces* 82(2) : 703-723.

Stepurko T., Pavlova M. et al (2013). *Informal payments by patients to medical institutions in Ukraine and Bulgaria* // Academic writings journal. Volume 148. Sociological sciences: 83-92.

Swamy et al (2000). *Gender and Corruption*, IRIS Centre Working Paper No. 232. Transparency International (2017). *Corruption Perceptions Index 2017*: 12.

UNESCO (2004). *Role of Men and Boys in Promoting Gender Equality*, Advocacy Brief, APPEAL, Bangkok: 15.

United Nations (2017). *The Sustainable Development Goals Report 2017*, New York : 64.

UNDP (2008a). *Corruption and Development: Anti-Corruption Intervention for Poverty Reduction*, Realisation of the MDGs and Promotion of Sustainable Development, December 2008.

UNDP (2008b). *Primer on Corruption and Development: Anti-Corruption Interventions for Poverty Reduction*, Realisation of the MDGs and the Promotion of Sustainable Development. New York: Democratic Governance Group, Bureau for Development Policy, December 2008.

UNDP (2011). *Primers in Gender and Democratic Governance: Primer 5. Women's Empowerment, Corruption, Accountability and Gender: Understanding the Connection*.

UNDP (2012). *Sexual extortion toolkit*, BDP.

UNDP (2015). *Complex research of a position of women residing in rural area of Ukraine*, UNDP and Ukraine's Ombudsman's Office: 88

UNIFEM (2008). *World's Women 2008 Report 'Who Answers to Women? Gender and Accountability'*.

UNFPA (2012). *Analytical research on women's participation in the labour force in Ukraine* / Libanova E., Makarova O., Gerasimenko G. – Kyiv, UNFPA, UCSR, 2012: 212.

UNFPA & UCSR (2015). *Gender-based Violence in the Conflict-Affected Regions of Ukraine: Analytical Report*, November 2015, Kyiv: 66.

WCU (2014). *Gender Monitoring of the 2014 Parliamentary Elections: Analytical report*, Women's Consortium of Ukraine, Kyiv: 60.

WEF (2017). *The Global Gender Gap Report 2017*, World Economic Forum: 361.

World Bank (2001). *Engendering development: through gender equality in rights, resources, and voice*. Policy World Bank Policy Research Report, Washington.

POLICY MAKING AND IMPLEMENTATION IN TIMES OF CRISIS FROM A PUBLIC GOVERNANCE PERSPECTIVE: THE CASES OF CYPRUS, GREECE, IRELAND AND PORTUGAL¹

*Panos Liverakos*²

Abstract

This paper considers the role and contribution of the governance systems and institutional structures in the four countries of interest and how these systems and structures responded to the most recent economic and financial crisis. It first presents briefly the type and mix of policies these countries adopted and implemented in their attempt to alleviate the adverse effects of the economic and financial crisis of 2008. It then assesses whether the quality of governance systems and institutional structures played a role in the degree to which the mix of policies adopted and implemented were successful. It appears that the policy responses to the crisis may have been strongly influenced by the state of sophistication of institutional structures and quality of governance systems in place at the start, and throughout the crisis.

Keywords: *Governance, policy implementation, financial crisis, Greece, Eurozone*

Introduction

Another global economic and financial crisis, steadily brewing over the first decade of the 21st Century, climaxed in the latter part of 2008 and burst into the open due to the collapse of Lehman Brothers in September of the same year. This unfortunate development had a domino effect, not only on other financial institutions globally but also on numerous countries around the world, though in varying degree and magnitude.

Among those countries were Cyprus, Greece, Ireland and Portugal; included in this study. They are all members of the European Union, all situated in its periphery. All are also members of the Eurozone,³ having joined the single

¹ This article is based on the author's keynote presentation delivered at the "Politeia" International Conference of Political Scientists on 27 September 2019 in Athens, Greece.

² Technical Advisor, Astana Civil Service Hub, UNDP Kazakhstan. Email: panos@liverakos.info

³ The eurozone, officially called the euro area, is a monetary union of 19 European Union (EU) member states that have adopted the euro (€) as their common currency and sole legal tender.

Country	Area (sq. km.)	Population	E.U. Member since	Eurozone Member since
Cyprus	9,251	1,172,458	2004	2008
Greece	131,957	10,775,557	1981	2001
Ireland	70,273	4,832,765	1973	1999
Portugal	92,090	10,813,834	1986	1999
TOTAL	303,565	27,594,614	-	-
<i>Eurozone</i>	<i>2,852,518</i>	<i>334,570,000</i>	-	-
<i>E.U.</i>	<i>4,475,757</i>		<i>513,000,000</i>	

currency bloc at different times between 1998 and 2014.⁴ Furthermore, all are parliamentary republics, holding regular elections to choose their governments. Greece and Portugal have had experience with totalitarian rule prior to joining the European Union, as they were ruled by military dictatorships, both returning to democratic status in 1974. Ireland and Cyprus had been under occupation by Great Britain, before they claimed their independence, in 1921 and 1960 respectively.

All four countries are relatively small in terms of size and population. They cover 9% of the Eurozone area and their population accounts for 9% of the total. Similarly, their contribution to the overall economic activity of the Eurozone, measured by gross national product, amounts to a considerably small percentage of the total GDP⁵ of the Eurozone. In 2015, the combined GDP of these countries represented 5.5% of the total; lower by 1% from 2008 when their share stood at 6.5% of the total. This decrease is the result of their GDP contraction between 2008 and 2015, by 12.89%. The biggest drop in monetary terms, 35.18%, was registered in Greece, followed by Cyprus (7.2%), Portugal (3.4%) and Ireland with a small drop of 0.8%. In contrast, the GDP for the Eurozone increased by 4.7% and for the whole EU by 13.2%.

⁴ In 1998, eleven member states of the European Union had met the euro convergence criteria, thus the eurozone came into existence on 1 January 1999. Two of the countries of this study - Ireland and Portugal - were among the member states, which joined the eurozone. Greece qualified in 2000 and it was admitted on 1 January 2001, before the physical currency was introduced on 1 January 2002. Latvia followed on 1 January 2014 and Cyprus on 1 January 2008. As of 1 January 2015, 19 out of the 28 member states of the European Union are also members of the eurozone.

⁵ The gross domestic product (GDP) is the monetary value of all the finished goods and services produced within a country's borders in a specific time period, usually calculated on an annual basis. It includes all of private and public consumption, government outlays, investments and exports less imports that occur within a defined territory

Table 1: GDP (2008 versus 2015)

Country	GDP (million euro)	Eurozone share (%)	GDP (million euro)	Eurozone share (%)	Eurozone share % change	GDP % change
2008	2015		2008-15		2008-15	2008-15
Cyprus	18,768	0.19	17,506	0.17	-0.02	-7.20
Greece	242,096	2.51	179,080	1.77	-0.74	-35.18
Ireland	186,870	1.94	185,411	1.84	-0.11	-0.78
Portugal	178,872	1.86	173,044	1.71	-0.15	-3.36
4-country total	626,606	6.51	555,041	5.49	-1.02	-12.89
<i>Eurozone</i>	<i>9,627,011</i>		<i>10,103,472</i>			<i>4.71</i>
<i>EU</i>	<i>12,986,407</i>		<i>14,703,852</i>			<i>13.22</i>

Policy choices and adjustment programmes for coping with the crisis

Governments may select an array of responses in addressing economic and financial challenges. They may engage in fiscal tightening through public spending cuts, tax reforms, structural restructuring or currency devaluations; however, the latter is not applicable in the case of these four countries as they all share a common currency. Conversely, governments may choose to boost their economies through public sector spending, increased production, lower taxation, etc. Furthermore, approaches to resolving problems arising from a crisis may range from more non-interventionist with minimal government involvement, to interventionist policies that are driven by the state.

Country	Adjustment Agreement time frame	Period in years	Aid amount in € billion
Cyprus	05/2013 – 03/2016	3	8
Greece	03/2010 – 08/2018	6 (8)	350
Ireland	12/2010 – 12/2013	3	85
Portugal	06/2011 – 06/2013	3	78

It seems that the four countries included in this study opted for policy responses that were primarily fiscally oriented, e.g. public spending cuts, higher taxation; and structural restructuring policies, e.g. public sector reform, downsizing, privatisation, market liberalisation, red tape reduction, social security and pension reform, taxation reform. The main goals of these policies were to stabilise the countries' battered economies, reduce their needs for borrowed funds and eventually balance their budgets. It was also expected that such

policies in conjunction with downward wage adjustments would make their economies more productive and thus more competitive to withstand the negative effects of the crisis in the absence of other conventional tools such as devaluation.

The core policy choices adopted by all four countries were substantially influenced and, often, guided by the European Commission (EC), the European Central Bank (ECB) and the International Monetary Fund (IMF), through the Adjustment Programmes agreed with each respective country.⁶ All four countries negotiated a 3-year adjustment programme between March 2010 and June 2011, with the exception of Greece that entered into two more 3-year adjustment programmes with the third programme ending formally in August 2018.

Wide variations have been noted not only in the duration of the adjustment programmes but also in policy outputs and outcomes following their implementation. Thus, it is worth exploring the factors that could account for such variations, especially with respect to outcomes. It appears that what played a role in implementation were, first, the differences among the four countries in the degree of sophistication of their institutional frameworks, in place prior to the crisis; and, second, their differences with respect to their degree of integration into the world economy.

Do governance structures and institutional frameworks matter?

Research on the role of institutional frameworks and governance structures in coping with crises suggests that countries which have made more progress in establishing sound governance structures and institutional frameworks and they have built better institutions supportive of a flexible market economy are better able to adjust to the impact of external shocks (EBRD, 2008).⁷ In other words, those countries that have made considerable progress in building sound and durable governance frameworks and institutional structures and have developed better market mechanisms are better able to adjust to the impact of external shocks than others.

Consequently, it seems that a correlation exists between the quality of governance structures in place and the degree of effectiveness of the adjustment programmes implemented during the past decade as an antidote to the economic and financial crisis. In this context, the main hypotheses of this study are that:

⁶ Although the policies of the adjustment programmes were mainly dictated by the lenders, each country had considerable freedom to decide which mix of policies it would implement.

⁷ <https://www.ebrd.com/transition-report>

(i) quality of governance and the capacity of government institutions matter in overcoming the negative effects of a crisis whether it be political, economic or financial; and (ii) quality of governance structures in place have influenced the degree of effectiveness of the adjustment programmes implemented during the past few years.

Therefore, particular emphasis is placed on analysing the degree of sophistication of the institutional structures and governance frameworks in place prior to the manifestation of, and during, the crisis in all four countries in order to find out how these may have affected the implementation of the adjustment programmes and their intended outputs and outcomes. This choice is based on the assumption that any shortcomings in the quality of governance systems and institutional structures may be significant impediments in confronting rapidly and decisively the problems associated with the crisis; as well as that in many instances they may have exasperated the intensity of such problems and may have further complicated the process of resolving them.

In validating our assumption, several indicators are utilised to assess the degree of sophistication of the governance systems in each of the four countries. They range from the World Bank Governance Indicators, measuring the quality of governance along eight dimensions that constitute good governance;⁸ to the Transparency International Corruption Perception Index, which ranks countries by their perceived levels of public sector corruption, as determined by expert assessments and opinion surveys.⁹

However, before we turn to the presentation of the selected indicators that reveal the degree of sophistication of the governance systems and the quality of institutional frameworks in each of the four countries, it is worth looking at the level of their human development to assess the overall development status of each of these countries and not only their economic growth. For this, the Human Development Index (HDI) is utilised; a composite index measuring average achievement in three basic dimensions of human development – a long and healthy life, knowledge and a decent standard of living – effectively demonstrating the level of development of a country.¹⁰

⁸ Good governance has eight major characteristics: it is participatory, consensus-oriented, accountable, transparent, responsive, effective and efficient, equitable and inclusive and it adheres to the rule of law;

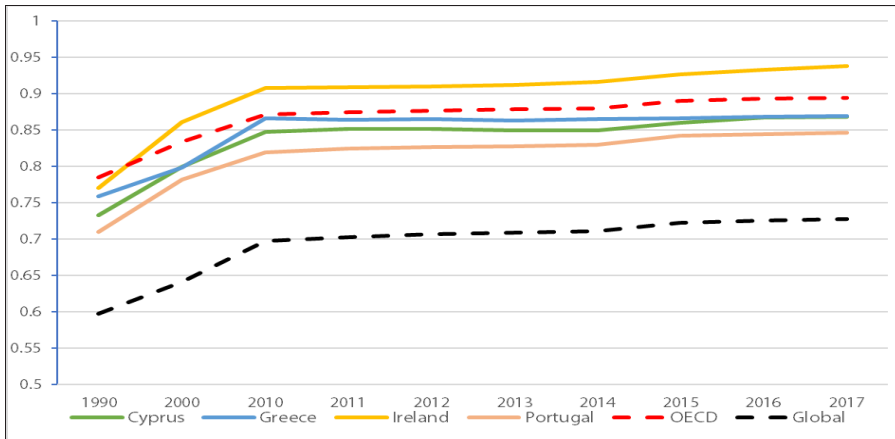
<https://databank.worldbank.org/source/worldwide-governance-indicators>

⁹ <https://www.transparency.org/cpi2018>

¹⁰ The health dimension is assessed by life expectancy at birth, the education dimension is measured by mean of years of schooling for adults aged 25 years and more and expected years of schooling for children of school entering age. The standard of living dimension is measured by gross national income per capita. The HDI uses the logarithm of income, to reflect the diminishing importance of income with increasing GNI. The scores for the three HDI dimension

According to the data, it seems that all four countries enjoy a high level of human development, which has progressively increased over the past two decades, effectively putting them among the top 40 most prosperous countries in the world, well above the world average. All four are also very close to the OECD average, with Ireland above it and Cyprus, Greece and Portugal slightly below.

Figure 1: Human Development Index (1990-2017)

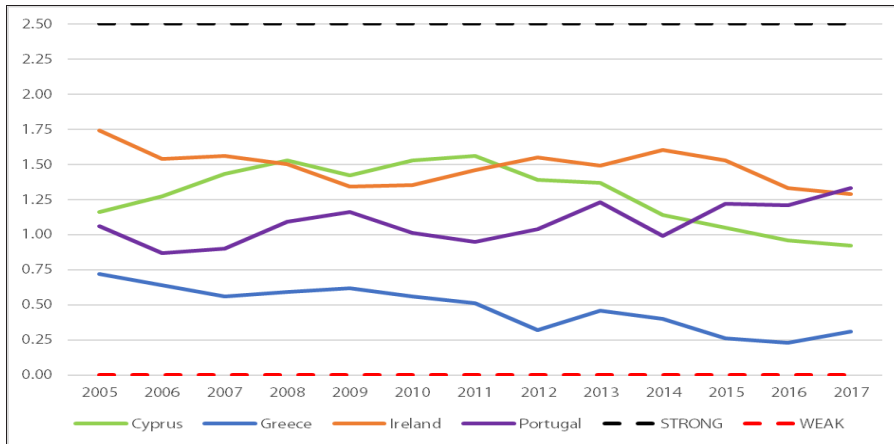


Source: Human Development Index (2018)

We now turn to several indicators that reveal the quality of governance in each of the four countries, which are in turn utilised as explanatory variables in discerning the quality of their governance structures and how this has fared in each in implementing their respective adjustment programmes.

The first such indicator is the government effectiveness index. This composite index captures perceptions of the quality of public services, the quality of the civil service and the degree of its independence from political pressures, the quality of policy formulation and implementation, and the credibility of the government’s commitment to such policies. In sum, it indicates how well government institutions are functioning and how effective they are in dispensing their mandate. A strong effectiveness index takes the value of 2.5 and a weak one takes the value of -2.5.

indices are then aggregated into a composite index using geometric mean. The HDI can also be used to question national policy choices, asking how two countries with the same level of GNI per capita can end up with different human development outcomes. These contrasts can stimulate debate about government policy priorities. However, the HDI simplifies and captures only part of what human development entails. It does not reflect on inequalities, poverty, human security, empowerment, etc; <http://hdr.undp.org/en/content/human-development-index-hdi>

Figure 2: Government effectiveness index (2005-2017)

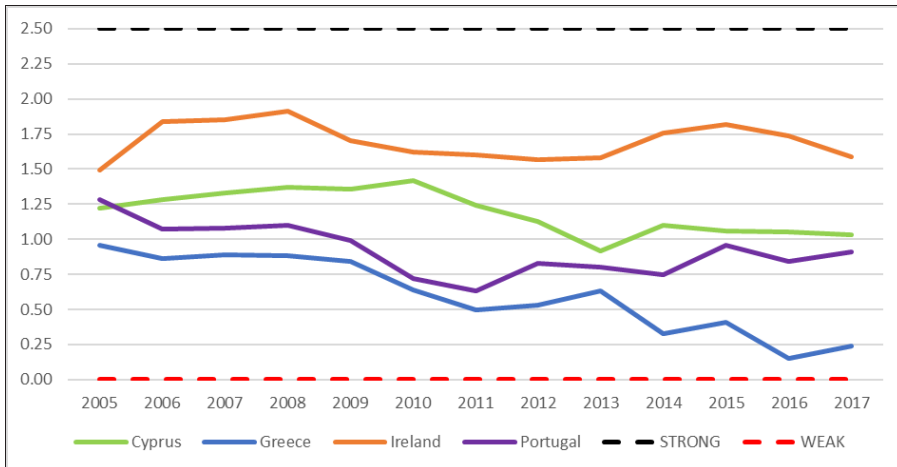
Source: World Bank (2018)

By looking at the data, one notices that Greece's index value (0.72) was the lowest among the four countries at the beginning of the time period under study (2005) and it consistently remained so, deteriorating further over the years reaching the value of 0.31 at the end of the time period (2017), well below than the values of the other three countries at the same time. This is in contrast with Ireland that had a value of 1.74 in 2005 and a value of 1.29 in 2017, or with Cyprus that it had a value of 1.16 in 2005 and 0.92 in 2017, or with Portugal that started with a value of 1.06 and it ended with a value of 1.33 at the end of the same period. Thus, it seems that the government system could not cope with the pace of change required by the adjustment agreements as it could not devise policies that could effectively tackle the formidable problems and challenges that countries were facing, and they needed to react to. However, it seems that some did better than others. In fact, Portugal fared quite well finishing with a value higher at the end of the period than that at the beginning. The other two, Cyprus and Ireland fared quite well losing only a small part of their original values, whereas Greece witnessed a dramatic drop, indicating that its government effectiveness was not sufficient to implement the policies prescribed in its adjustment programme.

The next index, regulatory quality index, captures perceptions of the ability of the government to formulate and implement sounds policies and regulations that permit and promote private sector development, including the promotion of market liberalisation and red tape reduction. The data indicate that Ireland has a rather robust regulatory system in place in promoting a market economy with as few burdens as possible, which may be translated into an economic

environment that is flexible and adaptable to changing circumstances and turns.

Figure 3: Regulatory quality index (2005-2017)



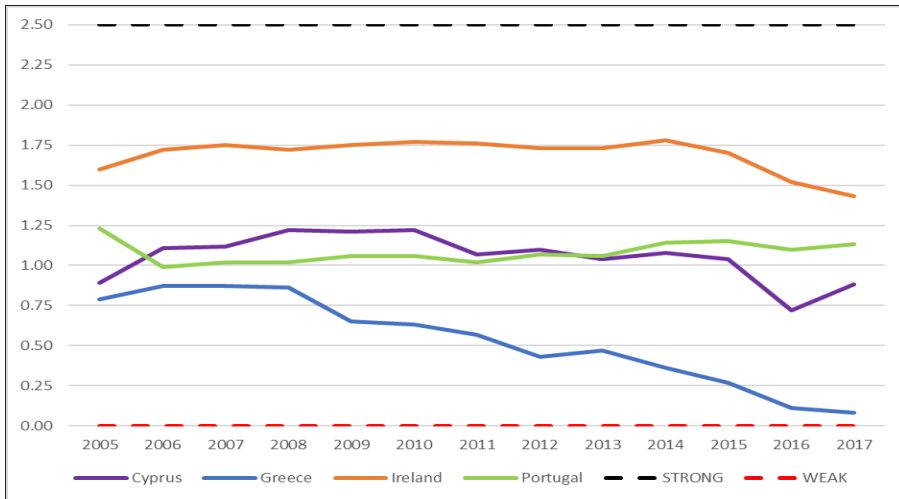
Source: World Bank (2018)

Conversely, Cyprus and Portugal have had an average regulatory system in place, which eventually deteriorates somewhat over the time period under study. For Greece, however, a similar pattern emerges as in the case of the government effectiveness index. Not only the value of this index was the lowest among the four countries at the beginning of the time period, but it also deteriorated dramatically by 2017. This observation may be interpreted that the country did not manage to implement effective policies aiming at market liberalisation and red tape reduction; and in general, to promote private sector development to counteract public sector shortcomings in coping with the crisis. In fact, there is still a multitude of regulations that impose an unfair burden on business, on the ease of starting and closing a business and one the ease of registering property among other. Furthermore, there is still widespread government intervention in the economy through the dominance of some state owned enterprises. Moreover, a strict employment law does not provide for flexibility in hiring and firing and the tax system is rather complex; and the banking system is not as strong as it should; as it is burdened with a considerable number of non-performing loans (NPL).

The following index, the rule of law index, captures perceptions of the extent to which agents have confidence in and abide by the rules of society, and in particular the quality of contract enforcement, property rights, the police, and the courts, as well as the likelihood of crime and violence.

The data indicate that Ireland has had a superior system in place safeguarding the rule of law from the beginning of the time period under study to date (1.60 in 2005; 1.43 in 2017). Furthermore, the data also indicate that Portugal has had a fair system in place safeguarding the rule of law all along the time period under scrutiny (1.23 in 2005; 1.13 in 2017). Moreover, Cyprus also had a air systems in place during the same period (0.89 in 2005; 0.88 in 2017).

Figure 4: Rule of Law Index (2005-2017)



Source: World Justice Project (2018)

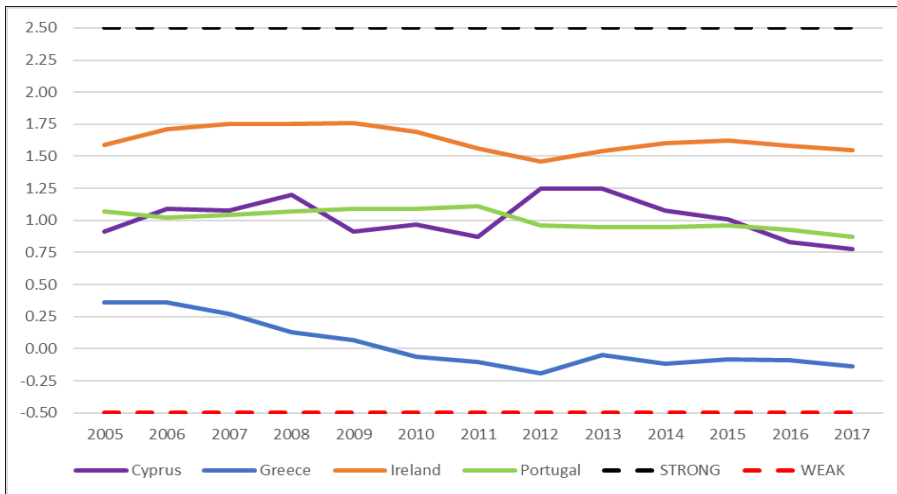
However, in the case of Greece, a similar pattern, as in the case of the previous indicators discussed, emerges. The country, again, seems to score the lowest values among the four not only at the beginning of the time period but also at the end (0.79 in 2005; 0.08 in 2017). This indicates that its systems for safeguarding the rule of law were not only at a low level to begin with, but such systems deteriorated over time, and they remain rather weak. This is a crucial issue in the implementation of the adjustment programmes as adherence to the rule of law is essential to holding governments, businesses and civil society organisations accountable for furthering the interests of the country, as well as attracting investors to commit resources in the county. In this case, investors would most likely think twice before investing in a country with such a low score on the rule of law index, as for example, property rights may be ill-defined and easily disputed and contracts may be difficult, cumbersome and time-consuming to enforce.

The last index utilised in this paper to demonstrate the quality of governance in each of the four countries included in the study is the control of corruption index, which captures the perceptions of the extent to which public power is exercised for private gain, including both petty and grand forms of corruption, as well as the degree of “capture” of the state by elites and private interests, and by extension, who really influences the direction of policy making choices.

A similar pattern emerges in this case too. Ireland is at the top of the four countries with an index value of 1.59 in 2005 and 1.55 in 2017. Portugal follows with an index value of 1.07 in 2005 and 0.87 in 2017. Next is Cyprus with an index value of 0.91 in 2005 and 0.78 in 2017. Last is Greece with an index value of 0.36 in 2005 and -0.14 in 2017.

In fact, the data indicate that the index value for Greece turned negative from 2010 onwards until almost the end of the implementation of its third adjustment programme. Such values demonstrate that there exists grand and petty corruption at all levels of government, nepotism and cronyism in the civil service and the anti-corruption laws in place are not effective, to mention a few of the symptoms.

Figure 5: Corruption Control Index (2005-2017)



Source: Transparency International (2018)

Such values also indicate that the government is not free from excessive bureaucratic regulation, registration requirements and other controls that increase the opportunities for corruption, effectively resulting to a situation where economic growth is hindered by increasing costs, lowering productivity

and discouraging investment, as well as reducing confidence in public institutions, among other issues.

Discussion and conclusions

Considering the values of each country for each of the indicators presented in this paper, it seems that our hypotheses hold true to a significant extent. In sum, it seems that the ability to deal effectively with the challenges of the crisis was determined to a large extent by the quality and capacity of each country's public administration to design and formulate the most appropriate mix of policies and properly implement them within a pre-defined time frame so that they may yield maximum results.

This is most evident in the case of Greece that not only displayed the lowest values across all indicators at the beginning of the time period under study, when compared to the other three countries, but also that the values of these indicators consistently deteriorated over the time period covered by the study reaching dramatically low levels. This situation explains to a great extent the lack of capacity of government institutions and the existence of a weak governance system in coping with designing and implementing extraordinary policy measures aimed at tackling the negative effects of the crisis. This situation also reveals the inability of the governance system in place to think and act out of the box and implement policies that may have fared better in coping with the multiple negative effects of the crisis. Furthermore, this state of affairs was also compounded further, as low capacity of institutional structures hindered the implementation of even the simplest policy choices agreed with the lenders and which resulted to considerable delays in implementation, effectively diminishing their expected impact.

In conclusion, it seems that: (i) quality of governance does matter in effectively implementing public policies in times of crises; (ii) capacity of government institutions matters in overcoming the negative effects of a crisis; and (iii) effectiveness of adjustment programmes is influenced by the government structures in place.

However, it seems that the situation in Greece was also influenced by other factors such as the high political fragmentation that was present in the country from the beginning, and throughout the peak period, of the crisis. As no consensus existed among the leading political forces in the country, policies implemented were short-term, conforming to the electoral cycle period, and thus short-sighted. They remedied existing problems, without however, curing them in the long-term. Furthermore, more often than not remedial policies

were hastily introduced to appease the lenders by nominally satisfying the terms of the adjustment programme agreement and receive the next tranche of financial aid that accompanied the adjustment programme agreement in place.

In contrast, Ireland experienced much less political fragmentation, although there was a government change in the early stage of implementation of its own adjustment programme agreement. Political parties agreed to the terms of the agreement and followed its implementation through in a timely manner. Moreover, Ireland weathered the crisis much more efficiently than Greece, as it already had in place a well-functioning governance system and an institutional and regulatory framework that enabled to formulate policies and implement rapidly to remedy the effects of the crisis on the country's economic and social realm. For example, Ireland resolved the problems arising from mass defaults of mortgages on households within a year, as it already had an effective legal framework in place to regulate personal bankruptcy, whereas such legal framework was not present in Greece. It took the country four years to introduce the appropriate framework to resolve the same issue, and in the end with little success.

PEOPLE MANAGEMENT & DEVELOPMENT AT THORGATE

Virgo Riispapp¹

It was ten years ago, when I had made my first mistakes as a manager. I started thinking about the future challenges I could face in this role and how to solve or avoid any problems. I started wondering how I could effectively lead people in my future roles. One question that seemed the most challenging at that time was: 'what motivates people'? This has been relevant for me through my last ten-year journey as a manager in different organisations. I have worked in the police and other public companies, and then I made a switch to the private sector. People believe that public and private sectors are very different. However, I have served half of my professional career in the public sector and the other half in the private sector, only to realise that the challenges of managing people remain the same and so do the principles. In my current position as Managing Director at Thorgate, I have practiced the most efficient and detail-oriented way of people management.

Introduction

Quantity of information determines the quality of decision at Thorgate, so we love to equip our team with information and knowledge. Our main goal is to inspire each other and so we have created a system where flow of knowledge or information among us is smooth and guaranteed. It is important to keep everyone aligned with the organisation, team and personal goals.

The goal is to build a leadership pipeline to make the process of promotions within the company more like a logical evolution than leading it into crisis. Promoting a person from their current role creates a shock for the organisation if there are not enough substitutes. To manage that risk of no substitutes we need to have a system for people's professional evolution. Through that system, the company can get an overview of the risks inside and is able to mitigate them early on.

On one hand removing risks as early as possible is cost efficient and keeps away larger problems and on another hand promotion of people doesn't cause any crisis when people move inside or outside the organisation.

¹ Managing Director, Thorgate. Email: virgo@thorgate.eu

The System

There are 3 key activities

- In the beginning of the year we set goals and objectives;
- Progress will be reviewed during monthly one on one meetings;
- Annual People Development forum.

As someone joins the organisation, the first thing we do is having a personalised onboarding plan to follow through within the first 3 months. We start onboarding even before new hires come to the office. We prepare tools including physical and digital office space for the new member. Our goal is that the new member of our team feels valued from the very first moment. When we start personal onboarding, we set a clear plan for the first day, first week and the first few months to come. During the orientation period we help people set goals and milestones that are S.M.A.R.T. These goals can be revised every year to set new goals for a new year. One essential thing we do at Thorgate is that we assign a mentor to everyone who joins. This mentor guides the team members on how to put personal development at the fore-front.

Goals and milestones that we set include the following:

- Strategic organisation level goals with key result areas and KPIs for the person in focus;
- Team goals, milestones and the budget required to achieve them;
- Personal goals and how they align with the key areas of team goals and organisation goals.

During monthly 1on1-s we cover personal growth and achieved milestones. The most important part is to discuss what people felt while executing their tasks and what they saw as an outcome. Also looking at their feedback and actively listening to what they think now about their career aspiration is what personal mentors do.

I value our 1on1-s because through those sessions the management gets so much valuable information about people's perspective, who they really are, what inspires them, how they see the future and most importantly how we as an organisation can help them succeed. The effort trickles down to the team as every team leader discusses the personal and professional aspirations of their team members and how Thorgate can help them with those aspirations.

Our system helps us to know our people, their strengths and their career aspirations. Therefore, when the management needs to grow the company, we have the right information at hand about who to put in charge and who are team member candidates. The constant development of each person in their role also helps us and themselves understand if they would like to choose to grow in a specialist role or a leadership role. The flat hierarchy within Thorgate facilitates growth and development of people as it fits them. This benefits the organisation by mitigating the risk of having one key person absent, making the culture at Thorgate more flexible towards extra vacations, sick leaves, military service leave, maternity/paternity leaves and anything that may be required without having to lose a vital team member.

Following the monthly people development process leads us to the annual peak event – People Development Forum (PDF). PDF is an annual event where we get a wider view from the people in the organisation represented by each team leader. We discuss our strengths and development areas, personal growth, communication within the company, our growth plans, and we also give and receive feedback.

The PDF session provides information about people's performance, progress and what challenges they face on the road and sometimes how they cope with different situations. This helps us understand our people and set forward-looking ideas to lead the company as a whole. The whole process gives me information about what people we have on board and which dreams we have in our organisation. As a top manager I do not interact on a daily or weekly basis with everyone in the organisation, but I still know them and their career aspirations by heart thanks to our people development system.

After the annual process of people development, we see it beneficial to discuss people's salary changes according to their annual progress and it helps us align similar roles with similar salary levels. It helps managers to provide open and honest feedback to their team and everyone can see how their actions affect their benefits.

Another important factor in people development is taking care of the key players. Thorgate is willing to engage more key players with the company and make them part of the family by providing them options schema where after a vesting period they become partners of the company.

We use specific management tools and meeting formats to do people development in a smart way, to track our growth, what we do and share this efficiently. As mentioned, we have monthly one-on-one meetings between

the line manager and team members which are also explained later. We also use Clanbeat which is a personalised growth support tool. Other than that we have regular stand-ups to increase employee engagement, team overviews and PPP (progress, plans and problems) meetings to track progress, year-on-year reviews to keep our goals in aligned.

Why people development is essential for our success

We believe that one requirement for an employee's personal development is the need for a safe playground or supportive environment provided by the leaders. Experience comes with learning on the course and providing people an environment where learning is truly valued, but it is not always the easiest to reach at first. However, this helps companies to start training their future leaders, allowing them to take small steps forward, all while making some mistakes in a safe environment where they get constructive feedback about the process, and the outcome. This is the method we are fond of adopting at Thorgate.

We like to carry out these methods in the leanest way possible. We might want to give a small exercise to our team members as an initial taste of the future once they get promoted. It is true that these methods might provide opposite outcomes at times, for instance one of the trainees shares his/her thoughts after the first or second assignment that they are not ready for the job or they do not want to grow in a specific role. From our perspective, this is very good to have come out in the initial stages of development and we are happy that the person is honest. When a person who has not been promoted yet and has not given any promises to his/her network, tells us that he/she cannot take on a new role or scale up their role, we do not have to turn the wheel back.

This small exercise has helped Thorgate to mitigate the risk of "*Peter principle*". According to this principle, '*In a hierarchy every employee tends to rise to his level of incompetence*'.

We invest (time, people, money) into persons development and get positive outcomes anyway. If we would understand after a promotion that the person is not capable enough to fill the position, this would be a bigger loss for us in terms of money, time or even people we might lose. In a company where our most valuable asset walks out every evening after a work day, we need to make sure that they will return the next morning! Today, people move freely, and the leader's job is to keep them engaged and provide them the environment they would like to see themselves in.

Thorgate rituals

Rituals are a powerful driver of culture. We have thoughtfully designed and nurtured our cultures to reinforce the Thorgate values in our everyday work life. Companies practice rituals of all kinds - celebration rituals, eating rituals, storytelling rituals. Why are they important? Rituals engage people around the things that matter most to an organisation, instilling a sense of shared purpose and experience. They spark behaviours that make the work and the company more successful. At Thorgate we have tried and tested many rituals to see what works best for people's development in specific. We kept in mind our values and unique purpose before we evaluated what were the things that can help us deliver on those. It was also important for us to think about what will make these rituals stick and why will people want to participate.

One-on-One meetings

An important event for every employee at Thorgate is a one-on-one meeting every month. We follow a fixed format, talking about the highs, lows, goals and feedback of the person in focus. This works for every role in the organisation. On average these can last anywhere between one to three hours depending on the content of discussion and the relationship between the team member and his/her manager. One-on-one meetings help team managers understand each and every team member, guide them in line with the company ambitions, see where they can be facilitated by the company and create a two-way feedback stream. Some interesting parts of this meeting are for the person in focus to be able to set a goal for their manager, or to discuss personal goals. These meetings help us go over all our motivations and grievances in detail.

Work Free Work Days

Every month, we have one Work Free Work Day, where everyone can work on whatever they choose. They can read a book, take a class, or work on a personal project - anything they needed time for. I have often seen people learn new tools, read a book or work on their own personal apps or projects that they like. This equips them with more knowledge on their job and helps them get better at what they do. Even though that means we lose one working day a month, it is actually a big gain for us in terms of constant self-learning and development of our employees.

Knowledge Sharing

Every week, we have 30-minute knowledge sharing where we talk about everything from new trends in tech to mental health. We encourage one of

us to be doing these knowledge sharing events, but we often invite external partners to deliver presentations on specialised topics. This is a very helpful activity for us. An example of how it benefits us is that if we were to send one or two employees to a particular conference or training, and they come back and deliver a knowledge sharing for the rest of the company, this in some ways helps us make training or the reach of knowledge to each employee extremely efficient. However, our knowledge sharing sessions are not restricted to presentations about recent training we have attended or a book we have read. We organise regular sessions on mental health, how to maintain work-life balance, something one of us learns about in their role, or even a presentation about the country you are from. Once a week, we get to learn about a completely new topic, and this has been very effective as a personal development ritual for us.

Team Training

We host regular team training events throughout the year; however, we have 4 compulsory training events that are bigger than others. We start the year with winter days where we deliver training and workshops about the company goals, foundations, culture and values. This is important for us to re-align with our vision at the beginning of every year. In the second quarter we organise a training or workshop around personal goal setting, helping team members set goals for their personal development in their role. The third quarter usually has a bigger training around topics like communication, time management, stress management, etc. We end our year with training on future trends in innovation to help us plan the upcoming year.

Hackathons

Doing the right thing is more important than doing things right. Twice a year, we host an internal hackathon for our people to work on their idea, or a side project in a team helping them create what they want and learn while they are at it! Hackathons have brought us a lot of good things like “Waybiller”, an e-waybill software that we created during one of our recent hackathons. It is now a successful spin-off for Thorgate.

Personal Mentorship

Every new member at Thorgate is greeted by a personal mentor who is happy to guide along the way helping them grow to their best self. A personal mentor can usually be your own manager, unless someone specifically asks for another person. The role of the mentor is not

only to facilitate the general career growth of the team member but also mentor them in their personal growth such as acquiring certain life skills that can help them in their career and other ways.

Team Retros

The goal of the team retros is to sync everyone's week. Every Friday we have team retros where everyone tells their positives and negatives from the week. We celebrate the positives together and then brainstorm on how to solve any problems that are brought forward or avoid any problems similar to what a team member faced during the week.

PPP Meetings

Another weekly ritual we have is a PPP meeting. The format of the meeting is that we discuss progress, plans and problems. A normal PPP meeting is a short overview given by each team member to their manager about their accomplishments or progress at work, plans for the coming few weeks and any problems that need attention.

Team Overviews

We also have monthly team overviews for the rest of the company. These are sales overview, efficiency overview, and events overview. As the name suggests, the head of business development shows sales and marketing metrics and performances of individual team members, as well as their accomplishments from the previous month. As for the efficiency overview, this is done by the CTO/COO, with metrics related to the work put in by the engineers, smart working and project satisfaction. Events overview is led by the culture officer, and usually talks about the company e-NPS (Net Promote Scores), past events' feedback as well as the company events in the pipeline. Another activity among the Monthly Friday overviews is 'Grilling the CEO'. This is to maintain utmost transparency in the company, where everyone is invited to send questions anonymously (or not - if they choose) to the CEO directly, and he answers those questions in front of the company. Most questions are about future plans, how to fix our mistakes and the general company vision.

Quarterly/Year-on-year reviews

As transparency and reporting are key in our work culture, we also look at the bigger picture each year, or mid-year. This means that we set goals for the upcoming year/6 months and we organise a presentation with the whole

company to discuss our progress on goals we set earlier, and what we want to do in the future. This really helps us stay aligned with the bigger vision while keeping each and every team member in the loop.

Feedback Loop at Thorgate

At Thorgate, we use the 3C's to make everything work: Communication, Communication and Communication! This is the biggest part of all our processes, concise yet clear communication. It helps us make our process lean and efficient. Communication is fundamental when it comes to managing people, and therefore, we understand that it is essential to set up a feedback loop. We have a few channels or processes set up for a two way feedback flow.

Client Feedback

We use the Customer Satisfaction Index (CSI), which is an attempt to measure how satisfied customers are with the performance of Thorgate on their projects. The more satisfied our clients are, the more likely they are to stay with us. We create and carry out a customer satisfaction survey which touches on many angles of a client's satisfaction ranging from their communication with the project manager to the quality of work delivered. Regular client surveys help us trace or troubleshoot problems that the client might be facing. The CSI is feedback for the whole team on how they are doing as a service company.

Team Feedback

It is extremely important for us to get feedback from the team about what we are doing right or wrong, and to keep our employees happy. As discussed earlier, our employees happen to be our biggest asset like all service-providing companies. To gauge team happiness, we use e-NPS. It is a method for measuring how willing the employees are to recommend their workplace to friends and acquaintances. The major benefit with the e-NPS is that it is a quick and easy way to get an overview of how loyal and engaged a company's employees are. For us, it is an excellent over time measurement metric that gives us the possibility to see if different factors affect the employees over e.g. a year. The method is much appreciated among both managers and employees because of the short format, which makes it very time effective. We also include optional questions in the feedback form about anything we did well in the previous month, or anything that needs to be improved or corrected. These comments usually give us a direction or reasoning behind the scores. Luckily, Thorgate has managed to maintain an e-NPS which is higher than industry average.

Manager Feedback

Even though One-on-One meetings at Thorgate are an opportunity for the line manager and the team member to give feedback to each other, this is where the team member is in focus and they get relevant feedback about tasks they have completed, what can be improved or where they've performed really well. Mostly this feedback from the line manager to the team member gives them a motivation boost, a direction as well as, a warning when needed.

Intra-team feedback

It is also very important for us to have intra-team feedback discussed. To enhance collaboration among a team, they should be able to discuss among themselves what is okay and what is not. We have daily stand-up meetings which last an average of 5-15 minutes. The purpose of the stand-up is to talk about what we're working on that particular day, if we need help from our team members or if there's anything that needs attention.

What is Thorgate?

Thorgate is a group of IT and growth companies aiming to change the world with technology. Founded in 2011 and assembled in 2014, Thorgate is helping forward-thinkers through access to the ecosystem, digital products, and venture funding.

Today we have 3 offices in Tallinn, London and Oslo, 40+ employees of more than 10 nationalities and a thriving culture that makes us the best Python development company in the Nordics.

As mentioned, the company has created an entire ecosystem around technology where we assist other businesses in creating efficient digital products only to later invest the revenue created into other ambitious teams with great product ideas and the knowledge gained into young Python enthusiasts.

However, everything we do, we cannot do it without people. This ecosystem that we have created which is driven by technology, and is driving new technology, actually has people who are passionate about it at its core. As leaders in this environment, our job is to take care of our people.

Why is culture important for Thorgate?

Every company has a culture, whether they know it or not. Therefore, we chose to observe and steer ours. Thorgate culture is the perfect balance of young energy and strong stability!

Our culture is the underlying structure, the code of conduct that explains how we behave. Thorgate has been focused on engineering a productive culture within the company because we value our people, our partners and our investees. A positive work culture is what helps us attract top talent, retain and develop our people and deliver quality products. This is demonstrated by the fact that the voluntary people turnover at Thorgate is less than 5% a year, which is remarkable for the IT industry.

Thorgate Culture

Our slogan “We think people, not products” is what drives our cultures. The foundation of this culture is our company values. The values also derive an acronym which is the name of the company. We are, and always aim to be **Trustworthy, Hungry, Open-minded, Resourceful, Great, Ambitious, and a Team that makes an Effort.**

A main element of our culture is that people always come first. This is why we are a small company and aim to keep it this way as it helps us think big, act fast and take care of everyone. Our team is full of passionate people who aim to bring value to this world with what they do. We recognise that building great companies and building great culture is a team effort, so we are driving our culture together as the collective personality of our organisation!

Our Key Strengths

At Thorgate, we have a variety of qualities due to the diverse capabilities of our team. However, we focus on a few and let them be the integral force in our culture.

Firstly, **we are rich in knowledge.** When it comes to product development, we have most probably ‘been there, done that’! We have worked on an array of complex projects and experience is our strength. We are part of communities like the Technopol Science Park, Python Estonia, and Start-up communities. Moreover, we work on a diverse range of products making us abundant in knowledge and information that can make a start-up successful!

Then, we do not just talk about the **strength of diversity**, we act on it! We have a diverse team from around the world, from different age groups, different educational backgrounds and different life experiences. Together we are a mesh of creativity, fresh perspectives, and great ideas.

We are bold, brave, and execution oriented. We do not just come up with ideas, we are bold and brave enough to actually execute them. At Thorgate we have hackathons where we come up with smart product ideas, and some

of them are sustainable businesses today such as Waybiller which provides an e-waybill software that allows companies to make digital transformation from paper waybills to e-waybills.

Lastly, **we have a great community**. Thorgate is a community of forward thinkers, that include the tech-driven teams we invest in, the smart and efficient companies we build the products for and the many Python enthusiasts that join us for regular Python Code Club sessions and annual PyCon Estonia conferences. This is a community that is building the future brick by brick, and we are the proud pioneers and the glue of this community!

Conclusion

In the end, what I believe makes a good manager or leader is the passion to manage people. A company leader who is passionate about their people i.e. the employees, the customers and the partners will tend to create a work environment where all three stakeholders are able to flourish and do their best work. To have a people-centric work environment it is very important to pay attention to detail, prioritise your goals and create activities or processes to execute an action plan.

For effective leadership that leads to efficient people development and management it is very important to set clear objectives. Too many initiatives is the same as having no initiatives: with a little luck and a lot of persistence one might actually get two things done in a year. Choose what seems like too few initiatives and when they are done.

My experience at Thorgate has definitely made something clearer that I was already aware of which is that there is always more feedback necessary than you might think. Keep communication at the centre of all your processes that aid you in managing your people in the best way. Communication means all kinds of feedback, constructive criticism, a motivation boost, as well as alignment with the company's vision and goals. One-on-one feedback sessions tend to be the most effective and efficient form of communication in every team. Without enforcing a strict feeling of hierarchy, it is easy to have every team member in focus regularly for a one-on-one meeting that would help managers enable them in their jobs.

Some may think about the costs to maintain the people development system. In my experience it has given us the freedom to speak up and with the person who can actually initiate the change and in the end of the day keeps management overhead at minimum level.

All our rituals, processes and elements of our work culture do put transparency in the centre. As a leader, in addition to enabling your people to do their job you need to create a sense of purpose for your people, providing reason and context for their work. Then there is our innate need to know what is going on around us, so let your people know what other parts of your business are doing, only then will they feel like a part of the business. Open communication without any hesitation towards certain roles such as CEO, creates passion and energy within team members.

All this obviously requires an investment in terms of time, planning and money. However, the results which come in the form of an extremely talented team, improved work efficiency and great feedback make it worth all of it.

**МЕЖДУНАРОДНЫЙ ЖУРНАЛ
РЕФОРМЫ И ПРАКТИКИ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ
СЛУЖБЫ**

**Том 5, № 1
Март 2020**

Нур-Султан, Казахстан

ИДЕАЛЫ И РЕАЛИИ АМЕРИКАНСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ

Честер А. (Чет) Ньюленд¹

Аннотация

Традиции имеют большое значение в формирующихся институтах и служат руководством для реформирования государственной службы. (Stillman II 2003: 19-40). Традиция лежит в основе наших систем ценностей, но в основном ее курс формируют вызовы, определяя характер и доминирующие характеристики структур, возникающие в результате реформ. Далее в статье рассматриваются основные направления политики, практики и проблемы, которые в разное время служили катализатором изменений, на каждом из трех уровней системы государственного управления в США: федеральном, штатном и местном. Имея самые скромные масштабы в начале XIX-го века, федеральная государственная служба выросла, как в размерах, так и по своему качеству в период реконструкции, после Гражданской войны и позднее под влиянием движения прогрессивизма. Однако основную важную роль в изменении и расширении сферы действия правительства и государственного управления сыграла Великая депрессия, разразившаяся в 1929 году, сложности войны в 1941-1945 и последующие годы. На всех уровнях государственного управления признание получило административное государство и политика государственной службы, отражающая ценности заслуг и опыта. Доминирование политики никогда в действительности не исчезало, но с 1980-х годов «бегство от политики» стало все более нереалистичным. Некоторые современные тенденции усилили последствия, к которым привели приватизация, передача в аутсорсинг, объединение в профсоюзы и политизация процесса коллективных переговоров, что сильно повлияло на работу государственных служб. Тем не менее, в настоящее время к наиболее глубоким трансформационным изменениям в структурах и идеалах американских государственных служб на всех трех уровнях государственного управления приводят два фактора, которые имеют корни во внешней среде. В соответствии с настоящей статьей такими факторами являются: автоматизация цифровой эры, последствия которой еще полностью не проявили себя, и мощные общественные силы по борьбе с дискриминацией и изоляцией, способствующие

¹ Почетный профессор Университета Южной Калифорнии. Email: newland@usc.edu

разнообразию в составе и различных аспектах структуры и политики государственных служб.

Ключевые слова: *Государственная служба, государственные служащие, США, федеральная государственная служба, политика в области государственной службы*

Введение

В настоящем анализе кратко рассматриваются пять наборов практик и проблем государственной службы в США. Упор сделан на важности *отношений* между политикой и практикой в области трудовых ресурсов в государственном секторе и влиянием на другие государственные вопросы. Особое внимание уделено развитию государственной службы, что в наибольшей степени относится к международной работе Астанинского хаба в сфере государственной службы, штаб-квартира которого находится в г. Нур-Султан, Казахстан. Ключевым уроком является то, что в американском государственном управлении *«Невозможно избежать политики»*. Конечно, это приводит к вопросу: *Что это за политика?*

Первые две темы посвящены *самым актуальным и прогрессивным ожиданиям государственной службы*. Это вопросы, которые были определены Хабом в 2018 и 2019 годах в качестве тем для срочных совместных обсуждений: *цифровая революция и оплата труда в государственной службе (финансовые потребности и издержки)*. Как правильно было определено Хабом с международной точки зрения, среди национальных, штатных и местных органов власти США эти направления в настоящее время имеют решающее значение для нынешних и будущих государственных служб.

После того, как будут рассмотрены эти первоочередные вызовы, третий набор американского опыта, обобщенного в данной статье, ориентирован на *структуры и идеалы государственной службы*. Он касается двух основополагающих ожиданий государственных служащих в США. Во-первых, идеалом является государственная служба, основанная на *заслугах*. Целями являются *экспертные и профессиональные достижения, свободные от коррупции и политических трофеев*. Политически нейтральные комиссии государственной службы стали основными структурами, способствующими этим идеалам. Вторым важным ожиданием американских структур государственной службы является практическое реагирование на ответственную политическую

власть в соответствии с конституционным верховенством права. В последние годы в политике наблюдаются чрезвычайно спорные политические приверженности и в настоящее время правительство подрывает оба этих идеала.

Четвертая группа отмеченных здесь событий касается *отношений* между тремя огромными изменениями в государственных трудовых ресурсах за последние 60 лет: *объединение государственных служащих в профсоюзы и политизированные коллективные переговоры; приватизация государственных функций; и привлечение подрядчиков для выполнения оставшихся государственных обязанностей (аутсорсинг)*. Эти тесно связанные между собой политические движения связаны с фрагментацией государственной рабочей силы и значительно уменьшают надежды профессиональных государственных служащих на занятие высших руководящих должностей.

И, наконец, пятый набор значительных изменений в государственной службе касается усилий по ликвидации негативной дискриминации всех видов. На местном, штатном и федеральном уровнях американская культура в настоящее время в основном поддерживает *ценности включения в государственную рабочую силу представителей различных этносоциальных групп*. Произвольное исключение из государственной службы является незаконным почти повсеместно более 40 лет. Однако события 2016 года, вызвавшие сильные разногласия в стране, способствовали возобновлению различных видов дискриминации и нарушений гражданских прав.

Цифровая революция

Цифровые технологии изменили Америку. Существует новая историческая эра зависимости от искусственного интеллекта и чрезвычайно трансформирующих технологий. Нет ожидания 5G: есть просто предвкушение. С личной и профессиональной точки зрения, а также институционально и хаотично большинство американцев страдают от цифровой зависимости. От местного до глобального масштаба люди полагаются на *Интернет всего* (включая преднамеренную ложь и мошенничество).

Среди многих государственных служб Америки Цифровая революция является одновременно и *освободительной, и доминирующей*. Особенно она требует высокого качества общеправительственной кадровой политики и управления. Шестьдесят лет назад среди американских

государственных служб это называлось планированием рабочей силы. Федеральное правительство способствовало этому посредством исследования Министерства труда и Комиссии по делам государственной службы. В настоящее время цифровые технологии среди правительств все в большей степени основываются на облачных технологиях (совместно используемых), предоставляются совместно и/или зависят от частных коммерческих предприятий. Частично они защищены с точки зрения безопасности федеральной программой *FedRAMP*, а также многими другими системами кибербезопасности.

В качестве примеров значительных изменений можно назвать рабочие места на государственной службе, на которых на местном, штатном и национальном уровне 40-60 лет назад работали сотни тысяч американских служащих (занимаясь рекрутингом, тестированием, сертификацией, ориентированием, обучением, оплатой труда государственных служащих и т.д.), теперь же эти сферы практически полностью автоматизированы и/или переданы в аутсорсинг. По тем же причинам такие низкооплачиваемые рабочие места в государственных службах практически исчезли и в других сферах деятельности. Американским жителям, сталкивающимся с запросами от государственных органов и бизнеса, теперь в основном требуется «постоять за себя», первоначально пытаясь общаться в электронном виде.

Закон робототехники. Безработные (*лишенные работы*), частично и полностью занятые нуждаются в постоянном обучении, чтобы вести активную жизнь в цифровой среде в условиях ускоряющихся технологических изменений. Чтобы справиться с такими постоянными процессами развития, государственные и частные организации все больше полагаются на временных и внештатных сотрудников. Так называемые «гиг» или «условные» *рабочие места* на короткий период времени все в большей степени характеризуют важные аспекты американской экономики. Для многих молодых людей работа становится нестабильной (и (или) недоступной во время экономического спада), в то время как заново организованные рабочие места открывают великолепные возможности для многих других. Эти реалии *постоянного движения/ферментации* среди трудовых ресурсов, как молодых, так и пожилых, являются одними из главных проблем в области управления кадрами в государственной службе.

Как и США, большая часть остального мира подобным образом заиклена на поразительных чудесах и вызовах этой цифровой эпохи. Между тем, общие угрозы огромны. Огромное количество гигантских

отечественных и международных коммерческих предприятий и специализированных правительственных организаций господствуют в ключевых аспектах «цифрового мира». Случайные разработки, преднамеренные вредоносные программы и хакерство – это ежедневные и даже непрекращающиеся реалии. Существует угроза более масштабной кибернетической войны. На государственную и частную оборону выделяются огромные бюджеты, в то время как многие социальные и экономические объекты остаются уязвимыми перед киберугрозами. За исключением лидерской роли профессиональных экспертов во многих университетах и ответственных правительствах и бизнесе, отрицательные моменты часто почти перевешивают положительные. Несомненно, как показывает американский опыт, лидирующая роль Хаба в сфере государственной службы в том, что касается цифрового правительства, была и остается решающим фактором. *Цифровизация необратима!* И наряду с финансовыми проблемами государственной службы, это является главной проблемой.

Оплата труда, финансовые потребности и расходы в государственной службе

Финансовые проблемы в американских государственных службах включают несоразмерность заработной платы; недостаточное финансирование пенсий по старости и инвалидности; расходы, связанные с медицинским страхованием, безопасностью и производственным травматизмом (в положениях о компенсациях временных работникам); отпуска и соответствующие другие отгулы; оборудование и служебные расходы. Особенно дорогостоящими являются технологии «цифровой эры», затраты на которые часто превышают оплату труда бывших низкоквалифицированных работников, чья работа в настоящее время по большому счету становится невостребованной из-за автоматизации. В настоящей статье кратко сформулированы только первые две из этих проблем, связанных с расходами на государственную службу. Тем не менее, простой *поиск информации в Интернете* даст обширную информацию по всем этим важным вопросам.

Работники американских государственных служб традиционно в непропорциональной мере сталкиваются с более низкой оплатой труда по сравнению со своими коллегами из коммерческого бизнеса. Чаще всего в качестве оправдания приводилась более гарантированная занятость в государственном секторе. Считается, что сокращения не грозят большинству должностей в государственной службе. Предпочтительным является естественная убыль рабочей силы. В течение последних

75 лет после введения пенсий, низкая заработная плата также была оправдана, отчасти среди некоторых государственных служащих, которые получают относительно более высокие пенсионные выплаты и другие «дополнительные» компенсации. Такие преимущества в оплате труда были обеспечены за счет политических действий профсоюзов государственных служащих (как объясняется ниже). Аналогичные льготы до сих пор, как правило, недоступны для несостоящих в профсоюзах и низкоквалифицированных работников частного сектора. Независимо от того, где они заняты – в государственном или частном секторе, большинство «условных» работников остаются работать «условно».

В последние десятилетия среди проблем, связанных с оплатой труда, наиболее заметной, помимо пенсий, было и остается «замораживание» общего повышения уровня зарплат. Такие меры используются в период финансового стресса правительства. Они популярны, главным образом, как «политический театр» среди политиков из избирательных округов, в которых государственные служащие немногочисленны.

Как отмечалось ранее, значительно сократилось количество работников нижних рангов государственных служб на местном и национальном уровне и уровне штатов, где ранее насчитывалось наибольшее число государственных служащих. Таким образом, все более заметными становятся должности среднего и высокого ранга в государственной службе. Это привело к внешней критике как «инфляции ранга/уровня». Часто этому сопутствует непропорциональная политика оплаты труда. Происходят *многолетние заморозки повышения уровня зарплат работников высших рангов*, за исключением все более политизированных высших чинов. Профсоюзы все чаще соглашаются на многоуровневую оплату труда с сокращением заработной платы, дополнительными пособиями и гарантией рабочего места в первые годы службы. В соответствии с традиционными профсоюзными идеалами защиты работников пожилого возраста для них сохраняются более высокий уровень зарплат и рабочие места ИЛИ организуется так называемый «золотой парашют» при досрочном выходе на пенсию.

Недостаточное финансирование пенсионных программ государственных служащих является одной из наибольших проблем государственной службы в США. По оценкам Национального бюро экономических исследований, текущий дефицит пенсионных планов штатов составляет 1,5 трлн. долл. США. Некоторые оценки на национальном уровне выше. Ярким примером этой проблемы среди государственных служб на уровне штатов могут служить калифорнийские пенсионные фонды CalPERS

(охватывающий большинство государственных служащих) и CalSTRS (охватывающий учителей и некоторых других школьных работников). Это два крупнейших пенсионных фонда США на уровне штатов. Рыночная стоимость CalPERS достигла 400 млрд долл. США, а CalSTRS – 254,1 млрд долл. в январе 2020 года. При этом их совокупный объем нефинансируемых обязательств составил почти 250 млрд долл. США или 29% от их обязательств. Таким образом, неспособность выплачивать в полном объеме пособия из размещенных средств вынуждает города, округа и школы выплачивать высокие проценты из текущих доходов, что практически разоряет некоторые правительства и многие школы. Почему возникла эта огромная проблема государственной службы? Отчасти она возникла из-за низких инвестиционных доходов во время глобальной рецессии 2008 и последующих годов. Однако основная системная проблема заключается в том, что, когда несколько десятилетий назад были введены пенсии, большинство пенсионеров умирали в течение нескольких лет после выхода на пенсию. Сейчас же многие американцы рано выходят на пенсию и проживают долгую жизнь, получая пенсии на протяжении 20-40 лет и более. Кроме того, очень важно, что в последние десятилетия, по мере того как профсоюзы государственных служащих получили влияние на выборах, народно избранные городские советы, окружные инспекторы и школьные советы стали участвовать в политизированных коллективных переговорах. Они по обыкновению соглашались с требованиями профсоюзов о существенном повышении пенсий и других видов вознаграждения. Политики по большей части не смогли определить каким образом оплачивать расходы, связанные с этими юридическими обязательствами, тем самым перекладывая долги на будущие поколения. К слову, губернатор Калифорнии выделил 7,1 млрд. долл. США в рамках предлагаемого государственного бюджета в размере 222,2 млрд. долл. США на 2020-21 гг. с целью сокращения объема нефинансируемых обязательств *за один год*. Калифорния, с 5-ой по величине экономикой в мире (которая во время нынешнего экономического роста составляет более 3 трлн. долл. США в год), надеется в ближайшие 30 лет ликвидировать проблему недофинансирования. Пока же предлагаемый бюджет на 2020-21 гг. спасет местные органы власти и школы от краха в настоящий момент.

Общий пенсионный фонд штата Нью-Йорк, который является третьей по величине пенсионной системой в Америке, и город Нью-Йорк с пятью отдельными планами с фиксированными выплатами также являются ключевыми примерами. Этот фонд штата, являющийся одним из наиболее успешных, сообщил о том, что он на 94% обеспечен

финансированием на сумму 210,5 млрд долл. США в 2019 г., при этом дефицит финансирования за счет доходов составил лишь 0,19% в 2016 г. и 5,23% в 2019 г., что ниже среднегодового уровня в 7,3%. Для сравнения: дефицит пенсионных выплат в городе Нью-Йорк составляет 75% от нефинансируемого долга города в размере 197,8 млрд. долл. США.

Федеральное правительство Америки имеет две системы финансирования выплат пенсионных пособий: Пенсионная система государственной службы для работников, нанятых до 1984 года (система с *фиксированными выплатами пособий*, финансируемая за счет доходов) и Пенсионная система для федеральных служащих (FERS, система с *фиксированным уровнем взносов работников*, оцениваемая в 2020 году в 931 млрд. долл. США), для тех, кто был нанят после этого. В докладах Управления кадровой службы США (OPM) и Бюро по управлению и бюджету (OMB) сообщается, что обе системы остаются надежными. Тем не менее, FERS финансируются за счет *текущих* взносов работников и работодателей, а также за счет процентов от казначейских облигаций в настоящий продолжительный период очень низких процентных ставок по заимствованным средствам в мире.²

Будучи частью общего пакета вознаграждения работников, расходы американских государственных служб на государственное и частное медицинское страхование, как правило, совпадают с проблемами пенсионных выплат. И большинство таких расходов нельзя откладывать. По оценкам Бюро статистики труда США, общая сумма выплат работникам частного сектора составляет в среднем около 30% от уровня зарплат. По его подсчетам, государственные служащие имеют более низкие дополнительные выплаты, при этом такие расходы, как пенсии, часто частично откладываются на неопределенный срок.

Структуры государственной службы, связанные с заслуженными компетенциями и политической восприимчивостью. Важно отметить, что две вышеупомянутые проблемы, выбранные Астанинским хабом в сфере госслужбы в качестве темы недавних международных обсуждений – *события в области цифровизации и оплата труда государственных служащих* – являются самыми главными проблемами американской государственной службы. Тем не менее, *структуры государственной службы* традиционно являлись основным предметом

² В качестве примера связанной с этим реальности можно отметить национальный долг правительства США в размере 21,7 трлн. долл. США в 2020 году и бюджетный дефицит в размере 1,1 трлн. долл. США за один год в 2020 году, при этом ожидается, что такой дефицит доходов сохранится и в последующие годы.

озабоченности в исследованиях и практике государственного управления. Исторически сложилось так, что эти структуры были ориентированы на конкурирующие ценности *нейтральных компетенций государственной службы* и *партийной политической восприимчивости*. Комиссии по государственной службе подчеркивали важность нейтральных компетенций. После принятия в 1978 году Закона о реформе государственной службы все больше внимания уделяется политической восприимчивости. В бюджете администрации Трампа на 2021 год предлагается передать функции, связанные с политикой в области государственной службы, в Исполнительный офис президента. Это предложение кратко отмечается далее в настоящем анализе.

По сути до индустриализации и урбанизации, начавшейся до периода гражданской войны 1860-х годов, правительство весьма редко было серьезно озабочено жизнью большинства американцев. В период послевоенного восстановления новое федеральное правительство США, наделенное конституционными полномочиями, значительно выросло в размерах. В течение многих десятилетий местные органы власти продолжали играть важную роль среди населения. Но к 1870 году некоторые города стали большими и политически важными. Трансконтинентальные железные дороги помогли обозначить национальные промышленные реалии. Коррупция, ставшая настоящим бедствием во время военных действий, была широко распространена в экономике и государственном управлении. В экономике преобладала ситуация, когда большие богатства были сконцентрированы в руках крошечного меньшинства. Например, только Джону Д. Рокфеллеру принадлежало два процента всего богатства. Стали возникать аграрные политические протесты против угнетающего капитализма, также росли городские движения за гражданские реформы. Они объединились на политическом уровне для поддержки создания новой формы государственного правления посредством специализированных *Независимых комиссий по регулированию, объединяющих законодательную, исполнительную и судебную власть*. Будучи двухпартийными или беспартийными структурами, они должны были бороться с преступностью, коррупцией и дилетантским невежеством в бизнесе и правительстве, а также продвигать передовой опыт в экономике, социальной сфере и «верховенстве права». На карту было поставлено выживание конституционной демократии и поддержка капиталистической экономики. В 1883 году Комиссия по вопросам государственной службы США (CSC) стала первым подобным учреждением в национальном правительстве. Будучи трехчленным и двухпартийным учреждением, приверженным принципам

компетенций на основе заслуг и профессионализма, CSC стала прочной моделью среди органов власти и правительств штатов. Комиссии по регулированию оставались преобладающими национальными структурами в американском государственном управлении вплоть до масштабных реорганизаций, которые были проведены в поддержку политики и программ, направленных на борьбу с Великой депрессией 1930-х годов и всеобъемлющим расширением масштабов Второй мировой войны. До 20-го века и в его начале прогрессивные движения за реформы поддерживали ценности и практики, многие из которых были заимствованы из Европы и других стран, что быстро определило новую область государственного управления. К 1930-м годам эти ценности и практики были в той или иной степени законодательно закреплены в качестве концепции *административного государства*. Теории и практика *бюрократических структур исполнительной власти при уполномоченной Администрации Президента* стали принципами для многих руководителей в американских органах власти. В рамках «Нового курса» президента Франклина Рузвельта были предприняты огромные усилия по замене Комиссии государственной службы США агентством, контролируемым президентом. Эти усилия не увенчались успехом. CSC устояла, став сильнее благодаря поддержке и полномочиям межведомственной группы, состоящей из уполномоченных директоров по кадрам.

Примечательно, что за исключением военных лет, американское национальное правительство по сегодняшним меркам оставалось небольшим. В послевоенные 1940-е годы годовые бюджеты были лишь в пределах ниже 15 млрд. долл. США. Уже в 1964 году президент Линдон Джонсон попытался ограничить предлагаемый бюджет 100 млрд. долл. США. Президенты Трумэн и Джонсон оказали влиятельную поддержку структуре государственной службы, основанной на заслугах, поддерживаемой Комиссией государственной службы. Оба президента были убежденными сторонниками государственного управления экспертными специалистами, в том числе как в отношении формирования политики, так и ее реализации. Джонсон даже назначил независимого председателя CSC консультантом Белого дома по кадрам в целях поддержки подхода «заслуги и этики».

В конце 1960-х и на протяжении 1970-х годов национальное правительство быстро увеличивалось в размерах. Американские политические идеалы начали рушиться. Распространилась практика партийной политики. Вице-президент Агню был вынужден уйти в отставку из-за финансовых злоупотреблений. Президент Никсон

подал в отставку, избежав несомненного импичмента и судебного приговора. Вступающий в должность Президент Картер из сельской Джорджии вел кампанию против вашингтонских институтов. После его избрания, его партийным сторонникам (некоторые из которых были дилетантами в государственном управлении) давалось предпочтение в качестве назначенцев на чрезвычайно важные должности. Структуры и практика CSC и профессиональной службы были избраны мишенью с политической точки зрения. Эксперты в области государственного управления из университетов и других учреждений, приверженные тому, что они считали бюрократическими принципами административного государства, вновь обратились с предложениями, озвученным в 1930-х годах, об упразднении CSC. В 1978 году был принят *Закон о реформе государственной службы*. В соответствии с ним почти все функции CSC были возложены на вновь созданное Управление кадровой службы (ОПМ). Оно было задумано как орган исполнительной власти под контролем Президента. После первых президентских выборов после введения в действие Закона о реформе государственной службы Президент Рейган назначил Директором ОПМ представителя либертарианской партии, который скептически относился к идее «Большого правительства». Что касается идеалов нейтральной государственной службы, то он в своём комментарии мне сказал, что *«подобный побег от политики является нереалистичным»*.

В законе 1978 года формально были сохранены некоторые поддерживаемые обеими партиями полномочия CSC, путем создания незначительного *Совета по защите систем заслуг* (MSPB) и Управления специального советника. Когда они были созданы, критики назвали этот механизм «сторожевым псом, охраняющим системы заслуг» «декоративной собачкой». Назначенцами Рейгана в Совет по защите систем заслуг стали партийцы, не имеющие опыта работы или интереса к кадровой работе. Позже один из них был награжден назначением в Апелляционный суд. Профсоюзы государственных служащих также получили важный узаконенный статус в соответствии с законом 1978 года, что будет рассмотрено далее.

С учетом аппарата, о котором кратко говорилось выше, в настоящее время в рамках национального правительства существуют отдельные государственные службы. Это учреждения со специализированными функциями и политической поддержкой. К ним относятся Госдепартамент, ФБР, ЦРУ и НАСА. Фрагментация во все большей степени служит отличительным признаком федеральных государственных служб.

В мае 2019 года администрация Трампа предложила аннулировать статус независимого агентства ОРМ. Она предложила передать большинство функций государственной службы Управлению служб общего назначения (GSA), за исключением тех, которые, как отмечалось ранее, отнесены непосредственно к компетенции Исполнительного офиса президента. Конгресс заблокировал это предложение, потребовав проведения исследования Национальной академией государственного управления. И тем не менее, в предлагаемом бюджете на 2021 год президент Трамп в феврале 2020 года представил планы финансирования слияния ОРМ в рамках GSA.

И хотя знание вышеуказанной структуры федерального правительства США имеет важное значение, важно также понимать, что на местном уровне и на уровне штатов существуют многочисленные отдельные контингенты государственных работников в виде особых государственных служб. Примерно в половине городов местное управление организовано в форме Совет-Менеджер. В значительной степени влияние на них оказывают смешанные идеалы «Прогрессивной эры» и «Административного государства». Функции по управлению кадрами/персоналом обычно возлагаются на профессионального эксперта-директора, который подчиняется главному управляющему – сити-менеджеру, при этом Городской совет может также использовать Комиссию по вопросам государственной службы в составе из местных граждан для осуществления надзора за деятельностью, в частности, в вопросах норм и стандартов этики и заслуг. На деле же, некоторые независимые Комиссии по государственной службе напрямую назначают директоров по персоналу. Деятельность по управлению трудовыми отношениями осуществляется в рамках различных структур, что будет рассмотрено ниже.

История государственных служб правительств штатов в основном схожа с историей служб федерального правительства. В некоторых из них, как, например, в крупном штате Техас, институционализация нейтральных профессиональных систем, как и партийных политических структур, происходила фактически параллельно в течение десятилетий в рамках ключевых юрисдикций. Это особенно заметно в Чикаго и некоторых других крупных городах страны, с существующей формой жесткого управления мэром.

Объединение в профсоюзы, приватизация и договорные взаимоотношения

Объединение государственных служащих в профсоюзы в 1960-х годах и после, а также приватизация вместе с последовавшими за этим процессами аутсорсинга, являются *взаимосвязанными событиями*, которые оказали огромное влияние на все уровни государственного управления США. Чтобы понять современные реалии государственной службы необходимо понять связь между этими тремя *мощными политическими процессами*.

Большинство американских государственных служащих (за исключением, главным образом, в южных штатах) в начале 1960-х годов получили права на членство в профсоюзах и на различные формы коллективных переговоров. До этого почти везде работа на правительство юридически определялась как *привилегия* в духе так называемой доктрины «*работа по воле суверенного правительства*» (по воле короля в более ранние времена в Европе). До принятия закона в рамках «Нового курса», направленного на борьбу с Великой депрессией (Национальный закон о трудовых отношениях – Закон Вагнера 1935 года), существовавшая еще более жестокая доктрина «*работа по желанию*» контролировала частное предпринимательство. Процесс объединения в профсоюзы представлял собой незаконной *препятствующей мерой для торговли*. Применялись суровые штрафные санкции. Сегодня во многих государственных организациях работники, являющиеся политически избранными и назначенными должностными лицами, как правило, занимают должности, *освобожденные от обязательств в рамках «работы по желанию»*, не имея при этом прав и обязанностей профессиональных государственных служащих. Вместо этого они полагаются на партийную политическую поддержку и обеспечивают ее.

Несмотря на предыдущие недружеские доктрины, гильдии некоторых ремесленников и аналогичные профсоюзам братства работников государственных типографий, полиции, пожарных и ветеранов войны стали обычным явлением до Первой мировой войны, а также во время и после нее. На президентских выборах 1960 года профсоюзы государственных служащих поддержали Джона Ф. Кеннеди. Эти голоса в Чикаго помогли ему одержать минимальную победу в Иллинойсе (с преимуществом лишь в 0,5%), позволив, таким образом, стать президентом. Кеннеди обещал профсоюзам свою поддержку. В 1961 году он незамедлительно назначил исследовательскую группу, а 17 января 1962 года издал указ № 10988, разрешивший форму коллективного договора для многих служащих федеральной государственной службы

США. Он запретил забастовки и подобные действия на рабочем месте, а Конгресс сохранил за собой власть в вопросах заработной платы и рабочего времени. Большинство профсоюзов благодаря своему политическому влиянию предпочли переговорам лоббирование. Условия труда, в частности трудовые конфликты, стали предметом переговоров.

В дальнейшем профсоюзы продолжали добиваться расширения своих прав посредством исполнительных указов, однако они не смогли достичь своей цели – институционализации в законодательном порядке, пока не был принят Закон о реформе государственной службы 1978 года. В соответствии с этим законом в мае 1978 года президент Картер реализовал свой План реорганизации № 2, согласно которому президенту разрешалось осуществлять прямой политический контроль за деятельностью государственной службы. Помимо создания MSPB и Управления специального советника, как отмечалось выше, он включал расширение полномочий Федерального управления по трудовым отношениям (FLRA). Мне, как руководителю Целевой группы по трудовым отношениям Закона о реформе государственной службы 1977-78 годов, негласно было сказано должностными лицами профсоюзов Американской федерации труда (AFL) и Конгресса промышленных организаций (CIO) не включать вопросы заработной платы и рабочего времени или членских взносов в переговоры. Несмотря на то, что большинство профсоюзов публично заявляли о своей поддержке таких положений, политика Конгресса все же оставалась более многообещающей. Общие принципы Закона о реформе государственной службы в основном продолжают действовать с внесением своевременных поправок. Однако в связи с последовавшими за этим национальными тенденциями масштабной цифровой эры автоматизации, приватизации и аутсорсинга, профсоюзам федеральных работников не удалось усилить свое влияние.

Там, где полномочия профсоюзов значительно выросли – так это правительства штатов и местные органы власти, а также школьные системы. Хотя указ 10988 и не относился к ним, он сразу же оказал влияние на национальную политику. За исключением южных штатов (где положения «права на труд» оставались исключениями закона Вагнера), объединение в профсоюзы работников государственной службы в той или иной степени вылилось в общественные акции в 1960-е и 1970-е годах. Профсоюзы вскоре стали определенно более влиятельными на выборах городских, окружных, школьных и государственных должностных лиц. Эти должностные лица быстро разработали и приняли благоприятствующие законы и распоряжения. В последующих коллективных переговорах по вопросам зарплаты, рабочих часов и условий труда должностные лица,

которые все в большей мере были обязаны своим избранием профсоюзам, часто соглашались с щедрыми зарплатами и условиями труда, включая контроль за основными положениями трудового распорядка (что редко обсуждалось в ходе коллективных переговоров в частном секторе). Важно отметить, что наиболее сильной критике американские системы государственной службы на протяжении десятилетий подвергались за то, что, по мнению многих, они парализовали работу органов власти жесткими бюрократическими правилами и бездарностью. Коллективные договоры, некоторые из которых предусматривали доскональный контроль порядка государственной службы профсоюзами, стали широко восприниматься критиками как еще более удручающе чуждые по отношению к эффективному управлению и деятельности правительства.

Администрацией Рейгана были немедленно предприняты попытки избежать того, что многие считали запутанной правительственной бюрократией, что вдохновило общенациональные тенденции. Как отмечалось ранее, директор ОРМ при администрации Рейгана был сторонником либертарианских ценностей. Многие другие официальные лица и члены Конгресса разделяли скептицизм в отношении объединения в профсоюзы государственных служб. Приватизация стала одной из привлекательных альтернатив. Использование коммерческих предприятий для выполнения некоторых прежде государственных функций, уже доказало свою политическую и экономическую выгоду в 1960-х годах. Популярными примерами были Диснейленд и SeaWorld. Государственные учреждения по уходу за психически и физически зависимыми гражданами были большей частью вытеснены, особенно в 1970-х годах. Доктриной стал «уход в общинах». Возникшие как вследствие такие явления как бездомность, наркомания, болезни и «назначение лекарств в погоне за прибылью» в то время еще не были столь печально очевидными, как сейчас. На протяжении десятилетий платные мосты и баржи способствовали транспортировке, а финансируемая за счет частных средств Канзасская платная автострада, не имеющая ограничений по скорости, по-прежнему представлялась выгодной приватизационной инвестицией. Многие коммунальные услуги были и остаются коммерческими предприятиями. Таким образом, приватизация не была чем-то новым. Она просто существенным образом расширилась. В какой-то мере она обещала критикам некоторый уход от профсоюзного правительства.

Однако, трезво оценивая ситуацию, лишь немногие дополнительные государственные функции, помимо распространения новых технологических разработок, могут быть легко приватизированы.

Наоборот, *использование частных организаций* для выполнения постоянных и быстро расширяющихся государственных функций становится все более распространенным. Это не только позволило отойти от правил государственной службы и трудовых отношений между администрацией и профсоюзами, но и увеличить прибыли подрядчиков. Американским государственным служащим обычно запрещается делать взносы на политические цели. Подрядчики же обычно могут. Кроме того, в то время *законом Хэтча* был введен запрет на другую деятельность в партийных целях. Контракты на выполнение работ и связанная с этим политика были уже старой практикой при строительстве правительственных зданий, автомагистралей, канализационных и водопроводных сетей. Корабли, самолеты, транспортные средства, компьютеры и большинство других потребностей финансировались и по-прежнему финансируются из частных источников. Федеральные законы требуют избирательного подхода к найму профсоюзных работников подрядчиками для выполнения некоторых работ. Но эти системы правил в основном невидимы для избирателей. Для сравнения, правила государственной службы и трудовых договоров подвергаются критике как все более затруднительные. Трансформация Америки происходила не только благодаря «технологиям цифровой эпохи», но и благодаря сопутствующим социальным, экономическим и правовым изменениям. Широкомасштабный национальный и международный бизнес и сложные сети взаимодействия государственного и частного сектора набирали силу. Сейчас, в 21-м веке, организации глобального масштаба в электронном формате дотягиваются до отдельных людей, страдающих зависимостью от мобильных телефонов, даже в крошечных общинах и во многих отдаленных местах.

Вкратце, трансформации цифровой эры включают в себя расширение зависимости центральных и местных органов власти от крупных частных подрядчиков в вопросах автоматизированных операций и облачного управления и исследования информации. Системы государственной службы и трудовые отношения между администрацией и профсоюзами, несогласующиеся с базовой технологической динамичностью, все чаще отходят на второй план, если только профсоюзам не удастся сохранить законодательно закрепленные законодательно положения, поддерживающие их контракты. Словом, существующей американской правительственной рабочей силе брошен вызов гигантами. В то время как гигантские международные организации в некоторой степени сдерживаются властями Европейского Союза, бывшие американские антимонопольные законы и связанные с ними нормативные положения теперь не имеют действенной политической поддержки.

Многообразная инклюзивность государственной службы в сравнении с дискриминационным исключением

Два самых фундаментальных идеала американской государственной службы – *практика, основанная на заслугах* и *нейтральная политическая восприимчивость в соответствии с конституционным верховенством права* - до последних десятилетий определялись двумя совершенно противоположными наборами ценностей и практик. На протяжении большей части современной истории для обоих идеалов в значительной степени было характерно *исключение* доступа к наиболее желательным постам в государственной службе почти для всех, за исключением *избранных белых мужчин*. В настоящее время в большинстве государственных служб преобладает *многообразный инклюзивный подход*. Однако наличие исключительных поводов для политического раскола, начиная с 2016 года, стимулирует новое противодействие многообразию.

Гетеросексуальное доминирование белых мужчин отражает глубокую и обширную национальную культуру расовой, гендерной, религиозной, социальной и экономической дискриминации. Эта культура привилегии была упрочнена законом и широко распространенными обычаями. До двух последних прогрессивных поколений изменения происходили медленно. Законодательно подкрепленная расовая дискриминация была успешно опротестована в Верховном суде в 1954 году, тем не менее, принцип «продуманными темпами» разрешал делать изменения постепенно. Десять лет спустя Закон 1964 года о гражданских правах оказал поддержку прогрессу в расовых, гендерных и других вопросах на пути к обществу *многообразной инклюзивности*. Вслед за этим законом в течение остальной части *20-го века* на национальном и местном уровне и уровне штатов были приняты правовые нормы, направленные на запрещение произвольной дискриминации и поощрение интеграции.

Так называемые «*действия в поддержку*» (подбор и трудоустройство квалифицированных представителей меньшинств и женщин) стали широко востребованы среди государственных служб в 1970-х и 80-х годах. Критики называли эти усилия «*обратной дискриминацией*». Эти усилия, по большей части, медленно увенчались успехом. И тем не менее, в 1970-х годах только 6% руководящих должностей в федеральных органах занимали женщины. Расовые меньшинства занимали еще меньше *руководящих позиций в государственной службе*. В 1968 году, последнем году администрации Линдона Джонсона, был создан Федеральный институт исполнительной власти (FEI), помимо всего прочего, для

достижения инклюзивного руководства в государственной службе. В качестве образца в преподавательский состав FEI всегда входили, по крайней мере, одна или две женщины и представители меньшинств. Однако, несмотря на «действия в поддержку», в первые десятилетия в руководстве FEI, насчитывающем 65 человек, редко было более одной-двух женщин. В период моих двух назначений в FEI, в 1971-76 и 1980-81 годах, самое большое количество в одной сессии достигало пяти. Представители меньшинства оставались еще более малочисленными до конца 1980-х годов. Для сравнения: в настоящее время женщины иногда составляют большинство в программах FEI, также женщины занимали должности директора и заместителя директора института. Это типичный пример в настоящее время для большинства учреждений федерального правительства.

Реалии местных органов власти и правительств штатов были и остаются в основном схожими. Например, до нынешних поколений почти все руководители городских и окружных властей были белыми мужчинами. В 1960-е годы самый уважаемый городской руководитель в Америке сказал мне, отклонив кандидатуру незаурядной женщины-стажера, что *«женщинам нет места в городском управлении и никогда не будет»*. В то время студентами и преподавателями в самой элитной профессиональной программе в этой области в Канзасском университете были белые мужчины. Сейчас там одна женщина является самым уважаемым почетным профессором, а еще одна занимает пост директора Школы, который до этого занимал афроамериканец. Самые разные выпускники занимают должности менеджеров по всей стране. Аналогичным образом инклюзивность сейчас преобладает на большинстве уровней местных органов власти и правительств штатов. Разнообразие государственной рабочей силы вышло далеко за рамки расовых и гендерных различий. В 1990 году Закон об американцах-инвалидах обеспечил широкие права, которые применяются в сфере частной и государственной занятости, а также в других вопросах. В настоящее время принудительная досрочная отправка на пенсию, как правило, заменяется правом пожилых людей на работу до тех пор, пока они способны ее выполнять. Гомосексуалистам был строго исключен доступ к трудоустройству в государственной службе, пока в 1970-х годах не были вынесены судебные решения, требующие доказать, что *негативная причинная зависимость (связь)* была сопоставлена с их трудоустройством в государственную службу. В последующие десятилетия вопрос прав лесбиянок и гомосексуалистов на трудоустройство по-прежнему оставался крайне спорным. Однако в течение нынешнего столетия американская социальная культура

быстро трансформировалась. В настоящее время однополые браки не только получили широкое одобрение, более того, льготы и пособия государственной службы все чаще распространяются на таких супругов и их детей, наравне с гетеросексуалами.

Заключение: Меняющиеся времена и непреходящие ценности В 2018 году Астанинский хаб в сфере государственной службы сделал важное замечание, что времена быстро меняются во всем мире, и, с исторической перспективы, не просто постепенно, а глобально. *Всеобъемлющая эра цифрового преобразования* уже началась. На протяжении большей части своей истории американцы стали как никогда более разнообразными. Огромным недавним изменением с целью достижения общего единообразия является *цифровая зависимость*. При этом, электронные социальные сети, функционирующие при помощи в основном гигантских провайдеров цифровых услуг, которые отслеживают пользователей, теперь делают возможными крайние проявления как продуманно разобщенных, так и широко разделяемых культур. Связанной с этими событиями стала значительная раздробленность американской политики. Особенно серьезными являются крайние партийные разногласия во всех трех ветвях национального правительства. В частности, в 2010 году Верховный суд США в деле некоммерческой организации *Citizens United против Федеральной избирательной комиссии* 5 голосами против 4 постановил, что корпорации, союзы и ассоциации имеют те же права на политические коммуникации и расходы, что и отдельные граждане. Результатом этого стало чрезмерное влияние богатых организаций в политике. Гигантизм широко распространяется.

Поскольку ценности и практика государственной службы были закреплены на институциональном уровне и стали высоко цениться среди американских местных и национальных органов власти и правительств штатов еще до этих беспокойных времен, то они в основном сохранились. Однако институты претерпевают масштабные изменения. Автоматизация сокращает объединившиеся в профсоюзы трудовые ресурсы. Как отмечалось выше, верхние эшелоны федерального правительства, на которые раньше распространялись стандарты заслуг в государственной службе, в настоящее время все больше освобождены от этих принципов и руководствуются политической лояльностью. Аналогичный «освобожденный» подход к государственной службе все чаще преобладает в органах власти штатов и на местном уровне.

Государственная служба, основанная на заслугах, никогда не была задумана как способ уйти от ответственной политики.

Тем не менее, Америка серьезно озабочена вопросом *какая именно политика?* Этическая или коррумпированная? Экспертная или некомпетентная? Разделенная пекущимся только о собственных интересах политиками в условиях партийных крайностей? Напротив, фундаментальные политические ценности Америки разделяют *поиск человеческого достоинства и разумности в рамках конституционного верховенства права*. Они остаются основой американских государственных служб.

Библиография

Alikhan Baimenov & Panos Liverakos, Eds. *Public Service Excellence in the 21st Century*. Singapore: Palgrave Macmillan, 2019.

Patricia W. Ingraham & David H. Rosenbloom, Eds. *The Promise and Paradox of Civil Service Reform*. Pittsburgh & London: University of Pittsburgh Press, 1992.

Paul Light, NYU Global Center for Public Service. *The Government-Industrial Complex, Tracking the True Size of Government, 1984-2019*. Oxford: Oxford University Press, 2019. R.J. Stillman II, "Twenty-First Century United States Governance: Statecraft as Reform Craft and the Peculiar Governing Paradox it Perpetuates", *Public Administration*, Vol. 81(1), pp. 19-40, 2003.

Dwight Waldo, *The Administrative State*. New York: Ronald Press, 1948.

ТЕНДЕНЦИИ В РЕФОРМИРОВАНИИ СИСТЕМЫ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ АДМИНИСТРАЦИИ:
ОЦЕНИВАЯ ПРОШЛОЕ И ЗАГЛЯДЫВАЯ В БУДУЩЕЕ:
ОБОСНОВАНИЯ, ПОДХОДЫ И ПОСЛЕДСТВИЯ

Али Фаразманд¹

Введение: Дух и наследие административных реформ

Почти все реформы, изменения и процессы развития, формально либо неформально, несут в себе определенный дух. Дух реформ порождает надежды, энтузиазм и мотивацию для улучшения условий, считающихся ненадлежащими или требующими улучшения. С другой стороны, нередко и условия, которые кажутся идеальными и позволяют с оптимизмом смотреть в будущее, подвергаются изменениям и реформам по политическим или противоречащим здравому смыслу причинам. Эти изменения и реформы инициируются и проводятся потому, что «тренд» требует перемен, или же некоторые политики, занимающие важные посты во власти, решают изменить систему или организационные процессы в качестве своего наследия ради перемен и следования трендам, либо для того, чтобы их лично воспринимали как агентов перемен. Фактически, почти все президенты, правители и правительства инициируют и начинают реформы, преподнося себя в качестве агентов реформ.

Стремление или порыв к инициативам «сверху вниз» осуществить масштабные реформы, обусловленные различными причинами, также оставляют после себя «наследие». В истории административных, социальных или политических реформ имеется множество случаев таких изменений, предпринятых прежде всего по двум последним причинам. А литература по реформам государственного управления богата и объемна. Изучая эту литературу, легко обнаружить несколько главных результатов наблюдений, которые позволяют сделать общие выводы о реформах в целом и административных реформах в государственном секторе в частности.

Во-первых, почти у всех есть основания для реформ, у кого-то в большей степени, у других – в меньшей. Часто предлагаются разнообразные причины для таких реформ, и энтузиасты указывают на их необходимость.

¹ Профессор, Школа государственной администрации и политики Флоридского Атлантического Университета, США. Email: afarazma@fau.edu

Во-вторых, почти все реформы обещают многое, как рай, но их результаты или процесс реализации не оправдывают ожиданий. В-третьих, еще одной нитью, которую следует отметить, проходят катастрофы и неудачи, ведущие к масштабным и разрушительным последствиям, таким как загрязнение окружающей среды или финансовые потери, утрата экономической независимости или даже смена режима. В-четвертых, почти все реформы оставляют наследие, которое дает основания для оценки, анализа и изучения политики.

К сожалению, политические выводы часто игнорируются или упускаются из виду новыми политическими игроками у власти, которые действуют без учета прошлых неудач или каких-либо рациональных исследований. В-пятых, почти каждая административная реформа сталкивается с изменением целей и задач, а также смысла в ходе процесса, теряя свой первоначальный дух или намерения и превращаясь в очередную попытку реформирования. В-шестых, в последующем многие административные реформы теряют доверие в глазах широкой общественности, граждан и рядовых чиновников, которые относятся к ним как к очередной кратковременной причуде системы. Усугубляет эту ситуацию характер политических систем, которые не пользуются широкой общественной или гражданской поддержкой – общая проблема многих бедных, слаборазвитых и развивающихся стран, которые находятся в сильной зависимости или под угрозой со стороны глобальных правящих элит Запада, ранее колониальных, а теперь империалистических держав.

И последнее по порядку, но не по важности, это общее наблюдение, связанное с концепцией или аналогией «змея и лестница», – змеи забираются на деревья, чтобы заглянуть дальше и получить общую картину, вскоре устают и утрачивают опору и в итоге решают спуститься на землю и начать снова. Эта аналогия является распространенным наблюдением в отношении централизации и децентрализации, масштабной приватизации, за которыми следуют разочарования и стремление к деприватизации или национализации, и так далее. Зависимость от пути также проходит еще одной общей нитью в теории и практике административных реформ – политических, социальных и экономических. Большинство из вышеперечисленных наблюдений и общих нитей характерны как для развитых индустриальных стран Запада, так и слаборазвитых и развивающихся стран на Востоке.

В этой статье рассматриваются четыре основных вопроса и делается попытка ответить на них в рамках ограниченного анализа, основанного на фактических данных и опыте последних трех десятилетий во всем

мире. Во-первых, какие тенденции характеризовали реформы в области государственной администрации последних трех-четырёх десятилетий в мире? Во-вторых, каковы обоснования, характер и цели этих реформ? И, в-третьих, каковы последствия или наследие этих крупных реформ? И, наконец, что ждет нас в будущем, в каком направлении будут двигаться реформы системы государственной администрации в будущем? В данной работе рассматриваются первые три вопроса, тогда как последний (четвертый) вопрос будет подробнее проанализирован в рамках другого доклада, отсылая читателей к фундаментальной статье автора «Будущее государственного управления: вызовы и возможности» (The Future of Public Administration: Challenges and Opportunities), опубликованной в журнале *Administration and Society* в 2012 г.

Доклад составлен следующим образом: во *втором* разделе представлены доводы для реформ в области государственной администрации и подходы к их реализации, далее в *третьем* разделе рассматривается теоретическое обоснование, объясняющее или обеспечивающее интеллектуальные основы реформ, а в *четвертом* ведется краткая дискуссия о «глобализации и реформе системы государственной администрации», ее значении и последствиях. Далее в *пятом* разделе достаточно подробно обсуждаются основные тенденции реформирования системы государственной администрации, уделяя особое внимание «реформам государственной службы» на протяжении длительного периода времени, начиная с 1883 года, когда была введена «система заслуг», за которой последовало принятие в конце двадцатого века Закона о реформе государственной службы 1978 года как полной противоположности более ранних знаковых реформ. Обсуждение в этом разделе далее переходит к поспешной приватизации и отходу от административного государства в эпоху Рональда Рейгана в 1980-е и в последующие годы, а также введению и реализации доктрины «нового государственного менеджмента» с целью изменения культуры и структуры государственной администрации с рыночной идеологией и практикой фактически во всем мире. Этот раздел охватывает четыре десятилетия государственной службы и административных реформ в США и во всем мире – от Картера до Рейгана, Буша (отца и сына), Клинтона, Обамы и до Трампа в настоящее время. Рыночные идеологии, реформы и их влияние обсуждаются достаточно широко и в увязке с теоретическим обоснованием, а также с доводами и подходами, рассмотренными в предыдущих разделах работы. Часть этого раздела также посвящена целому ряду других реформ, таких как «новая государственная служба», новое государственное управление, новые государственные ценности и т.п., которые продолжают действовать в условиях все еще существующих тенденций к новому

государственному менеджменту и приватизации (хотя в большинстве стран мира от них отказались, в некоторых развивающихся странах они все еще актуальны). В последнем, *шестом* разделе представлено несколько заключительных замечаний и соображений для дальнейшего самостоятельного размышления; и в конце статьи представлены ссылки.

Доводы в пользу административной реформы

Доводы в пользу реформы системы государственной администрации могут быть различными. Сюда относится совершенствование системы в целях повышения ее эффективности и действенности, модернизация системы на институциональном или процессуальном уровне, чтобы остаться в курсе последних событий в административной области; инициирование изменений в интересах преобразований как динамичного процесса непрерывного совершенствования; модернизацию системы на институциональном, организационном, культурном и технологическом уровнях; а также опережающие изменения в рамках тенденций административных реформ. Важно, чтобы административные системы и учреждения время от времени проходили через изменения, чтобы оставаться динамичными, вместе с людьми, работающими в них, овладевая новыми технологиями для совершенствования коммуникаций и оперативных процессов, а также наращивания упреждающего потенциала для управления чрезвычайными ситуациями и кризисами, а также рутинными административными процессами.

Помимо доводов для начала административных реформ, при обдумывании или планировании административных реформ на ум приходит ряд перспектив и элементов. Во-первых, речь идет о макро/микро перспективах. Макро/микрореперспективы очень важны для того, чтобы субъекты и процессы системы могли смотреть на вопросы и проблемы сверху, имея возможность видеть общую картину, то есть видеть «лес», в котором многие деревья могут представлять различные подходы или идеи для проведения реформ. Возможность видеть «лес» позволяет агентам перемен и лидерам получить более широкую картину окружающего пространства, а также основных рассматриваемых вопросов. Впрочем, в такой картине «леса» можно упустить из виду уникальные и важные элементы или части леса, которые имеют существенное значение для функционирования звеньев или частей административной системы. Подход или перспектива административной реформы на микроуровне выдвигает на первый план важные детали, не рассматриваемые в рамках макровзгляда. В этом случае идеальной перспективой будет комбинация (Farazmand, 2017).

Применение макроперспектив к административной реформе подразумевает работу с глобальным, региональным и национальным масштабом и сферой охвата. Микроперспектива позволяет взглянуть на местные и национальные административные системы в соответствии с тенденциями и событиями в реформировании на макро- или региональном уровне.

К административным реформам также можно подойти с философского, теоретического, эмпирического и культурного ракурса. Эти ракурсы необходимо дополнить целым рядом правовых, политических, социальных, экономических, организационных, управленческих и культурных аспектов. В приведенном выше общем представлении доводов для административной реформы не хватает еще одной или двух причин или факторов – реформы «сверху вниз», предпринимаемой по политическим соображениям. Обычно это происходит в странах, находящихся под прямой или косвенной колониальной или империалистической властью Запада – реформы проводят скорее даже в косметических целях, чтобы обрести некоторую легитимность и остаться у власти, иначе руководители будут отстранены от нее. Приказ или совет такого рода исходит от внешнего колониального начальства или империалистических держав не по альтруистической причине заботы о людях этих стран; это делается в корыстных интересах внешних колониальных или империалистических держав. Возможно ли, чтобы такой приказ или совет также был искренним и основывался на реальном положении дел? Возможно, но история свидетельствует об обратном.

В качестве примера можно привести давление, которое оказывало США на покойного шаха Ирана в 1960-х годах с тем, чтобы инициировать так называемую «земельную реформу» – реформу, которая носила в основном косметический и приукрашивающий истинное положение характер, вызывала волнение и замешательство среди интеллигенции и образованного среднего класса по поводу реальных целей реформирования, покупала временную поддержку среди крестьян для действующего режима – хотя и призрачную – и предотвращала потенциальные крестьянские восстания в сельской местности страны (см. Farazmand, 1989; Cottam, 1979; Holiday, 1979).

Последняя причина для проведения административной реформы заключается в предотвращении социальных революций как средство подавления или перенаправления взрывоопасных ситуаций на мелкие и пустые реформы с незначительными надеждами или вообще без надежды, сохраняя при этом существующее положение дел и укрепляя правящий режим с помощью обманчивых мер по обеспечению «функционирования

системы» (Farazmand, 1989). Примеры последних можно найти во многих странах Азии, Ближнего Востока и Латинской Америки, где руководят или диктуют события внешние силы США, Великобритании и Франции.

Из более свежих примеров – так называемая «арабская весна», которая быстро распространялась как революция, один за одним охватив реакционные диктаторские режимы, но была остановлена прямыми и косвенными интервенциями США и Великобритании после того, как эта революция стала обрушивать деспотические арабские режимы, живущие в каменном веке. Именно тогда стали происходить диверсии в рамках так называемых протестов, навязанных и руководимых извне, а также террористические акты со стороны ДАИШ (ИГИЛ) в Сирии и Ливии. У них получилось силой сместить правительство Ливии, но не удалось сделать то же самое в Сирии – даже после многих лет разрушительных террористических атак и авиаударов США и Великобритании, а также хищения нефти с сирийских территорий под флагом американских сил, продолжающихся и по сей день.

Наконец, реформы во всем мире, как в развитых, так и в развивающихся странах, часто начинаются еще по двум фундаментальным причинам: первая из них заключается в получении легитимности и поддержки (например, посредством голосов на выборах) или в продлении срока действия нелегитимных в противном случае правительств или администрации; а вторая связана со стратегическими парадигматическими целями на макро и глобальном уровне структурных и культурных изменений в правительственных и административных системах посредством корпоративной глобализации мира [см. подробнее далее]. Структурные изменения в институциональной и организационной конфигурации государственного и частного секторов, а также культурные трансформации посредством изменения взглядов и умонастроений государственных/гражданских служащих на уровне их системы убеждений и ценностей в поддержку систем управления частного бизнеса, или, скорее, корпоративного бизнеса, подразумевая при этом превосходство рыночной идеологии над управлением и администрированием в государственном секторе (Farazmand, 2012).

Это проявилось в последних трех-четыре десятилетиях непрекращающихся политических, экономических и социально-психологических изменений, происходящих посредством структурных трансформаций «масштабной приватизации» и внедрения концепции «нового государственного менеджмента» во всем мире. С помощью первого государственные активы были переданы частным корпоративным

предприятиям для обогащения корпоративных элит или продвижения интересов некоторых олигархов, а вторая изменила умонастроения и системы убеждений не только широкой общественности и граждан, но и гражданских и государственных служащих и государственных руководителей, которые на протяжении всей своей карьеры твердо придерживались веры в общественные ценности и государственные интересы (Farazmand, 2002; 2012; готовится к публикации), что привело к глубокому кризису идентичности в сфере государственного управления и государственных дел во всем мире. Тем не менее, сами интеллектуальные лидеры частных корпоративных рыночных систем, такие как Милтон Фридман и Питер Друкер в Америке, осознали и прямо признали тот факт, что они ошибались в том, что рыночная система является ответом на все, в чем нуждаются общества или что делают правительства (см. цитаты в Farazmand, 2002; David Korten, 1995, 2001).

Теоретические перспективы и подходы к реформе системы государственной администрации

Большую часть литературы по административной реформе, независимо от ее обоснований, можно охарактеризовать тремя широкими теоретическими перспективами. Теория «сверху вниз», теория «снизу вверх» и институциональная или всеобъемлющая теория (Peters, 2002; 2009; Farazmand, 2009; 2017). Модель реформирования и изменений «сверху вниз» как теоретический подход к реформам предполагает, что высшие организационные или институциональные руководители обладают обширными знаниями о ситуации, в отношении которой реформы и рассматриваются. Предполагается, что они видят большую картину сверху, как, например, в «теории леса», когда руководители хорошо видят «лес» сверху. Такой подход имеет свои преимущества и недостатки. Преимущества включают в себя обширные знания организации, учреждения или административной системы правительства, достаточные для того, чтобы разработать программу реформ наверху. При той поддержке, которую они оказывают, реформа «сверху вниз» может быть в значительной степени успешной при условии, если руководители действительно поддерживают этот процесс. К недостаткам этой модели или теории можно отнести отсутствие подробных знаний о «деревьях в лесу». Руководители могут не обладать достаточными знаниями о деталях ситуации на местах. И люди, если их мнения не принимаются во внимание и не уважаются, могут возмущаться и сопротивляться реформе «сверху вниз» и относиться к этому процессу как к очередному «увлечению реформами», которое они часто видели в прошлом.

Теория реформ по принципу «снизу вверх» предполагает, что люди – широкая общественность, организации, сотрудники и граждане в целом – лучше понимают проблемы и вопросы и знают лучшие подходы к необходимым реформам. Преимущества этой модели или перспективы заключаются, в том, что она охватывает среду, в которой функционирует система, и потребности в реформах лучше всего ощущаются внизу. Поэтому реформы на основе подхода «снизу вверх» были бы наиболее целесообразны и могли бы иметь больше шансов на реализацию, поскольку люди на местах лучше знают «деревья» и приложили бы усилия для осуществления реформ.

Преимущества этой модели очевидны, в то же время к ее недостаткам относится проблема наблюдения за общей картиной с самого верха, когда необходимо учитывать всю систему и видеть весь «лес» (Farazmand, 2009; Peters, 2002).

Третья теоретическая перспектива или модель сочетает в себе подходы «сверху вниз» и «снизу вверх» к разработке реформы и рассматривается как «институциональная» или всеобъемлющая. Эта перспектива предлагает преимущества обоих подходов, сводя до минимума недостатки вышеуказанных моделей (там же). Большая часть реформ и изменений в правительственной и административной системах за последние три-четыре десятилетия осуществлялась по принципу «сверху вниз», но иногда также рассматривались и осуществлялись и реформы по принципу «снизу вверх». Большая часть таких реформ была обусловлена давлением, связанным с вопросами окружающей среды, в том числе такими острыми, как устойчивость и контроль за загрязнением окружающей среды, или революционными движениями, которые привели к полному краху и преобразованиям систем по всему миру. Примерами последних являются Иран после революции 1978-79 годов; Никарагуа после 1979 года; Куба после 1950-х годов; Венесуэла после 1990-х годов и другие страны.

Примерами первых из вышеупомянутых, менее существенных и несистемных изменений – но все же важных парадигматических изменений – являются реформы здравоохранения при администрации Барака Обамы, реформы гражданской службы при администрации Джимми Картера, а также реформы в духе «нового государственного менеджмента» при администрации Клинтона в США и позднее в других странах. В то время как первые примеры характеризовались почти полными системными изменениями и преобразованиями со значительными структурными и процессуальными реформами, вторые примеры, как

и многие другие в остальных странах, таких как Великобритания, Франция и развивающиеся страны, представляли собой реформы, более или менее направленные на поддержание и преемственность политико-экономической системы – капиталистическая система и ее элитные структуры политической власти не были побеспокоены (Farazmand, 1989, 2009, 2017, готовится к публикации-2).

Помимо вышеперечисленных теоретических моделей направленности изменений и реформ, существует несколько других теорий, которые могут дать пояснение и руководство для реформ, изменений или трансформаций. Одна из них – «экологическая теория», представляющая мнение о том, что организации в той или иной области, скажем, авиакомпания или фаст-фуд, склонны копировать «формообразующие» изменения, которые там происходят (Farazmand, готовится к публикации-1). Чтобы остаться в этой области и хорошо работать, другие копируют изменения и предлагают аналогичные услуги клиентам. Примерами могут служить Burger King, McDonald, KFC или American Airlines и другие. Они формируют «среду» и копируют или следуют тенденциям. Аналогичные изменения происходят в сфере моды и дизайнерской одежды, производства автомобилей и в других отраслях промышленности (Aldrich and Pfeffer, 1976; Carroll, 1988).

Практическое применение административных реформ попросту одинаково среди правительств или уровней правительств – они копируют друг друга или вынуждены делать это на центральном или местном уровне, или же это является условием получения финансирования, например, Всемирного банка, Международного валютного фонда или ЮСАИД, которые предоставляют иностранную помощь развивающимся или бедным странам с «условиями», подразумевающими проведение рыночных реформ и масштабной приватизации или сокращение некоторых государственных расходов (Amsden, 2007; Farazmand, 2009). Другой моделью или теорией является теория модернизации. Эта теория, популярная в 1960-х годах, обычно применялась США, европейскими странами и Всемирным банком в отношении развивающихся и бедных стран. Сэмюэль Нантингтон (1968) предложил теорию модернизации посредством бюрократических административных реформ в комплексе с земельными реформами, которые были начаты с целью изменения традиционных структур власти в сельских районах, где землевладельцы не только владели землей, но и осуществляли политическую власть на национальном и местном уровне. Для уменьшения или ограничения их власти и влияния была предложена теория модернизации в комплексе с земельными реформами с целью, в том числе, бюрократизации

сельской местности, ограничения традиционной власти феодальных землевладельцев, содействия миграции избыточных крестьянских или сельских рабочих в городские районы в качестве дешевой рабочей силы, а также создания более крупного среднего класса, который отвечал бы целям капитализма и рыночной системы в качестве заказчиков в массовом порядке. Эта теория была принудительно реализована США в разных частях мира – иногда с неохотой, опасаясь неожиданных последствий.

Однако эта теория не нова, и в ней нет ничего нового. Вполне возможно, что она впервые была использована в V в. н.э. в Персидской империи Сасанидов при царе Хосрове Ануширване Справедливом, который внедрил бюрократическое управление в сельской местности посредством распространения рациональной административной системы в этих районах, ограничивающей власть феодальных землевладельцев, которые осуществляли свои традиционные полномочия в сфере своего влияния. Аналогичные реформы были проведены в Персидской империи XVI века во время правления династии Сефевидов, когда центральная администрация имела возможность вторгаться для контроля в сельские и отдаленные районы и территории, которые включали в себя прикаспийские страны, ныне независимые, в том числе южную часть России (Дагестан).

Однако в конце XX века эта теория привела к обратным результатам во многих частях мира, когда миллионы рабочих мигрантов из крестьян захлестнули городские трущобы, а затем превратились в радикальные силы, разжигающие городские и сельские восстания и революции в Латинской Америке, Азии, Африке и на Ближнем Востоке (подробнее см.: Farazmand, 1989). Основной причиной такого развития событий стало отсутствие доверия среди сельского населения к центральным правительствам во главе с правителями, которых они считали марионетками иностранных колониальных или империалистических держав США, Великобритании или Франции, и, следовательно, не имеющими никакой легитимности – реформы в их глазах означали укрепление системы, а не ее улучшение (Farazmand, 1989).

Еще одной теоретической перспективой и подходом к реформе и изменениям является линейная модель изменений, означающая серию реформ, продвигаемых сверху для того, чтобы произвести заранее определенные и ожидаемые изменения или преобразования с желаемыми результатами. Большинство моделей реформ, включая административные реформы, были линейными по своему характеру - они разрабатывались, поддерживались и осуществлялись с четкими целями

и задачами по изменению социально-экономических и политических условий на местах в пользу капиталистической системы экономики и управления. Вместе с тем за последние два-три десятилетия во всем мире также осуществлялись нелинейные и динамические или даже хаотичные изменения или реформы. Нелинейные изменения и теории хаоса являются гораздо более сложными, чтобы кратко объяснить их в рамках этой работы, но их суть в том, что в жизни нет ничего определенного, все подвержено внезапным и неожиданным изменениям, что хаос против стабильности или беспорядка становится нормальным образом жизни в современном мире капитализма².

Парируя эту теорию, которая имеет многочисленные последствия для государственного управления и администрации в XXI веке, Фаразманд предлагает новые пути создания потенциала, включая «Теорию неожиданного управления» (см. Farazmand, 2009; 2007), для действий в ситуациях хаоса и кризиса. Большая часть произошедших за последние три-четыре десятилетия изменений и преобразований, вызвавших тревогу и стресс у государственных служащих и учреждений, также казались хаотичными по своей сути. Они продумано рассчитывались и целенаправленно осуществлялись по принципу «сверху вниз», умышленно преследуя цель извлечения наибольшей прибыли, расширения контролируемых частными корпорациями рынков бизнеса и ресурсов посредством масштабной приватизации и аутсорсинга, а также установления как технологического, так и экономического и идеологического господства во всем мире (Korten, 1995; Farazmand, 1999, 2012; Amsden 2007; Dugger, 1989). Корпоративные структурные изменения «сверху вниз» выставили на улицы миллионы рабочих и служащих из-за сокращения штата, приватизации и аутсорсинга, что в одночасье вызвало изменения, на которые раньше потребовались бы десятилетия. Первоначальный шок и протесты были встречены с хладнокровием и безразличием, затем все больше и больше подобных реформ и изменений осуществлялись спланированным хаотичным

² Капитализм, потому что корпоративный капитализм и его военно-политические системы объявили о глобальной победе и правоте над социализмом, и в стремлении установить гегемонию через машину глобализации, «государство-военная бюрократия» стремится к глобальным преобразованиям развивающегося мира. Для этого используются как мирные средства, такие как саботаж и экономические санкции, так и терроризм, вторжения и оккупация, прямые и косвенные. Яркими примерами в XXI веке являются Ирак, Сирия, Афганистан, Венесуэла и Йемен, в XX веке – Никарагуа, Сальвадор, Чили и другие страны.

образом до того момента, когда хаос стал нормальной практикой, и, тем не менее, ни революций, ни массовых митингов против таких преобразований не происходило.

Затем эту практику корпоративной модели переняли и стали применять правительственные учреждения – как учреждения глобального управления, например, Всемирный банк, МВФ, ЮСАИД, так и правительства коренных народов в развивающихся странах и даже в некоторых промышленно развитых западных странах (Korten, 1995; Amsden, 2007; Dugger, 1989). После чего вступило в силу «копирование» на институциональном уровне, и другие правительства последовали примеру либо были вынуждены сделать это, или же просто решили следовать тенденциям. Так, «изоморфизм» стал приобретать новые очертания как в государственном, так и в бизнес администрировании. Глобализация и технологический прогресс способствовали этим тенденциям и воодушевляли дальнейшую трансформацию в глобальную, а также национальную взаимосвязанность и интеграцию различных систем во всем мире³.

Глобализация и реформы государственного управления

Глобализация как концепция привлекает к себе внимание почти всех в 21 веке во всем мире. Почти у каждого есть свое видение или определение концепции глобализации – от таксистов до учителей и владельцев магазинов. Хотя разнообразие подходов с различных дисциплинарных или личных точек зрения является вполне естественным, лишь немногие смогли уловить сущность этой глобальной трансформации. Немногие до сих пор понимают глубину этой концепции и процесса ее осуществления. Экономисты, политологи, специалисты в области управления и бизнесмены имеют разное видение глобализации, каждый со своей точки зрения. Одни рассматривают ее как интернационализацию и отсутствие границ (Ohmae, 1995), другие - как более широкие возможности для торговли и бизнеса, третьи - как феномен новых колониальных идеологий (Korten, 1995; Dugger, 1989).

Фаразманд рассматривает глобализацию как «явление, идеологию и процесс, посредством которого происходит глобальная интеграция

³ Из-за ограничений в размере, в данной статье глобализация как процесс и явление подробно не рассматривается. Тем не менее, читателям предлагается прочитать статью Farazmand, «Globalisation and Public Administration» («Глобализация и государственное управление»), опубликованную в журнале «Public Administration Review», ноябрь-декабрь 1999 года. В следующем разделе статьи дается краткое изложение этого вопроса в связи с административными реформами

и трансцендентность», при этом корпоративная глобализация мира происходит путем повсеместного расширения влияния рыночных капиталистических систем через мощные и крупные транснациональные корпорации (Farazmand, 1999: 509, 510), которые, как утверждается, являются «безразличными к государству» по своей природе (Ohmae, 1995; Naisbitt, 1994). Другие считают это угрозой для общества, демократии и рабочих мест для трудящихся (Mele, 1996; Korten, 1995; Rifkin 1975), и утратой национального суверенитета в результате расширения наднациональных институтов управления, которые дополняют, если не вытесняют, территориальные национальные государства (Picciotto, 1989; Сох, 1993). Кроме того, технологический прогресс облегчил и ускорил эти глобальные преобразования и сделал их вне досягаемости для многих обычных институциональных механизмов. Миллиарды долларов перемещаются по всему миру путем нажатия клавиши на ноутбуке без какого-либо изменения в продвижении или условиях жизни рабочих и служащих или изменения производительности труда. Миллионы теряют рабочие места, в то время как немногие могут получить миллиардные прибыли (там же).

В целом, «глобализацию» можно объяснить с трех широких точек зрения: одна точка зрения выступает в ее пользу, другая – против, а третья является неким средним, которого придерживаются реалисты с разными точками зрения. Сторонники взгляда в пользу глобализации утверждают, что в условиях, когда роль государств отодвинута на второй план как маловажная или малозначительная, рыночная система и ее гигантские корпоративные организации могут делать все, что делают правительства, и предлагать мир, в котором не будет войн, конфликтов, нищеты, и благополучие будет создано для всех (Friedman, 1999; Fukuyama, 1992; Huntington, 1996). Это была радужная и чрезвычайно оптимистичная картина, которую предлагали сторонники корпоративной глобализации мира – «рай», который всем не терпелось увидеть! Антиглобалисты, с другой стороны, приводили аргументы против этого радужного мировоззрения и называли его в лучшем случае наивным, а в худшем – опасным для мира. Они отвергали глобализацию, так как по их мнению, подобная глобализация принесла бы больше страданий рабочему классу, вызвала бы большую нищету, а не ее сокращение, больше насилия и эксплуатации или разграбления природных ресурсов корпорациями, а в последствии и больше войн, чтобы удовлетворить корпоративную жажду больших прибылей и эксплуатации; соответственно, в «гонке на дно» приняли бы участие миллионы не только из рабочего класса, но и среднего класса, а виртуальное рабство приобретало бы новые формы (Korten 1995; Mele, 1996; Brecher and Costello, 1994; Dugger, 1989).

Третья перспектива, рассматриваемая как «реалистичная» с вариациями, предлагает иную точку зрения, которая противопоставляется как чрезмерно оптимистичной, так и отвергающей точкам зрения. В ней глобализация рассматривается как неизбежное историческое развитие капитализма с новыми этапами и реалиями передовых технологий, пользу которых для всех людей нельзя отрицать (например, мобильные телефоны или интернет-связь), и отмечается, что к этому явлению следует подходить с более широким взглядом, отвергая то, что плохо и вредно для людей и государств, и принимая то, что хорошо и полезно для обществ и экономик. Автор данной работы относится к этой категории исследователей, придерживающихся различных точек зрения, и утверждает, что для борьбы с этим глобальным явлением с его многомерными последствиями необходимы реформы, укрепление потенциала и корректировка политики (Farazmand, 1999, 2009, 2017, готовится к публикации).

Farazmand трактует «концепцию глобализма [идеологию] и глобализации как явления, вызванные историческими изменениями в рамках более широкой концепции непрерывности» (Farazmand, 1999: 510). Стремительное развитие капитализма обусловлено влиянием сверхсовременных технологий, позволяющих принимать многомиллиардные решения в сфере бизнеса и торговли нажатием клавиши на компьютере практически в любой точке мира – задача, для решения которой потребовались бы месяцы еще десять лет назад. Естественно, что в этом процессе есть и выигравшие, и проигравшие, однако его последствия огромны как в политическом, так и в экономическом и социальном плане. Корпоративный капитализм обладает властью, влиянием и способностью оказывать давление с помощью имеющихся в его распоряжении «глобализирующих силовых структур государственной армии» для изменения политики правительств, преобразований и принуждения к реформам и даже смены недружественных правительств и должностных лиц через военные перевороты». Такая глобальная корпоративная структура власти рассматривается как серьезная угроза национальному суверенитету, демократии и свободе повсюду и, по сути дела, мировому порядку, миру и стабильности (Korten, 1995; Farazmand, 1999, 2002, 2009, готовится к публикации).

Серьезные и глубокие преобразования были и будут оставаться воздействием и последствиями для системы государственной администрации. Как отмечалось ранее, через масштабные приватизации и схемы аутсорсинга активы государственного сектора (в экономическом, финансовом и институциональном плане) были переданы сектору

частного корпоративного бизнеса, результатом чего стало массовое снижение потенциала государственного сектора на институциональном и культурном уровне за счет агрессивного претворения в жизнь идеологий антигосударственной службы, основанных на принципах «нового государственного менеджмента» и продвижения ценностей рыночного капитализма. Эти события, помимо прочего, привели к сокращению государственных услуг, предоставляемых уязвимым группам населения, зачастую нуждающимся в государственных услугах, вызвали серьезный кризис в административном государстве, которое исторически способствовало предоставлению государственных услуг всем гражданам и укреплению государственной инфраструктуры, помогли восстановить жизненные силы рыночного капитализма после кризисов и возможного коллапса; как это было, в частности, сделано в рамках «нового курса» и государственных интервенций в экономике США и других стран мира в 1930-е годы, а также преуменьшили важность государственных ценностей в пользу ценностей частного бизнеса (Farazmand, 2012). Они также способствовали росту коррупции и отсутствию подотчетности как в бизнесе, так и в государственных организациях, поскольку последние часто становились жертвами давления со стороны могущественных корпоративных олигархов и лишались власти из-за коррупции и неспособности выполнять свои задачи в результате нехватки кадров и некомпетентности.

Надежные и динамичные реформы в области государственного управления и государственной администрации являются необходимыми в рамках укрепления потенциала в эпоху стремительной глобализации, характеризующейся все большей непредсказуемостью и неопределенностью, а также для развития профессионализма, подотчетности, этики и антикоррупционных мер (Farazmand, 2009, 2012, 2017, г., готовится к изданию). Такие меры крайне необходимы для восстановления административных институтов государства и органов государственного управления, с тем чтобы восстановить доверие общества к государственным институтам и надлежащую роль подотчетного и чуткого правительства.

Последние тенденции в реформировании систем государственной администрации

Реформы системы государственной администрации слишком многочисленны, чтобы их можно было обсудить в таком кратком исследовании, как это. Вместо этого в нем кратко освещены основные реформы последних трех-четырёх десятилетий, с тем чтобы оценить их

обоснование, цели, а также ожидаемые или непреднамеренные результаты и последствия. Среди них – реформа государственной службы США 1978 года, масштабные реформы приватизации и аутсорсинга 1980-х годов, резкое развитие глобализации, последовавшее в 1990-х годах, и, как следствие, две важные реформы – приватизация и аутсорсинг, концепция «нового государственного менеджмента» и период после нее, а также новые призывы к восстановлению новой государственной службы в различных формах, таких как общественные ценности, новая государственная служба, общественные интересы и общественная мотивация.

Реформа государственной службы в США в 1978 году

Реформа государственной службы 1978 года была по духу и букве знаковым законодательным актом, принятым при президенте-демократе Джимми Картере, который стремился реформировать систему с ориентацией на управление частным бизнесом и гибкостью федеральной системы управления. Эта реформа фактически изменила цель и дух закона почти столетней давности – Закона о реформе государственной службы 1883 года. Закон о государственной службе 1883 года, также называемый законом Пендлтона, стал исторической вехой в административной реформе после Гражданской войны на фоне разнонаправленных призывов, идущих в основном снизу, и давления, направленного на реформирование федерального правительства и его государственного аппарата в США. Он был направлен на упразднение пресловутой «системы добычи» и коррумпированной практики продажи служебных должностей для получения личной выгоды, борьбу с патронажем и злоупотреблением властью, а также на создание новой системы государственной службы, основанной на заслугах и конкурсных экзаменах для поступления, с учреждением двухпартийной Комиссии по вопросам государственной службы для обеспечения соблюдения закона, а также для содействия созданию надлежащего и эффективного правительства (подробную информацию и различные точки зрения см.: Farazmand, 2007; Van Riper, 2007).

Законодательство также предоставило государственным служащим определенную степень независимости от меняющихся партийных политических боссов и потенциальных партийных злоупотреблений, чтобы они могли выполнять свою работу на основе заслуг и служить в качестве «стражей» на государственной службе и в управлении (Thayer, 1997: 95-124). Намерения и дух были добрыми и благородными,

обоснования ясными и благородными, а воздействие – достаточно обоснованным и прогрессивным. Последующие последовательные реформы системы федерального управления опирались на это знаковое законодательство и способствовали профессионализации государственного управления и его аппарата, что позволило добиться замечательных достижений и результатов во время Великой депрессии 1930-х и 1940-х годов и приобрести репутацию успешного профессионализированного «административного государства» (Waldo, 1948; Thayer, 1997).

После Второй мировой войны успех административного государства продолжился и в следующие два-три десятилетия, однако, начиная с 1960-х годов, критика в адрес государственного аппарата и административного государства стала расти по разным поводам и с разных сторон, которые считали, что госаппарат и административное государство стали слишком большими, имели слишком большую власть, а их экспертная власть подрывала демократию и отрицательно сказывалась на способности Федерального конгресса выполнять свою работу. Решения, которые предлагались критиками, заключались в масштабной приватизации, усилении законодательного контроля и, по сути, упразднении административного государства и его профессиональной основы.

Основной идеей этого национального крестового похода против бюрократии стала неоклассическая и консервативная экономическая теория «общественного выбора». Она приводила аргументы, что «мало – это красиво» и что политическая представленность избираемых должностных лиц позволила бы гражданам осуществлять «выбор» на рынке, который они по идее делают, имея под рукой достаточную и достоверную информацию без принуждения или монополии власти со стороны каких-либо влиятельных групп интересов. Это был идеальный рецепт, который предлагали и продвигали экономисты и политики общественного выбора на протяжении 1960-х и 1970-х гг.

Критики этой неоконсервативной экономической теории выступали против эгоистичных индивидуальных предпочтений, также называемых в рыночных отношениях «методологическим индивидуализмом». Они все время ставили под сомнение предположения данной теории и приводили доводы против ее серьезной предвзятости в пользу богатых и сверхбогатых людей и, как следствие, в пользу частных коммерческих корпораций, а также против предпосылок, связанных с государственной службой и общественными интересами. Для этих критиков теория

общественного выбора является обманчивой, так как она не предлагает подразумеваемого «общественного» выбора, поскольку индивидуальные решения в деловой и общественной сфере часто принимаются без адекватной информации, крупный бизнес и влиятельные лоббистские организации имеют более широкий доступ к информационным центрам через доступ к властным элитам, принуждение присутствует на рынке и в общественном секторе и прочее, при этом безвластные малоимущие и нездоровые остаются без выбора как в деловом, так и в общественном секторе, и должны принять то, что имеется и что продиктовано им. Эти критики считают, что консервативная теория общественного выбора поощряет индивидуализм с собственными интересами в противовес общественным ценностям и общественным интересам, и частный предпринимательский сектор за счет большей приватизации по сравнению с государственным сектором (более подробно см.: Farazmand, 2002; раздел 2).

Закон о реформе государственной службы 1978 года сменил направление на противоположное в относительной автономии профессиональных государственных служащих, подвергнув их увольнению и утрате независимости, что побудило таких ученых, как Фредерик Тайер, назвать этот Закон причиной «смерти Федеральной государственной службы США – 1883-1993 гг. (Покойся с миром) – в результате «политического линчевания государственной службы США, которая в настоящее время умерла для практических целей, потому что от ее членов больше нельзя ожидать выполнения задач, изначально поставленных перед ними» (Thayer, 1997: 95). Тайер считал, что Закон о реформе государственной службы 1883 года «фактически был полным эквивалентом конституционной поправки, хотя его никоим образом нельзя описать как таковую» (стр. 95-96). «Первоначальная миссия государственной службы», созданной законом Пендлтона, «заключалась в том, чтобы быть этическим стражем, моральным гарантом процесса принятия государственных решений» (стр. 95), и «теперь, когда гарантии сохранности рабочего места в значительной степени отменены, эти гаранты бессильны» (стр. 96). Ссылаясь на реформу государственной службы 1978 г. и ее последствия для государственной службы и профессионального государственного управления США, он отмечает, что «государственная служба, которая не может задавать вопросы, политически мертва» (стр. 122).

Большинство исследователей, изучающих американские системы государственной администрации и государственной службы, разделяют вышеизложенные утверждения и мнения. Итак, что же вызвало смерть «гарантов» американских государственных учреждений и системы

государственной службы? Что линчевали в политическом смысле в 1978 году? Чтобы ответить на эти вопросы потребуется целая книга. Однако будет достаточно сказать, что Закон о реформе государственной службы 1978 года был обусловлен рядом факторов: в том числе, среди прочих - привычная антибюрократическая риторика как лозунг, который каждый президент использовал перед выборами, критика бюрократизма и государственной администрации, которую многие исследователи теории общественного выбора неоднократно высказывали в 1960-70-е годы, и общественное восприятие в целом государственных администраторов как не избираемых чиновников, которые служат всю жизнь до выхода на пенсию и не несут ответственности перед избранными политиками. Отвечая на второй вопрос, можно сказать, что именно успех государственного аппарата и самого административного государства, реализовавшего множество национальных проектов, помимо прочего, стал причиной самолинчевания в рамках Закона о реформе гражданской службы 1978 года.

Бывший губернатор штата Джорджия, который учился на физика-ядерщика и занимался бизнесом по выращиванию арахиса, а теперь Президент США любил бизнес-практику и хотел применить ее на государственной службе и в управлении. Его предложение по реформированию Конгресса было единогласно одобрено и объявлено большим достижением. Тем не менее, профессиональные государственные администраторы, беспристрастные в своем исполнении Конституции и служащие широким общественным интересам, столкнулись с новой эрой политического партийного манипулирования и злоупотреблений в отношении профессионального административного государства через партийных политиков. По сути, в результате реформы 1978 года была упразднена двухпартийная комиссия по вопросам государственной службы и вместо нее было создано Управление кадровой службы, возглавляемое одним руководителем. Закон снизил эффективность мер по защите государственной службы, учредив совет по защите системы заслуг, при этом также была учреждена должность специального советника, который должен заслушивать и выносить решения по обвинениям в злоупотреблениях и проступках. Государственные служащие, особенно старшие должностные лица (грейды 16, 17, 18), а также рядовые сотрудники и клерки учреждений были уязвимы перед политическими партийными манипуляциями, увольнениями и потенциальными злоупотреблениями в целях политических партий.

Помимо этого, еще два положения Закона делают профессиональных государственных администраторов уязвимыми и беззащитными

перед политическими и партийными злоупотреблениями: одно из них предусматривает ротацию старших должностных лиц, позволяя переводить их в другие учреждения, аналогично частному сектору, что делает их уязвимыми перед партийным злоупотреблениями и увольнениями. Второе касается создания Управления Юрисконсульта в качестве судебного органа, в котором административные судьи рассматривают жалобы или конфликтные вопросы в административных учреждениях. Государственные служащие стали «рыбками в аквариуме», больше не имея возможности подвергать сомнению законодательство или приказы, противоречащие Конституции. Как отметил Тайер, «государственная служба, которая не может ставить вопросы, по существу мертва» (1997: 122). Система государственного управления стала еще одним частным деловым предприятием, работники которого подчиняются прихотям боссов. Таким образом, «для практических целей «административное государство» стало моделью, существовавшей до 1883 года и восставшей из могилы» (Thayer, 1997: 122).

Ужасная эпоха при администрации Рональда Рейгана

После избрания Рональда Рейгана президентом – который, кстати, также обещал сократить федеральный госаппарат, но к концу своих сроков только увеличил его – Закон о реформе государственной службы 1978 года стал подарком Картера Рейгану, чьи антиправительственные взгляды на государственную администрацию и государственную службу были хорошо известны. Дональд Девайн, директор Управления кадровой службы, сразу же начал печально известную «великую чистку» чиновников-демократов и чиновников, симпатизирующих Демократической партии, на которых навесили ярлык «врагов», привел большое количество ультра-консервативных республиканцев на политические должности, контролировавшие госаппарат, и начал в массовом порядке увольнять государственных служащих, симпатизирующих демократам, которых считали нежелательными или непригодными в условиях объявленных президентом «уменьшения числа рабочих мест», «сокращения и оптимизации штатов, аутсорсинга и приватизации» (Farazmand, 2007). Именно этими словами можно описать «ужасную эпоху» Рональда Рейгана в 1980-х годах для федеральной гражданской службы.

Таким образом, наступила новая эра государственного управления «трофеями», так как администрация Рейгана привела в федеральные административные агентства многочисленных консервативных респуб-

ликанцев, которых ничего не знали и практически не имели опыта работы. Коррупция и злоупотребление партийной властью достигли высокого уровня тревоги, что сподвигло Конгресс начать расследование обвинений в партийных злоупотреблениях со стороны государственных служащих, царящей практике «трофеев» и системы патронажа в федеральных агентствах.

В результате многие исследователи назвали это «кризисом системы государственной службы США и институтов государственного управления федерального правительства» (более подробно см.: Farazmand, 1989-b; Rourke, 1992; Rosen, 1986; Thayer, 1997). Последствия реформы государственной службы 1978 года были многочисленным и привели к тому, что миллионы государственных служащих и уязвимых граждан пострадали в финансовом, профессиональном, моральном и институциональном плане (Farazmand 1989-b; 2007).

Реформы Клинтона-Гора, новый государственный менеджмент и стратегическая корпоративная глобализация мира

С избранием Билла Клинтона на пост Президента, федеральная система государственной службы получила временное облегчение, период передышки с обнадеживающими обещаниями и переменами, хотя и недолговечными. Благодаря мерам Альберта Гора по реформированию работы правительства, государственная администрация стала испытывать определенное признание общественной значимости, однако «реформа по воссозданию заново правительства», как и реформы, направленные на повышение «национальной производительности», продолжили, по сути, практику или модели частного сектора по управлению трудовыми ресурсами, предусматривающие стимулы, мотивацию и вознаграждение на основе показателей «результативности деятельности» и производительности труда (Мое, 1994). Отдельное внимание стоит уделить трем важным событиям начиная с 1990-х годов:

Первое связано с неустанным постоянством деятельности по приватизации, аутсорсингу, созданию партнерств и т.д., направленной на передачу государственных активов частному корпоративному сектору, процессом, который продолжался в течение десятилетий после 2000 года. Билл Клинтон сам являлся большим глобализатором, выступая в таких странах, как Мексика, и посылая туда специальных чиновников, чтобы отговорить мексиканское правительство от объявления дефолта по внешнему долгу, предлагая им больше кредитов от северно-американских

банков для продолжения выплаты процентов на пользу корпоративному американскому капитализму.

Во-вторых, используя предлоги для развала федеративной системы государственного управления Югославии, все еще находящейся под социалистическим строем, Клинтон искал и использовал поводы в виде межэтнических конфликтов на местах для массированных бомбардировок страны, создав хаос, при котором различные республики, жившие в относительном согласии после окончания Второй мировой войны, распались на небольшие государства под разными названиями - Косово, Сербия и др. Человеческие потери от бомбардировок Югославии со стороны США и НАТО не поддавались исчислению, поскольку разрушения продолжались безостановочно, при этом социализм был ликвидирован, а соответствующим национальным государствам, созданным и оставшимся на карте, был навязан корпоративный капитализм.

Третьим событием, начавшимся и продолжавшимся в течение 2000-х годов, стала концепция так называемого «нового государственного менеджмента». В его основе лежали принципы и практика делового управления в частном секторе, которые были с энтузиазмом подхвачены и продолжили развиваться на протяжении 2000-х и в последующие годы. Крупные международные корпорации, такие как IBM, неустанно продвигали эту бизнес-модель управления по всему миру. Реформы, основанные на этой концепции, продвигались вместе с новыми идеями построения государственно-частных партнерств (ГЧП), нового управления с различными формами и названиями, новой государственной службы и множеством других идей и концепций. В них вошли и недавние концепции совместного государственного управления и администрации и государственных ценностей, а также призыв вернуться к традиционной веберийской модели бюрократической администрации в Европе и во всем мире. Будучи ценными идеями, эти концепции были апробированы в ходе интеллектуального развития системы государственной администрации, а исследования и публикации свидетельствуют о растущем объеме литературы по этой тематике. В то же время от некоторых концепций, например, нового государственного менеджмента, некоторые правительства отказались из-за вопроса подотчетности, например, в Швейцарии, и даже в Новой Зеландии, в которой она применялась на практике ранее.

Как уже отмечалось, масштабная приватизация, как и аутсорсинг во всем мире помогли достичь первой стратегической цели корпоративной

глобализации мира путем разрушения административного государства и передачи огромного количества государственных активов частному корпоративному сектору в целях частной прибыли и интересов. Хотя первая стратегическая цель корпоративной глобализации была достигнута посредством «структурных» реформ и изменений, в когнитивной системе государственного сектора остались более глубокие культурные изменения – в том, что первоочередным требованием является изменение общественного мнения и менталитета миллионов государственных служащих и государственных администраторов во всем мире касательно того что «государственная служба и администрация вновь плохие» и что администрация, основанная на модели частного бизнеса и рынка, лучше; отсюда и следует крестовый поход, изменяющий менталитет, против государственного управления и государственной службы.

Вторая стратегическая цель была достигнута благодаря высоко идеологическим реформам Нового государственного менеджмента. Это коренным образом изменило культуру государственных ценностей и администрации и превратило государственных служащих и администраторов в «бизнес администраторов», которых оценивали исключительно на основе рыночных показателей и «списывали», используя рыночные показатели успеха или неудачи, без какого-либо уважения к человеческому достоинству или уязвимым гражданам, которые видят в правительстве конечное подотчетное лицо и спасителя слабых, бедных, слепых, больных, детей и престарелых. Результатами стали деньги, рыночные правила и люди, которых превратили в рыбу в пруду, контролируемом водяным клапаном.

Важным событием, последовавшим за эрой реформ Клинтона по воссозданию правительства с обещаниями и угрозами в 90-ые годы (Мое, 1994), стало достижение определенной признательности государственной службы и профессиональных администраторов при Президенте Буше-старшем. Но и это продолжалось недолго, после того как к власти пришел Джордж Буш-младший, поменяв ход событий в рамках реформ, упразднивших некоторые ведомства и объединивших около 15 из них в Министерство национальной безопасности, тем самым лишив гарантий занятости всех сотрудников, работающих в этих ведомствах. Его администрация по сути ограничила такую защиту для большинства гражданских служащих федеральных учреждений, особенно для многих учреждений, которые были объединены в Администрацию национальной безопасности, и продолжила дальнейшее сокращение штатов, приватизацию, аутсорсинг и практику произвольного обращения с федеральными государственными служащими на всей территории

страны. Таким образом, федеральные агентства пережили вторую волну «великого террора и чистки» в этот раз по соображениям национальной безопасности. Еще одна попытка корпоративной глобализации мира была предпринята Бушем посредством войны в Персидском заливе против Ирака во время правления Саддама Хуссейна – под предлогом фальшивых обвинений и на основе лжи – и вторжения в Афганистан под предлогом борьбы с «Талибаном» и «Аль-Каидой». Однако «Аль-Каида» была активна и даже поддерживалась в финансовом и интеллектуальном плане экстремистской исламской идеологией официального ваххабизма в Саудовской Аравии, Йемене и других странах. Правительство Саудовской Аравии осталось дружественной деспотической диктатурой, поскольку оно служило и служит экономическим интересам США и Соединенного Королевства через поставки нефти и нефтедолларов.

Административные реформы Обамы

При восьмилетней администрации Обамы федеральная система государственной администрации и государственной службы смогла сделать передышку и в некоторой степени оправиться от «ужасной эпохи» Буша-старшего и Буша-младшего, так как не все смогли пережить кошмарный опыт, связанный со смещением с должности, покровительством, произволом в обращении, а также аутсорсингом и сокращением. Помимо законодательства о доступном здравоохранении, администрация Обамы приняла гораздо более «признательный» подход к реформированию и улучшению системы гражданской службы и морального духа ее членов. Тем не менее, результативность работы осталась ключевым аспектом при поощрении, найме и продвижении на государственной службе, при этом общественные ценности государственной администрации в определенной степени были восстановлены.

Реформа и меры по изменению в федеральных и, как следствие, в государственных и местных агентствах при администрации Обамы заслуживают подробного обсуждения; однако это не входит в задачи этого исследования. Так, среди ключевых аспектов этих изменений было существенное расширение многообразия рабочей силы, особенно в плане меньшинств, признание различий в кадровом составе системы государственной службы, восстановление верховенства закона и принципа заслуг наряду с преференциальным наймом на работу, основанным на соображениях, касающихся меньшинств, для восстановления справедливости и баланса после воспринимаемого

неравенства или дискриминационной практики в прошлом, а также относительное восстановление и продвижение институционализации профессионализма в государственном секторе.

Эра государственной службы Трампа

Мало что можно сказать о федеральной государственной службе при Дональде Трампе, американском олигархе-бизнесмене, предметом гордости которого являются игра в олигархию, покровительство, система «трофеев» и низкое признание ценности госслужащих, работающих на основе заслуг. Историки могут сравнить его с плутократическим, олигархическим, персоналистическим и медийным главой государства, представляющим националистический популизм XXI века без сочувствия к уязвимым людям, в том числе детям, особенно азиатским, африканским и латиноамериканским, а также тем, кто не кажется похожим или близким к белой расе американцев. К сожалению, это так, несмотря на то, что последние и сами были иммигрантами из Европы и истребили коренных американцев по прибытии на этот континент.

Некоторые считают его Гитлером XXI века, с сильными фашистскими настроениями и стремлением к расовой и этнической чистке в отношении мусульман, и с расположением к правым экстремистским христианам, евреям и экстремистски настроенным в отношении палестинцев израильтянам. Его ненасытный аппетит к власти и богатству ставит его в один ряд с древнеримским генералом Марком Лицинием Крассом, «самым богатым человеком в Риме», у которого было бесконечное жадное стремление к «золоту» и собственности, которую он заполучил силой (Farazmand, готовится к публикации; Fry, 1975). Будучи одним из первых трех триумвиратов вместе с Помпеем и Цезарем, Красс жестоко и гордо подавил оборонительную рабовладельческую революцию во главе со Спартаксом, который был убит им с презрением и ненавистью в 71 г. до н.э. В конечном итоге Красс вместе с большинством из ста тысяч своих римских воинов погиб в 53 г. до н.э. во время неудавшейся попытки завоевать могущественную Парфянскую империю (см.: Cook, 1985; Farazmand 1998, 2001, 2009, готовится к публикации; Fry, 1975).

Администрация Дональда Трампа запомнится также, как и Рональда Рейгана, и Джорджа Буша, но только, возможно, как в сто раз хуже и суровее, как эра абсолютного хаоса на государственной службе и в управлении, с отсутствием уважения к верховенству права или институтам и признательности в отношении профессиональных администраторов и

государственных ценностей, и постоянной готовностью к произволу в отношении практически любого, кто не согласен с боссами. Коррупция на высшем уровне, как и во всей системе, выглядит нормальной практикой, по сути, без какой-либо подотчетности. Выживание является вопросом жизни и смерти миллионов государственных служащих и многих политических назначенцев. Неудивительно, что многие исследователи в области американского государственного управления призывают к усилиям по «восстановлению административного государства», и автор данной работы является одним из них. Тем не менее, еще предстоит пройти долгий путь по восстановлению некогда достойного восхищения административного государства с кардинальными государственными ценностями; необходимо дождаться нового возрождения в настоящем времени и будущем.

Заключение

Итак, что же произошло в результате прошлых административных реформ, и что ожидается в будущем в области реформирования государственной администрации во всем мире? Ниже кратко представлены некоторые из заключительных моментов для самостоятельного размышления:

1. Традиционные реформы системы государственной администрации были направлены и призваны усовершенствовать систему и перевести на профессиональную основу административное государство, обладающее более высокой квалификацией и опытом, а также содействовать эффективному государственному управлению и государственному администрированию;
2. Более поздние реформы национализации, земельные и другие реформы послевоенного времени, наряду с «институциональным строительством» или и реформами бюрократизации и модернизации 1960-х годов и множеством других организационных и административных реформ, таких как система планирования, программирования и бюджетирования или метод бюджетирования с нулевой базой, были направлены на улучшение существующих административных систем, продвижение корпоративного капитализма в американском стиле и расширение бюрократического контроля центрального правительства над сельскими районами в развивающихся и слаборазвитых странах, действующего под дистанционным управлением из Вашингтона, Лондона или Парижа;

3. Начиная с 1970-х годов последующие меры по реформированию государственного управления и государственной системы изменились в сторону бизнес-моделей частного сектора, рыночных реформ и содействия достижению двух стратегических целей корпоративной глобализации – передачи государственных активов частному корпоративному сектору и смены культуры ценностей государственной службы на рыночные ценности частного бизнеса – государственная администрация является плохой и неэффективной, а администрация частного бизнеса – эффективнее и лучшей. Эти две стратегические цели коренным образом изменили мир государственной администрации и бизнес администрации (государственной администрации – за счет сокращения размеров, масштабов деятельности и изменения культуры ценностей государственной службы); администрацию частного бизнеса – за счет расширения масштабов, деятельности и полномочий.
4. Роль государств, особенно государств-глобализаторов, а также уязвимых государств, находящихся под властью бывших сателлитных властных структур, была значимой в достижении стратегических целей рыночных реформ, навязанных обществам и правительствам во всем мире. Такой же была и роль Организации Объединенных Наций, надгосударственных организаций, таких как Всемирный банк, Международный валютный фонд, агентства иностранной помощи, а также неправительственных организаций, которые способствовали обеспечению «условий предоставления внешней помощи бедным и развивающимся странам», принуждая их проводить рыночные реформы «сверху вниз», которые были разработаны и требовались корпоративистскими государствами-глобализаторами. Некоторые государства или правительства, которые сопротивлялись таким реформам «сверху вниз» и отказывались от таких условий, столкнулись с огромными проблемами и кризисами во всех проявлениях, включая насилие и вторжения (Hoffman, 2006). По мнению Хоффмана, глобализация является главным образом американским проектом, который часто достигается войнами и вторжениями в случае сопротивления мирным средствам (там же). Примерами могут служить Югославия, Ирак, Никарагуа, Иран, Россия, Чили, Индонезия и другие. Из них революционному Ирану, России, Кубе и Венесуэле до сих пор удается противостоять растущему экономическому, политическому, культурному давлению и даже угрозам военной

интервенции и влиянию корпоративной глобализации. Другие страны до сих пор расплачиваются в виде военных вторжений, например, Йемен, Сирия, Ливия, Афганистан, в которых миллионы людей погибли и получили ранения, еще много миллионов стали перемещенными лицами и столкнулись с миграционным кризисом в другие страны;

5. Рынки имеют важнейшее значение для экономического функционирования обществ, и они занимают особое место в человеческих сообществах. Капитализм также является ценным институтом для функционирования рынка, однако хищнический капитализм и хищническая глобализация опасны для жизни всех людей и окружающей среды, так как они имеют тенденцию уничтожать землю, воду и человеческий труд ради прибыли и экспансионистского контроля над большим количеством рынков. (Falk, 1997; Farazmand 2009). Жадные монополистические или олигополистические рыночные системы опасны для всех, кроме жадных корпораций и спекулянтов;
6. Можем ли мы вернуться домой? Множество реформ было опробовано с 1980-х годов, некоторые реформы «укладываются в ящик», а некоторые старые реформы «разливаются в новые бутылки». Миллионы людей пострадали в результате плохих или неудачных реформ, в то время как другие смогли извлечь выгоду, но в человеческом сознании никогда не теряется надежда на лучшее будущее для своих детей. Многие предлагают вернуться к старым традиционным моделям государственного управления и системы государственной службы, призывая к «восстановлению административного государства». Теперь мы можем пойти домой? Но находится ли дом все еще там, или он изменился и исчез? В таком случае куда нам идти? Это вопрос для миллионов людей по всему миру.

Литература

Aldrich, Howard and Jeffery Pfeffer (1979). *Environment of Organisations. Annual Review of Sociology* 2.

Amsden, Alice (2007). *Escape from the Empire: The Developing World's Journey through Heaven and Hell*. Cambridge, MA: MIT Press.

Brecher, Jeremy and Tim Costello (1994). *Global Village or Global Pillage: Economic Reconstruction from the Bottom Up*. Boston, MS: Southend Press.

Carroll, Glenn, ed. (1988). *Ecological Models of Organisation*. Cambridge, MA: Ballinger.

Cook, J.M. (1983). *The Persian Empire*. New York: Schocken.

Cottam, Richard (1979). "Goodbye to America's Shah," *Foreign Policy*. 34: 3-14.

Cox, R. W. (1993). "Structural Issues of Global Governance." In S. Gill and John Law, eds. *Gramsci, Historical Materialism and International Relations*. Cambridge, Cambridge University Press, 259-289.

Dugger, William (1989). *Corporate Hegemony*. New York: Greenwood Press.

Farazmand, Ali (1989). *The State, Bureaucracy, and Revolution in Modern Iran: Agrarian Reform and Regime Politics*. New York: Praeger.

_____ (1989). "Crisis in the U.S. Administrative State," *Administration & Society*. 21 (2): 173-99.

_____ (1997). "Professionalism, Bureaucracy, and Modern Governance: A Comparative Analysis." In Farazmand, Ali (ed.). *Modern Systems of Government: Exploring the Role of Bureaucrats and Politicians*. Pp., 48-73. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.

_____ (1999). "Globalisation and Public Administration." *Public Administration Review*. 59 (6): 509-522.

_____ (2003). "Chaos and Transformation Theories: Implications for Organisation Theory and Public Management," *Public Organisation Review: A Global Journal*, 3 (4): 339-72.

_____ (2004). *Sound Governance: Policy and Administrative Innovations*. Westport, CT: Praeger.

_____ (2007a). "Learning from the Katrina Crisis: a Global and International Perspective with Implications for Future Crisis Management." *Public Administration Review*. 67 (Nov-Dec, SI): 149-159.

_____ (2007b). Civil Service Reform in the United States: A Strategic Analysis of Past, Present, and Future. Chapter 12, in Ali Farazmand, ed. *Strategic Public Personnel Administration: Building and Managing Human Capital for the 21st Century*, Volume I: pp. 227-248. Westport, CT: Praeger.

_____ (2009). "Building Administrative Capacity for the Age of Rapid Globalisation: A Modest Prescription for the Twenty First Century." *Public Administration Review*, 69 (6): 1007-1020.

_____ (2012). The Future of Public Administration: Challenges and Opportunities; A Critical Perspective. *Administration & Society*. 44 (4): 487-517

_____ (2017). Governance Reforms: The Good, the Bad, and the Ugly; and the Sound: Examining the Past and Exploring the Future of Public Organizations," *Public Organization Review*, 17 (4): 595-617.

_____ (Forthcoming-). *Organization Theory and Behaviour: A Public Perspective*. CUP.

_____ (forthcoming-2). *Institutional Theory and Public Administration*. Springer. (Forthcoming-3).

_____ (Forthcoming-3). *Governance Reforms: Assessing the Past and Exploring the Future*. Springer.

_____ (Forthcoming 4). *Civilizations and Administration: Ancient Contributions to Modern Public Administration*. Chapters on the Persian Empire.

Falk, Richard (1997). States of Siege: Will Globalisation Win Out" *International Affairs* 73 (January).

Frye, Richard (1995). *The Golden Age of the Persian Empire*.

Fukuyama, Francis (1992). *The End of History and the Last Man*. New York: Free Press. Handy, Charles (1990). *The Age of Unreason*. Boston. Harvard Business School Publication. Holiday, Fred (1979). *Iran: Dictatorship and Development*. New York: Penguin Books. Hoffman, Stanley (2006). *Globalisation and Violence: What Globalisation, Failed States, and Terrorism Mean for U.S. Foreign Policy*. New York: Rowman and Littlefield.

Huntington, Samuel (1968). *Political Order in a Changing Society*. New Haven: Yale University Press.

Korten, David (1995). *When Corporations Rule the World*. West Hartford, CT: Kumarian Press. McCoy, Al (1971). Land Reform a Counterrevolution," *Bulletin of Concerned Asian Scholars*. 3 (1): 3-22.

Mele, Christopher (1996). Globalisation, Culture, and Neighborhood Change: Reinventing the Lower East Side of New York. *Urban Affairs Review* 32: 3-22.

Moe, Ronald (1994). "The Reinventing Government' Exercise: Misinterpreting the Problem, Misjudging the Consequences." *Public Administration Review*, 54: (125-136).

Naisbitt, John (1994). *The Global Paradox: The Bigger the World Economy the More Powerful its Smallest Players*. London: Brenley.

Ohmae, Kenichi (1990). *The End of the Borderless World*. London: Harper Collins.

Parenty, Michael. *Democracy for the Few*. New York: St. Martin's Press.

Peters, Guy (2002). "Government Reform and Reorganisation." In Ali Farazmand, *Modern Organisations: Theory and Practice*, 2nd ed. New York: Praeger.

Piccioto, S. (1991). "The Internationalisation of the State." *Capital & Class*. 43 (Spring): 43-63.

Rosen, Bernard (1986). "Crisis in the U.S. Civil Service." *Public Administration Review*. 46: 207-214.

Rourke, Francis (1992). Responsiveness and Neutral Competence in American Bureaucracy." *Public Administration Review*. 52: 539-546.

Thayer, Frederick (1997). "The U.S. Civil Service: 1883-1993 (R.I.P). In Ali Farazmand, ed., *Modern Systems of Government. Exploring the Role of Bureaucrats and Politicians*. Pp. 95-124. Thousand Oaks, CA: Sage.

Van Riper, Paul (2007). U.S. Public Personnel Administration in Historical Perspective. In Ali Farazmand, ed. *Strategic Public Personnel Administration*, Volume I, Pp. 23-42. Westport, CT: Praeger.

Waldo, Dwight (1948). *The Administrative State*. New York: Ronald.

Weick, Karl and Kathleen Sutcliff (2001). *Managing the Unexpected*. San Francisco, Josey-Bass.

ГЕНДЕРНЫЙ АНАЛИЗ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ: ПРИМЕР УКРАИНЫ

Ганна Герасименко¹

Резюме

Коррупция является серьезной и системной проблемой, которая неизменно подрывает экономический и социальный прогресс, а также повестку дня в области реформ в Украине. В целях создания более эффективных и подотчетных государственных институтов, которые отвечают потребностям всех людей, особенно наиболее уязвимых, доказательная база того, каким образом коррупция затрагивает мужчин и женщин, имеет решающее значение для совершенствования политики страны и достижения устойчивого развития. В международных исследованиях утверждается, что женщины и мужчины могут быть по-разному предрасположены к коррупционной практике, различным образом воспринимать коррупцию и иметь разный личный опыт коррупции в повседневной жизни. Влияние коррупции может также определяться гендерными факторами, делая женщин более уязвимыми к негативным воздействиям и последствиям коррупционной практики. Целью исследования является изучение взаимосвязи между гендером и коррупцией и предложение путей эффективного содействия гендерному равенству, расширению прав и возможностей женщин и предупреждению коррупции. Основное внимание в анализе будет уделено различному влиянию коррупции на мужчин и женщин с учетом таких демографических переменных, как возраст, сельская/городская местность, географический регион и т.д. В заключение исследования представлены рекомендации по решению этого вопроса и его включению в кампании по повышению осведомленности в области гендера и коррупции. Документ основан на кабинетном изучении международной литературы по гендерным вопросам и коррупции, а также на вторичном анализе обследования населения (обследование «Барометр мировой коррупции» и недавние обследования в Украине по вопросам коррупции). Также использовались качественные подходы к сбору данных, в том числе глубинные интервью с экспертами в области

¹ Доктор экономических наук, ведущий научный сотрудник департамента исследований по вопросам человеческого развития, Институт социально-демографических исследований, НАН Украины. E-mail: geranna@ukr.net

борьбы с коррупцией и онлайн опрос местных неправительственных организаций, работающих в области борьбы с коррупцией.

Ключевые слова: *коррупция, гендер, общественное восприятие, Барометр мировой коррупции, Украина.*

Введение

Коррупция остается одним из главных препятствий на пути развития, сдерживая экономический и социальный прогресс, а также снижая прозрачность управления и эффективность реформ. Согласно наиболее распространенному определению, под коррупцией понимается «злоупотребление властью со стороны властей с целью получения личной выгоды» (UNDP, 2008a). В зависимости от субъектов и сектора, злоупотребление властью могут быть связано с политической, предпринимательской или повседневной коррупцией, которая возникает при взаимодействии обычных граждан и должностных лиц.

Значительный уровень коррупции признан одной из важнейших проблем развития Украины, при этом международные организации подчеркивают отсутствие полномочий у национальных государственных учреждений для борьбы как с этой практикой, так и терпимостью общества к коррупции в повседневной жизни (OECD, 2017). Несмотря на то, что Украина занимает 130-е место из 180 стран по уровню коррупции в Индексе восприятия коррупции 2017 года (Transparency International, 2017), 87% респондентов в обследовании «Барометр мировой коррупции» негативно оценили попытки правительства изменить эту ситуацию к лучшему, и только 14% опрошенных украинцев согласились с тем, что простые люди также могут участвовать в изменениях в этой области (Global Corruption Barometer, 2016).

Несмотря на то, что обширные усилия антикоррупционных структур направлены на преодоление коррупционной практики в национальных государственных учреждениях, значительно меньше внимания уделяется изучению влияния таких злоупотреблений на благополучие всего населения и конкретных групп населения. Масштабы этой проблемы возрастают в контексте реформирования в Украине, поскольку системный кризис и государственная политика жесткой экономии негативно влияют на качество жизни населения. В процессе структурных преобразований женщины часто сталкиваются с повышенной уязвимостью, поскольку проявления гендерного неравенства могут ограничивать их возможности

в различных сферах жизни. Эти ограничения включают в себя доступ к достойной работе и заработной плате, политическому представительству и принятию решений, и могут привести к возникновению дискриминационных взглядов или неравному разделению семейных обязанностей между женщинами и мужчинами (Gerasymenko, 2016). По оценкам Всемирного экономического форума, уровень гендерного неравенства в Украине остается высоким, а прогресс в этой области – слишком медленным. В частности, по уровню гендерного развития в 2017 году Украина заняла лишь 61 место из 144 стран мира, причем наиболее проблемной является сфера политической власти женщин, в том числе уровень представительства в национальном парламенте и на высших исполнительных должностях в органах государственного управления (WEF, 2017).

Уязвимость женщин может усугубляться последствиями повседневной коррупции, поскольку традиционные социальные роли, связанные с уходом за нетрудоспособными членами семьи, приводят к тому, что для женщин все большее значение приобретает беспрепятственный доступ к государственным услугам. Женщины, уровень доходов которых ниже доходов мужчин, в большей степени зависят от наличия государственных социальных гарантий, их «щедрости» и справедливого распределения. Наконец, социальные и культурные барьеры могут определять различия в отношении женщин и мужчин к коррупции, в оценке остроты данной проблемы и готовности противодействовать коррупции. Поэтому использование гендерного анализа должно стать важной частью антикоррупционных стратегий и программ как на национальном, так и на местном уровне.

В связи с этим, задачи данной работы заключаются в анализе гендерного измерения коррупции в Украине. Результаты исследования позволят более эффективно направить совместные усилия всех заинтересованных сторон одновременно на борьбу с коррупцией, продвижение гендерного равенства и расширение прав и возможностей женщин. Цель этой работы заключается в том, чтобы ответить на вопросы о различиях в восприятии коррупции женщинами и мужчинами, различном влиянии коррупции на женщин и мужчин, роли коррупции в увеличении гендерного неравенства в обществе и интеграции гендерно-чувствительных подходов в антикоррупционные стратегии. В основу работы положен обзор литературы по вопросам гендера и коррупции, а также вторичный анализ результатов социологических исследований, ранее не исследованных с гендерной точки зрения.

Концептуализация гендерных и коррупционных исследований

На протяжении последних нескольких десятилетий вопрос о гендерном равенстве занимает все более видное место в повестке дня международного развития; причем принципы недискриминации и беспристрастного обращения с гражданами, независимо от пола, закреплены в глобальных политических рамках (United Nations 2017). Наиболее распространенное определение понятия «гендер» касается социально и культурно сформированных ценностей, и ролей, присущих представителям разных полов: мужчинам и женщинам (UNESCO, 2004). На концептуальном уровне этот термин усиливает понимание того, что социальные ожидания в отношении моделей поведения, личных ценностей и жизненных приоритетов мужчин и женщин могут различаться. В свою очередь, строго определенные гендерные роли и нормы могут вызывать проявления неравного отношения к женщинам и мужчинам и ограничивать их права и возможности участия в общественной жизни.

Научные дискуссии о роли гендерного фактора в коррупции начались в конце прошлого столетия, когда авторы некоторых поведенческих исследований обратили внимание общественности на различия в отношении женщин и мужчин к социальным вопросам. Результаты этих исследований показали, что женщины более ответственно относятся к моральным и этическим нормам, проявляют больше сочувствия и готовности помогать другим людям, более великодушны в принятии экономических решений и менее склонны к рискованному поведению (Agerberg, 2014). На основе этих выводов было сделано предположение о том, что женщины также с большей вероятностью откажутся от личной выгоды ради благополучия на уровне государственного управления. Таким образом, на склонность к коррупции или готовность противодействовать злоупотреблению властью могут также влиять биологические и социально обусловленные различия между женщинами и мужчинами. Соответственно, увеличение числа женщин в национальных парламентах и на высших правительственных должностях рассматривалось в качестве одного из ключевых инструментов повышения прозрачности и эффективности государственного управления (Dollar, 1999). Впоследствии доказательная база для этих аргументов была сочтена недостаточной, хотя спор о «естественной» склонности женщин и мужчин к коррупции все еще продолжается. Несмотря на последующее смещение акцентов и методологического подхода к исследованиям, эта *первая волна гендерного анализа коррупции* имеет большое значение,

так как она заложила основу для осознания необходимости включения гендерной перспективы в антикоррупционную политику.

Вторая волна исследований была основана на международных сопоставлениях восприятия коррупции обществом, что позволило провести гендерный анализ коррупции и оценить другие факторы, связанные с национальным контекстом отдельных стран. Выводы показали, что гендерные различия в отношении к коррупции могут в значительной степени зависеть от таких институциональных факторов, как государственная система, экономическое развитие страны, уровень демократии, а также распространенные культурные обычаи и традиции, определяющие гендерные нормы и стереотипы (Seppanen, 2008; UNIFEM, 2006). По мнению некоторых исследователей, более низкий уровень участия женщин в коррупционной практике можно объяснить не столько их личными предпочтениями, сколько воздействием внешних барьеров, связанных с существованием мужских коллективных сетей, которые препятствуют доступу женщин к власти (Goetz, 2007). Другие исследователи утверждают, что связь между коррупцией и уровнем политического представительства женщин представляется несущественной, если учитывать другие характерные переменные «справедливости» государственных институтов – верховенство закона, плюрализм мнений и свободу слова (Sung, 2003). Таким образом, в демократических государствах низкий уровень коррупции и равное соотношение женщин в парламенте не обязательно являются взаимозависимыми выводами, так как в обоих случаях успех определяется общей эффективностью социальных институтов. И наоборот, в авторитарных режимах гендерные различия в вовлечении в коррупционную практику, скорее всего, уменьшатся, поскольку коррупция является социальной нормой, к которой адаптируются все члены общества (Esarey, 2013).

Третья волна научного дискурса по гендерным вопросам и коррупции связана с признанием различий в воздействии коррумпированной практики на жизнь женщин и мужчин и, следовательно, с необходимостью отвергнуть не учитывающий гендерные аспекты подход к разработке и реализации антикоррупционных программ и стратегий. Многочисленные исследования подчеркивают возросшую уязвимость женщин перед негативными последствиями коррупции, особенно в таких областях, как здравоохранение, образование, социальные и домашние услуги (UNDP & UNIFEM, 2010). Эти риски связаны с репродуктивной активностью женщин, что определяет потребность в специализированных медицинских услугах, необходимость нести обязанности по уходу за несовер-

шеннолетними детьми или нетрудоспособными родственниками, а также необходимость решения ряда бытовых вопросов, связанных с ведением домашнего хозяйства. Помимо непосредственного воздействия коррупции на их жизнь, женщины все чаще становятся косвенными жертвами коррупции, поскольку они занимают значительное место в социально уязвимых категориях населения, благосостояние которых зависит от мер государственной социальной политики и целенаправленного использования бюджетных средств, выделяемых на их поддержку.

На данном этапе гендерного анализа коррупции есть признание существования специфических, основанных на гендерной принадлежности форм коррупции, таких как злоупотребление властью для получения сексуальных услуг (Goetz, 2005). В других исследованиях подчеркивается, что сексуальная эксплуатация является специфической формой коррупции, к которой женщины уязвимы гораздо больше, чем мужчины. (UNDP, 2012). Так, в частности, по международным оценкам, женщины составляют более 80% жертв торговли людьми, которые подвергаются принудительному труду или сексуальной эксплуатации, страдают от принудительных браков или продажи органов (GTZ, 2004). Наконец, коррупционные риски возрастают в условиях нестабильности, военных действий или гуманитарных кризисов, при этом злоупотребление властью во время кризиса имеет несоразмерные последствия для женщин, которые подвергаются дискриминации по признаку пола или насилию по признаку пола со стороны должностных лиц.

Признание различных последствий коррупции для женщин и мужчин, которые усиливаются преобладающими социальными гендерными нормами, а также проявлений неравенства и дискриминации по гендерному признаку, привлекло внимание к необходимости систематического включения гендерного анализа в разработку антикоррупционной политики и наоборот. В этой связи на глобальном уровне существует понимание важности одновременного поощрения гендерного равенства, расширения прав и возможностей женщин и осуществления антикоррупционных программ в качестве взаимоусиливающих стратегий развития. В качестве центрального элемента стратегий по преодолению коррупции и ее негативных последствий признана необходимость сосредоточить внимание на расширении прав и возможностей женщин, поддержке их экономических возможностей, гражданской активности и привлечении женщин к образовательным программам с особым акцентом на развитие лидерского потенциала (UNDP, 2011).

Гендерные различия в отношении населения Украины к коррупции

Отношение общества к коррупции позволяет оценить восприятие остроты данной проблемы в обществе, уровень коррупции в определённых государственных институтах, а также готовность лично участвовать в борьбе с коррупцией. Самым известным инструментом для сбора таких данных является социологическое обследование «Барометр мировой коррупции», проводимое организацией Transparency International в более чем 60 странах мира². В данном исследовании общество выражает свою субъективную оценку уровня коррупции в стране, делится опытом неофициальных платежей при получении услуг, а также оценивает достижения правительства в борьбе с коррупцией. Применение гендерного анализа к результатам опроса, проведенного в 2008 году, подтвердило предположение о том, что женщины более восприимчивы к коррупции, чем мужчины, более обеспокоены уровнем коррупции в обществе, более остро осознают ее проявления и более подвержены ее негативному влиянию на собственную жизнь (UNIFEM, 2008).

Выводы этого исследования вызвали дискуссию о глобальных гендерных различиях в уровне терпимости к коррупции (Swamy, 2000). Международные исследователи утверждают, что женщины с большей вероятностью не одобряют взяточничество, в меньшей степени вовлечены в коррупционную практику и в меньшей степени оправдывают применение такой практики другими людьми (World Bank, 2001). Наибольший разрыв в восприятии коррупции обществом был выявлен в таких секторах социальных услуг, как образование, здравоохранение и жилищное хозяйство. По оценкам исследователей, в развитых регионах количество женщин, считающих, что коррупция в сфере образования находится на высоком уровне, в 1,3 раза превышает количество мужчин (UNIFEM, 2008). Эти выводы объясняются тем, что женщины в большей степени сталкиваются с коррупцией в стране, поскольку они несут основную ответственность за воспитание детей и их образование.

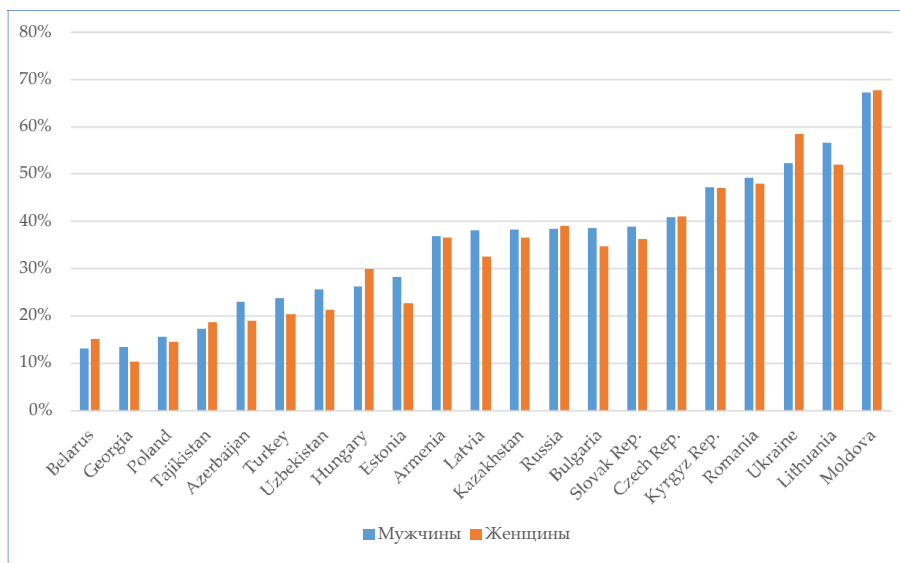
Результаты последнего обследования «Барометр мировой коррупции» (2016 г.) показывают, что коррупция и взяточничество воспринимаются украинцами как одна из наиболее важных проблем, которую правительству необходимо решать. Респонденты называют вопросы экономического развития и общественного здравоохранения двумя из важнейших приоритетов. К сожалению, судя по восприятию обществом

² https://www.transparency.org/news/feature/global_corruption_barometer_citizens_voices_from_around_the_world

уровня коррупции, как среди женщин, так и среди мужчин, Украина выделяется на фоне других стран региона и уступает только соседней Молдове (Рис. 1).

Интересно, что в соответствии с общественным восприятием актуальности коррупции, определенные гендерные различия сохраняются, поскольку 58% из опрошенных женщин и 52% из опрошенных мужчин считают ее важнейшей проблемой в стране. Кроме того, относительно больше женщин, чем мужчин, обеспокоены состоянием здоровья населения (50% и 45%), в то время как для мужчин вопросы, связанные с экономическим развитием, являются более важными (71% и 67%). Значительных гендерных различий в восприятии обществом таких вопросов, как безработица, преступность, окружающая среда, политическая стабильность, образование и развитие инфраструктуры, не наблюдается.

Рис. 1: Доля респондентов, считающих коррупцию или взяточничество одной из основных проблем в своей стране

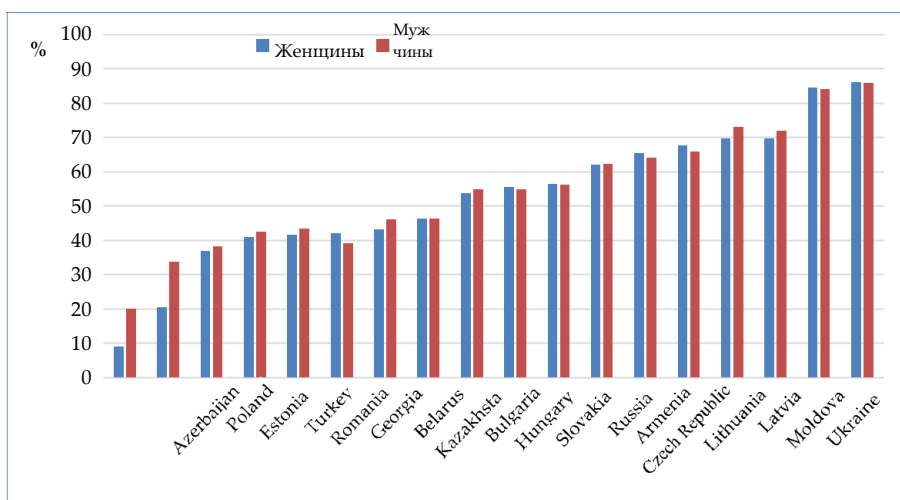


Источник: Опрос «Барометр мировой коррупции» за 2016 г.

Несмотря на важность проблемы, судя по общественной оценке достижений правительства в борьбе с коррупцией, Украина отстает от других стран региона. Более 80% респондентов обследования «Барометр мировой коррупции» за 2016 год отметили, что работа правительственных

чиновников плохая или очень плохая (Рис. 2), при этом как доля населения, согласившегося с тем, что простые люди также могут помочь изменить ситуацию в борьбе с коррупцией, является самой низкой в регионе. Статистически значимых гендерных различий в отношении общества к этим вопросам не наблюдается, поэтому можно предположить, что коррупционная практика настолько глубоко укоренилась в повседневной жизни украинского народа, что существует определенное единодушное согласие относительно ее места в обществе.

Рис. 2: Доля респондентов, оценивающих достижения правительства в борьбе с коррупцией в своей стране как плохие или очень плохие



Источник: Обследование «Барометр мировой коррупции» за 2016 г.

Однако, что касается оценки уровня осведомленности о коррупции среди мужчин и женщин, то здесь наблюдаются существенные различия. Гендерный анализ исходных данных исследования коррупции, проведенного украинской компанией GfK в 2017 году, показывает, что значительно меньшая доля женщин (55%) признают, что они достаточно информированы о коррупции по сравнению с мужчинами (64%) (GfK, 2017). Менее половины женщин (45%) считают, что они обладают достаточными знаниями для оценки уровня коррупции в Украине по сравнению с 54% мужчин; четверть женщин и треть мужчин говорят, что они обладают достаточной информацией о государственных органах, уполномоченных бороться с коррупцией. Только 19% женщин и 28% мужчин считают, что они хорошо информированы о результатах работы антикоррупционных органов в Украине (Рис. 3).

Рис. 3: Информированность населения о коррупции в разбивке по полу (доля респондентов, считающих себя достаточно информированными)



Источник: Данные обследования GfK, 2017 год

Незначительно больше мужчин, чем женщин, воспринимают коррупцию как широко распространённое явление в обществе (83% и 78% соответственно) и считают, что коррупция существует в различных социальных сферах. Хотя некоторые ученые предполагают, что женщины в меньшей степени склонны замечать коррупцию в государственных учреждениях, поскольку сами составляют большинство государственных служащих, с этим трудно согласиться, когда речь идет о правоохранительных органах или вооруженных силах. Такие тенденции, вероятно, связаны с более низким интересом женщин к вопросам коррупции и меньшей способностью женщин определять некоторые из них в реальной жизни.

В целом, различия в восприятии коррупции среди женщин и мужчин в Украине существенно не отличаются. Это может свидетельствовать о том, что такие злоупотребления настолько глубоко укоренились в обществе, что они воспринимаются как норма повседневной жизни. Результаты опроса показывают, что для женщин характерна более низкая самооценка осведомленности о коррупции по сравнению с мужчинами; кроме того, женщины не всегда могут определить коррупционную практику в государственных учреждениях. Можно предположить, что эти различия обусловлены влиянием преобладающих гендерных норм, согласно которым первоочередное значение для женщин имеет частная жизнь, в то время как общественная деятельность для них считается второстепенной. Как результат, женщины могут меньше интересоваться

социально-экономическими процессами и явлениями, происходящими в государстве, в том числе проблемами коррупции. Ситуационный анализ в странах с переходной экономикой подтверждает это предположение, так как его авторы объясняют более низкий уровень восприятия коррупции среди женщин в регионе «возрождением» патриархата в постсоветском обществе, когда традиционные социальные роли женщин и их исключение из «мужских» коллективных сетей уменьшают возможности столкнуться с коррупцией (Michailova, 2009). В то же время «острота» проблемы все сильнее ощущается среди женщин, которые все чаще говорят, что это одна из главных проблем страны. Это дает основания полагать, что женщины в большей степени подвержены негативным последствиям таких злоупотреблений.

Влияние коррупции на мужчин и женщин в Украине

Несмотря на то, что дебаты по поводу гендерных различий в восприятии коррупции общественностью продолжаются, утверждение о том, что влияние коррупции на женщин и мужчин различно, единодушно признается исследователями. Международные организации выделяют четыре взаимосвязанные области коррупции, которые могут оказывать разное влияние на жизнь женщин и мужчин: (1) доступ к основным услугам, рынкам и кредитам; (2) участие в политике; (3) нарушения прав человека; и (4) последствия неэффективного управления (Sida, 2015). В соответствии с этим рамочным подходом был построен следующий гендерный анализ, охватывающий следующие вопросы: (1) участие в политической жизни и принятии решений; (2) доступ к социально значимым услугам; (3) доступ к рынку труда и ресурсам; (4) нарушения прав человека; и (5) последствия слабого управления в нестабильных государствах.

Участие в политической жизни и принятии решений

Обеспечение равного доступа женщин и мужчин к политическому представительству и более высокому уровню государственного управления является основополагающим условием достижения гендерного равенства в обществе. Это связано с тем, что и другие возможности их социальной реализации также зависят от участия женщин в процессах принятия решений по вопросам, имеющим важное значение для разработки государственной политики. В то же время, это охватывает наибольшие вызовы для продвижения гендерного равенства в Украине. Что касается уровня гендерного равенства в парламенте, то показатели страны ниже показателей стран с установившейся демократией и

среднемирового уровня (23,8% женщин среди парламентариев во всем мире по состоянию на апрель 2018 года)³. Несмотря на то, что в 2013 году в национальном избирательном законодательстве были предусмотрены гендерные квоты на уровне не менее 30% представителей каждого пола⁴, численность женщин в правительстве существенно не увеличилась. По состоянию на апрель 2018 года женщины составляли лишь 12,5% депутатов парламента (53 женщины из 423 народных депутатов). По данным гендерного мониторинга выборов 2014 года, 20 из 29 политических партий вообще не выполнили это требование законодательства, причем отсутствие прогресса связано не только с отсутствием политической воли к проведению гендерных реформ, но и с отсутствием санкций за несоблюдение этого закона (WCU, 2014).

Так, две трети респондентов, участвовавших в опросе Национального демократического института (НДИ) в 2017 году, согласились с тем, что политические партии чаще выдвигают мужчин, чем женщин в качестве кандидатов на выборах, в то время как половина респондентов признали, что женщины имеют более ограниченный доступ к ресурсам в поддержку своих собственных избирательных кампаний (NDI, 2017). Вместе с тем, не следует недооценивать важность гендерных стереотипов, которые определяют скептическое отношение украинцев к женщинам в политике: более половины (53%) респондентов согласились с тем, что сами украинцы реже голосуют за женщин, 42% считают, что женщины меньше интересуются политикой, чем мужчины, а 55% убеждены, что семейные обязанности означают, что у женщин нет времени на участие в политике.

В стране также наблюдается непропорционально низкая представленность женщин среди высокопоставленных правительственных чиновников. В настоящее время из 24 правительственных министров (вице-премьер-министр по вопросам европейской и евроатлантической интеграции, министр образования и исполняющий обязанности министра здравоохранения) только три женщины. Женщины составляют почти 28% вице-премьеров и министров (18 женщин из 68 должностных лиц), представляя двух из 19 государственных секретарей в министерствах или секретариате Кабинета министров Украины (почти 11%).

Несмотря на то, что низкая доля женщин в представительных органах явно противоречит рекомендациям в области гендерного равенства,

³ Межпарламентский союз (01.04.2018): <http://archive.ipu.org/wmn-e/world.htm>

⁴ Статья 8 Закона Украины о политических партиях в Украине и статья 4 Закона Украины о местных выборах

нет каких-либо достоверных исследовательских данных, которые могли бы предоставить доказательства влияния гендерного равенства в парламенте на снижение уровня государственной коррупции. В текущих аналитических обзорах подчеркивается, что, несмотря на важность гендерного фактора, он зависит от таких институциональных факторов, как государственная система, распределение правящих политических сил, гендерные нормы и культура принятия решений (UNDP, 2008b). Результаты опроса среди украинских госслужащих, проведенного в 2014 году, развенчивают предположение о том, что женщины в меньшей степени, чем мужчины, склонны участвовать в коррупции на уровне государственного управления (Galustyan, 2014). Оценивая гендерные аспекты коррупционной практики на государственной службе, респонденты единодушно согласились с тем, что коррупция в государстве больше связана с мужчинами, но исключительно потому, что чиновники, занимающие высокие должности, в основном являются мужчинами. Как отметили участники дискуссий в фокус-группах в рамках исследования: *«Если бы на руководящих постах было больше женщин, они бы также были вовлечены в коррупционную практику».*

Доступ к базовым государственным услугам

И хотя различия в личном опыте участия женщин и мужчин в коррупции и неформальной практике при пользовании услугами могут толковаться по-разному, есть основания утверждать, что негативные последствия коррупции несоразмерно влияют на жизнь женщин. Последствия

могут также усугубить уже существующие в обществе проявления гендерного неравенства, создавая дополнительные препятствия для доступа женщин к ресурсам, услугам и возможностям. Эта связь определяется рядом факторов, которые становятся особенно выраженными в Украине.

1) В большинстве обществ гендерные нормы включают основную ответственность женщин за выполнение семейных обязанностей, связанных с уходом за детьми, больными и престарелыми

В Украине сохраняются особенно сильные ожидания относительно разделения ролей в супружеских отношениях. В то время как мужу отводится роль «кормильца», в обязанности женщины входят забота о семье и домашняя работа. В частности, почти две трети респондентов признали, что уход за детьми и членами семьи, нуждающимися в постоянном внимании, является обязанностью женщин (UNFPA,

2012). Большинство опрошенных женщин также утверждали, что они несут ответственность за принятие решений, связанных с ведением домашнего хозяйства. Поэтому им часто приходилось взаимодействовать с поставщиками различных услуг, в том числе образовательных, медицинских, социальных и жилищных. В результате, любые барьеры на пути доступа к услугам, необходимым для члена семьи, возникающие в результате злоупотребления должностными полномочиями, в первую очередь затрагивают женщин, выполняющих функции по обеспечению ухода.

Как показывают результаты международных исследований, отсутствие необходимых услуг или низкое качество таких услуг также воспринимаются женщинами как составляющая коррупции, поскольку они связывают это со злоупотреблением властью и невыполнением обязанностей лидерами общин, которые уполномочены заботиться об общественном благополучии и поддерживать инфраструктуру на должном уровне на вверенных им территориях (Sida, 2015). В этом контексте сельское население особенно уязвимо: только 25% сельских женщин, опрошенных в рамках комплексного исследования сельских женщин были довольны доступностью медицинских услуг (UNDP, 2015). Остальные респондентки жаловались на удаленность медицинских учреждений и финансовую недоступность лечения и медикаментов (48% опрошенных), нехватку оборудования и некоторых специалистов. Женщины, проживающие в сельской местности, также сталкивались с трудностями в доступе к социальным услугам, в том числе в трудоустройстве и предоставлении пособий по социальной помощи.

2) В определенные периоды своей жизни женщины испытывают значительно большие потребности в доступе к медицинским услугам, обусловленные их репродуктивной активностью

Женщины нуждаются в особых медицинских услугах в период планирования семьи, во время беременности, родов и в послеродовой период. Следовательно, в эти периоды они могут стать особенно уязвимыми перед лицом коррупции, например, они могут столкнуться с требованием дать взятку медицинскому персоналу или другими злоупотреблениями со стороны других поставщиков услуг.

Неофициальные платежи, связанные с получением медицинской помощи во время беременности и родов, не только широко распространены в Украине, но и являются одними из самых высоких для населения Украины. Результаты исследования 2012 года в странах Центральной

и Восточной Европы показали, что три четверти респондентов оплачивали услуги по родовспоможению, при этом 57% оплачивали их неофициально (Stepurko, 2013). Кроме того, 65% пациентов оплачивали гинекологические услуги (почти 40% неофициально); эти услуги считались одними из самых дорогостоящих. Респонденты в качестве основных причин неофициальных платежей назвали получение «большого внимания» со стороны специалиста (45%), улучшение ухода (25%), а также другие причины, такие как повышение доступности услуг (30%). Примечательно, что подавляющее большинство пациентов пострадали от такой практики, и около 41% плательщиков сообщили о том, что неофициальный платеж был сделан по просьбе поставщика услуг.

3) *Повышенная уязвимость женщин к негативным последствиям коррупции определяется также материальными факторами. Так, среди бедных и подверженных более высокому риску бедности преобладают женщины, чьи доходы ниже, чем у мужчин*

Вследствие этого благосостояние женщин в гораздо большей степени зависит от государственных социальных гарантий (социальных выплат, пенсий, субсидий) и беспрепятственного доступа к услугам, предоставляемым государственными учреждениями. Злоупотребление властью в процессе адресного предоставления таких услуг повышает индивидуальную уязвимость граждан, при этом коррупция на макроуровне, связанная с нецелевым использованием бюджетных средств, выделяемых на социальные цели, снижает социальное благосостояние всего населения.

Уровень средней заработной платы женщин в Украине традиционно ниже, чем мужчин. Это связано с «вертикальной» профессиональной сегрегацией по признаку пола, при которой мужчины доминируют на руководящих должностях во всех отраслях экономики, и «горизонтальной» сегрегацией рынка труда, где женщины работают на менее престижных и низкооплачиваемых работах, таких как сфера образования, здравоохранения и социальной помощи. По данным Государственной службы статистики, в 2017 году средняя заработная плата женщин составляла лишь 79% от заработной платы мужчин. Естественно, что эти гендерные различия находят свое дальнейшее отражение в более низком уровне пенсий, которые получают женщины. Эта последняя проблема имеет особенно важное значение в контексте уязвимости женщин, поскольку женщин больше в старших возрастных группах из-за большей продолжительности жизни женщин; и они

являются основными пользователями социальных услуг для пожилых людей. Женщины, чьи доходы значительно ниже, составляют большинство получателей субсидий на жилищно-коммунальные услуги, получателей пособий, а также получателей социальной помощи (Gerasymenko, 2016). Гендер является общим знаменателем во многих украинских «профилях бедности», к которым относятся одинокие пожилые женщины, безработные женщины и женщины, которые самостоятельно воспитывают детей. Наконец, в обществе, где коррупция и неофициальные платежи считаются распространенной практикой при получении услуг, бедные женщины не всегда могут позволить себе платить такие платежи и могут абсолютно не иметь доступа к этим услугам.

Доступ к рынку труда и ресурсам

Гендер также может быть фактором коррупции в бизнесе, негативно влияющим на деловые возможности, доступ компаний к рынкам и ресурсам, а также сотрудничество с регулируемыми органами. Существует множество признаков того, что женщины-предприниматели сталкиваются с препятствиями при получении кредитов на развитие бизнеса, и им может быть труднее получить разрешение и лицензию на открытие собственного дела.

В целом, украинские компании называют коррупцию и доступ к финансированию самыми большими препятствиями для ведения бизнеса.⁵ По данным обследования предприятий Всемирного банка (2013), коррупция была определена в качестве основного препятствия для ведения бизнеса 40% компаний, в которых топ-менеджерами были мужчины, и 28% компаний, в которых топ-менеджерами были женщины. Эта доля была значительно выше, чем среднее восприятие коррупции среди компаний Европы и Центральной Азии, где проводились аналогичные исследования. Кроме того, около 99% опрошенных компаний с руководителями-мужчинами выразили свои ожидания, что им придется делать «подарки» уполномоченным лицам для получения государственного контракта⁶. Почти в два раза больше компаний с мужчинами-руководителями, чем компаний с женщинами-руководителями высшего звена, ожидали, что им придется делать неофициальные платежи или дарить подарки для получения лицензии на

⁵ Обследование предприятий, Всемирный банк: <http://www.enterprisesurveys.org>

⁶ Ответ на этот вопрос был дан небольшим числом компаний с женщинами-руководителями, поэтому результаты их опроса не принимаются во внимание в этом анализе.

импорт (44% и 23%). В то же время относительно более высокий процент компаний с женщинами-руководителями, ожидал, что им придется давать взятку при получении лицензии на ведение бизнеса (44 процента и 32 процента соответственно) или при решении «определенных проблем», связанных с предпринимательской деятельностью (88% и 70%).

Нарушение прав человека

Коррупцированные институты, в частности правоохранительные органы и система правосудия, также представляют собой угрозы в контексте защиты прав граждан, особенно уязвимых групп населения, которые могут столкнуться с предвзятым отношением и дискриминацией в обществе. При этом могут быть нарушены гражданские права, в том числе политические права (например, право голосовать или быть представленным), экономические права (например, возможности трудоустройства, равная оплата труда, профессиональная подготовка и продвижение по службе, право собственности и наследования имущества), а также социальные права (супружеские и семейные отношения, опека над детьми, защита от бытового насилия).

Дискриминация по признаку пола остается довольно распространенным явлением в Украине. От 2% до 14% респондентов, в зависимости от формы дискриминации, сообщили, что лично сталкивались с той или иной формой дискриминации по признаку пола или знают, что их друзья или родственники сталкивались с ней (GfK, 2014). Среди проявлений дискриминации чаще всего упоминается предвзятое отношение к женщинам в сфере занятости (14% респондентов), более низкая заработная плата женщин по сравнению с мужчинами, выполняющими аналогичную работу и недостаточная представленность женщин в бизнесе (10% респондентов). На практике глубина дискриминации может быть значительно больше, поскольку она является запретной темой, а также из-за неспособности общества распознать ее проявления.

Ситуация усугубляется недостаточной информированностью общественности о своих правах, о национальном законодательстве и национальном механизме борьбы с дискриминацией, а также недоверием к организациям, которые призваны защищать права граждан. Уровень осведомленности взрослых украинцев о законах о гендерном равенстве является относительно низким. Женщины, проживающие в сельской местности, женщины-инвалиды и другие уязвимые группы населения не знают о своих правах и средствах их защиты (GfK, 2014).

В коррумпированном обществе неспособность судебной системы защищать права жертв дискриминации способствует воспроизводству предвзятого отношения, фактически повышая их уязвимость перед структурной дискриминацией. Имея ограниченный доступ к ресурсам, женщины не всегда могут позволить себе квалифицированные юридические услуги или противостоять ответчикам по искам, использующим коррупционные связи. Следовательно, коррупция ограничивает возможности для защиты прав женщин и мужчин в случаях дискриминации или предвзятого отношения, а ее гендерные последствия ограничивают общий прогресс в продвижении гендерного равенства в обществе.

Последствия слабого управления в нестабильных государствах

Негативное воздействие коррупции на жизнь граждан усиливается в условиях политической нестабильности или гуманитарных кризисов, вызванных вооруженными конфликтами или крупномасштабными стихийными бедствиями. Нестабильные государства характеризуются слабой приверженностью правительства верховенству права, эффективному использованию ресурсов и защите прав человека. В условиях ограниченного доступа к государственным услугам распространенность коррупционной практики и масштабы злоупотреблений возрастают, при этом стремление добиться правосудия тех, кто сталкивается со злоупотреблением властью, осложняется отсутствием или слабостью судебной системы (Baganji, 2005).

В странах, затронутых вооруженными конфликтами или стихийными бедствиями, женщины составляют большинство беженцев и перемещенных лиц, сталкиваясь при этом с особыми рисками и уязвимостью. В ситуациях, когда персонал гуманитарных миссий или персонал по реагированию на чрезвычайные ситуации в основном состоит из мужчин, возможности для злоупотребления возложенными на них полномочиями увеличиваются. В частности, существует риск гендерного насилия и других форм эксплуатации женщин. Рост масштабов бедности, обусловленный отсутствием доходов и достойных условий жизни, может привести к распространению стратегий выживания, которые неприемлемы для людей в обычных условиях. Например, поступали сообщения о том, что беженцев и других уязвимых женщин и детей заставляли оказывать сексуальные услуги в обмен на продукты, безопасность или товары первой необходимости. В этой связи в резолюции 1325 Совета Безопасности Организации Объединенных Наций «Женщины, мир и безопасность» рекомендуется принять меры в

ответ на весь спектр нарушений прав женщин в конфликтных ситуациях, в том числе прав на здоровье, образование, продовольствие, воду, землю, средства к существованию, гражданство, а также доступ к правосудию и правовой защите. Вооруженный конфликт на востоке Украины и возникновение масштабного внутреннего перемещения населения делают проблемы с коррупцией в Украине особенно актуальными. По состоянию на июль 2018 года более 1,5 млн. вынужденных переселенцев из Донбасса и Крыма были зарегистрированы органами социальной защиты населения в разных регионах Украины⁷. По данным национальной системы мониторинга внутренне перемещенных лиц (ВПЛ), женщины составляют 58% домохозяйств ВПЛ (ЮМ, 2017).

Перемещенные женщины остаются более уязвимыми с точки зрения доступа к занятости и доходам: по данным Государственной службы занятости, на их долю приходится две трети всех безработных ВПЛ. Адаптироваться к новым условиям жизни для этих женщин гораздо труднее, чем для мужчин, поскольку именно они становятся ответственными за членов семьи с ограниченными возможностями в условиях разлучения семей и отсутствия внешней поддержки. Согласно выводам гендерного анализа о соблюдении прав ВПЛ, женщины из числа перемещенных лиц дополнительно обременены воспитанием детей⁸, а число женщин, заявивших о том, что они не имеют доходов и вынуждены экономить, значительно больше, чем число мужчин (Chumalo, 2017). Обследование показало, что женщины из числа ВПЛ чаще, чем мужчины, обращаются во все органы власти и местные службы, правозащитные организации, миграционные службы, суды и правоохранительные органы. Существенно больший процент внутренне перемещенных женщин, чем мужчин, сталкивается с проблемами при обращении в социальные учреждения, в том числе с требованиями о предоставлении дополнительных документов, отсутствием разъяснений со стороны должностных лиц, а также информацией о процедурах оформления документов. Несмотря на то, что в данное исследование не были включены вопросы об опыте ВПЛ, связанном с коррупцией, можно предположить, что именно женщины наиболее уязвимы перед такой практикой при общении с должностными лицами.

⁷ 1515128 перемещенных лиц зарегистрировано Министерством социальной политики: <https://www.msp.gov.ua/news/15569.html>

⁸ 27% мужчин и 42% женщин из ВПЛ живут с детьми младше 18 лет.

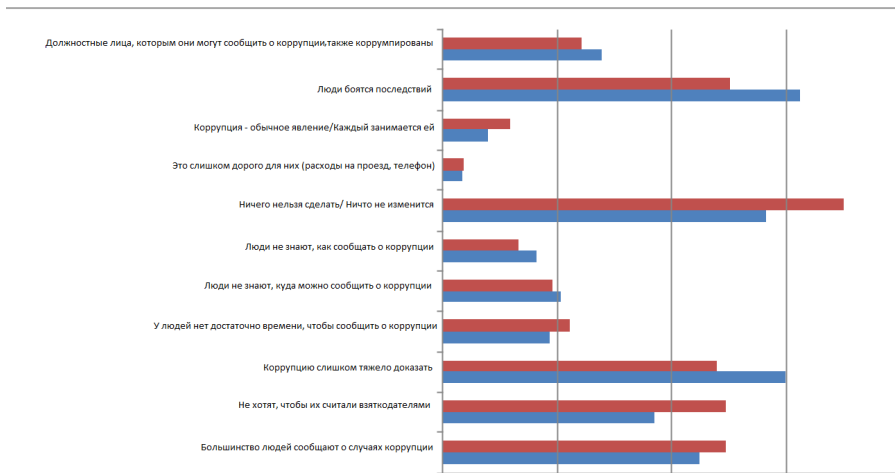
Гендерное измерение мер по борьбе с коррупцией

Гендерное измерение коррупции, а также гендерно-специфические формы коррупции требуют внедрения гендерного подхода в политику и процесс формирования антикоррупционной политики в Украине. Учитывая разный опыт коррупции, можно предположить, что у женщин и мужчин имеются разные представления о способах предотвращения злоупотребления властью и повышения эффективности антикоррупционной деятельности. Однако женщины и мужчины, профессионально занимающиеся антикоррупционной деятельностью, могут различать приоритеты, формулировать стратегии их реализации и определять конкретные меры для их применения.

Например, существуют различия в том, как мужчины и женщины понимают причины, по которым граждане сообщают о фактах коррупции, с которыми они сталкиваются в повседневной жизни (Рис. 4). Больше украинских мужчин, чем женщин, опрошенных в ходе обследования «Барометр мировой коррупции» (2016 г.), считают, что люди не сообщают о коррупции в компетентные органы и верят, что ничего не изменится (18% мужчин и 14% женщин). В то же время женщины чаще всего беспокоятся о негативных последствиях сообщения о коррупции. Примечательно, что 15% женщин (по сравнению с 12% мужчин) согласились с тем, что люди не сообщают о коррупции, поскольку ее слишком трудно доказать, при этом 16% женщин (по сравнению с 13% мужчин) связывают причины несообщения о коррупции с ожиданием возможных негативных последствий.

Некоторые гендерные различия могут также наблюдаться в восприятии мер, которые могут повысить эффективность борьбы с коррупцией. Опрошенные мужчины, в частности предприниматели, которые обычно представляют наиболее активные группы населения, показали гораздо более решительное, чем женщины, отношение к вопросу о том, как повысить ответственность коррумпированных должностных лиц. В частности, необходимость ужесточения наказаний за коррупцию подчеркивалась каждым четвертым опрошенным мужчиной по сравнению лишь с 16% женщин. (GfK, 2017). Предприниматели, которые были опрошены в ходе данного исследования, еще более решительно поддерживают повышение ответственности за коррупцию (треть мужчин-предпринимателей и 27% женщин-предпринимателей). Вместе с тем, больше женщин, чем мужчин, считают, что важно изменить менталитет общества, сформировать у граждан чувство личной ответственности, а также научить следующее поколение неприемлемости коррупции (19% женщин и 10% мужчин).

Рис. 4: Разбивка ответов на вопрос «Исходя из Вашего опыта, в чём основная причина, по которой люди не сообщают о случаях коррупции, с которыми они сталкиваются?»



Источник: Обследование «Барометр мировой коррупции» 2016 г.

К сожалению, готовность украинцев лично бороться с коррупцией остается значительно ниже, чем в других странах Восточной Европы и Центральной Азии. По данным обследования «Барометр мировой коррупции» за 2016 год, только 18% мужчин и 13% женщин заявили, что почувствуют личную ответственность за то, чтобы сообщить о коррупции, если они станут свидетелями, в то время как 16% мужчин и 14% женщин заявили, что сообщат о случае коррупции, даже если им придется провести целый день в суде для дачи показаний.

Гендерный анализ антикоррупционной деятельности на общенациональном уровне показывает некоторые диспропорции в структуре сотрудников антикоррупционных органов, включая Национальное антикоррупционное бюро Украины (НАБУ), Специализированную антикоррупционную прокуратуру (САП) и Национальное агентство по вопросам предотвращения коррупции (НАПК). По состоянию на май 2018 года все три учреждения возглавляли мужчины, а также мужчины были чрезмерно представлены на высших руководящих должностях. Из трех заместителей директора НАБУ лишь одна – женщина, и 15 женщин занимали руководящие должности в 23 структурных подразделениях Бюро. Примечательно, что женщины в основном становятся руководителями тех структурных подразделений, деятельность которых связана с вспомогательными видами деятельности, такими как обработка

документов, бухгалтерский учет и финансы, связи с общественностью и коммуникация⁹. Руководитель САП и два его заместителя на момент создания были мужчинами. Лидерами НАПК являются в основном мужчины, поскольку женщины составляют лишь пятую часть членов НАПК. Хотя гендерная структура персонала Агентства была близка к соблюдению равенства (52% женщин и 48% мужчин), на руководящих должностях было значительно больше мужчин (58%), при этом женщины занимали 55% должностей специалистов.

Напротив, для общественных организаций и антикоррупционных движений, действующих на местном уровне, более характерны гендерный баланс активистов и гендерное равенство на руководящих позициях. Эти выводы основаны на результатах обследования представителей 21 антикоррупционной ассоциации и организации, проведенного в рамках данного исследования. В частности, около половины респондентов сообщили, что женщины и мужчины в равной степени представлены среди работников или активистов своих организаций, а также на ключевых позициях. Треть респондентов отметили, что женщины и мужчины в равной степени представлены в группе активистов организации и в целом среди активистов антикоррупционного движения.

Многие эксперты сошлись во мнении, что существуют определенные гендерные различия и личные мотивы, благодаря которым граждане решают участвовать в антикоррупционной деятельности. Большинство опрошенных активистов поддержали предположение о том, что мужчины с большей вероятностью участвуют в антикоррупционной деятельности из-за их интереса к политическим и социально-экономическим процессам при распределении ресурсов, в том числе и государственных финансов. Треть опрошенных активистов полагали, что на этапе получения образования мужчины с большей вероятностью будут выбирать те специальности, которые требуются в антикоррупционной деятельности. С другой стороны, многие эксперты согласились с тем, что женщины с большей вероятностью будут участвовать в борьбе с коррупцией в силу их восприимчивости к несправедливости в обществе, широко распространенному опыту бытовой коррупции и уязвимости перед негативными последствиями коррупции.

По мнению опрошенных активистов, женщины и мужчины могут предпочитать различные антикоррупционные стратегии: мужчины чаще участвуют в организованных кампаниях, протестах, демонстрациях, а

⁹ <https://nabu.gov.ua/leadership>

также более склонны принимать прямое участие в судебных процессах. В то же время женщины предпочитают использовать так называемое «сарафанное радио», чтобы рассказать окружающим об известных случаях коррупции. Эксперты согласились с тем, что женщины и мужчины в равной степени участвуют в подписании петиций, коллективных требований, обращений граждан, информировании регулирующих органов о случаях коррупции, разоблачении коррупции в СМИ и социальных сетях.

В целом, большинство опрошенных активистов поддержали необходимость учитывать гендерные различия в опыте коррупции при планировании антикоррупционных программ и стратегий. Несмотря на то, что женщины были более единодушны в отношении возможности учета гендерной проблематики (80% опрошенных женщин), лишь немногим более половины опрошенных мужчин поддержали эту идею. Среди конкретных инструментов и гендерных политик, которые повысят эффективность антикоррупционной деятельности, эксперты выделили следующее:

- соблюдение гендерных квот в избирательном процессе на национальном уровне;
- повышение информированности граждан об антидискриминационном законодательстве и возможности защиты своих прав, в том числе в случае дискриминации по признаку пола;
- проведение информационных кампаний, направленных на изменение традиционных гендерных стереотипов и преодоление сексизма в информационном пространстве;
- создание условий для гармоничного сочетания профессиональных и семейных обязанностей работников с детьми

Гендерно-чувствительное бюджетирование (ГОБ) считается наиболее эффективным инструментом обеспечения гендерного равенства, что позволяет повысить

подотчетность и прозрачность использования бюджетных средств. Иными словами, ГОБ – это метод бюджетирования, направленный на повышение экономической эффективности бюджетных расходов за счет учета потребностей женщин и мужчин из различных социальных и демографических групп. Согласно общепринятым подходам, основными компонентами процесса ГОБ являются: гендерное бюджетирование, последовательные изменения в программах и бюджетах, системная

интеграция ГОБ в бюджетный процесс. Начиная с 2014 года, проект «Гендерное бюджетирование в Украине» реализуется в партнерстве с Министерством финансов Украины. Поэтому повышение осведомленности антикоррупционных активистов о возможностях и преимуществах ГОБ на местном и национальном уровне должно стать важным направлением в укреплении потенциала их организаций и объединений¹⁰.

В целом, учет гендерной проблематики при разработке программ антикоррупционных мер должен включать в себя ряд сквозных рекомендаций, применение которых приведет к положительным межотраслевым последствиям:

- использование дезаггегированных по признаку пола данных при планировании мероприятий, определение системы основных показателей и целевых индикаторов мониторинга и оценка эффективности проводимых мероприятий;
- проведение целенаправленных исследований, которые должны заполнить существующие информационные пробелы по гендерным аспектам коррупции в Украине, использование гендерного анализа в процессе оценки потребностей населения и выявления проблемных вопросов антикоррупционной политики;
- обеспечение гендерного баланса среди представителей органов по борьбе с коррупцией, который будет лучше учитывать интересы и потребности как женщин, так и мужчин.

Библиография

Agerberg M. (2014). *Perspectives on Gender and Corruption*. The Quality of Governance Working Paper Series, University of Gothenburg: 14.

Ash T., Gunn J., and al (2017). *The Struggle for Ukraine*, Chatham House Report, Russia and Eurasia Programme, October 2017: 126.

Baranyi S. and Powell K. (2005). *Fragile States, Gender Equality and Aid Effectiveness: A Review of Donor Perspectives*.

Chumalo M. (2017). *Report on the Gender Analysis of the Results of the All-Ukrainian Survey on Observing the Rights of IDPs* conducted with the support of UNDP: 24.

¹⁰ <http://grbproject.org/>

Dollar D. et al (1999). *Are Women Really the Fairer Sex? Corruption and Women in Government*, WB Working Series: 4

Esarey J., Chirillo G. (2013). 'Fairer Sex' or Purity Myth? *Corruption, Gender and Institutional Context*. In: *Politics & Gender*, 9(4): 361-389.

Gerasymenko G., Maksymenko K. (2016). *Ukraine Country Gender Assessment – 2016*. Document of the World Bank, Washington, D.C. : World Bank Group.

GfK (2014). *Assessment of Awareness of the Existence of the UN Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women and its Related Laws*, July 2014 / GfK, UNFPA: http://www.mlsp.gov.ua/labour/control/uk/publish/category?cat_id=166710

GfK (2017). *Corruption in Ukraine: 2017. Analysis of findings under the pilot application of the Methodology for the Assessment of the Corruption Level in Ukraine*, Kyiv, GfK Ukraine.

Global Corruption Barometer (2016). *People and Corruption. Citizen's Voices from Around the World*, Transparency International, Global Corruption Barometer, 2016/2017:14.

Goetz A. (2007). 'Political Cleaners: How Women are the New Anti-Corruption Force. Does the Evidence Wash?' In: *Development and Change*, Volume 38, Issue 1: 87-105.

Goetz A. and Jenkins R. (2005). *Reinventing Accountability: Making Democracy Work for Human Development*, London: Palgrave.

GTZ (2004). *Corruption and Gender: Approaches and Recommendations for TA*.

IOM (2017). *Report of the National System for Monitoring the Situation with IDPs / IOM, The Ministry of Social Policy, The Ministry of Temporarily Occupied Territories and IDPs*. September 2017: 40.

Michailova J. and Melnikovska I. (2009). *Gender, Corruption and Sustainable Growth in Transition Countries*. Christian-Albrecht University and Kyiv Institute for the World Economy.

OECD (2017). *Anti-Corruption Reforms in Ukraine*. 4th Round of Monitoring of the Istanbul Anti-Corruption Action Plan, Fighting Corruption in Eastern Europe and Central Asia : 168.

NDI (2017). *Opportunities and Challenges Facing Ukraine's Democratic Transition*, NDI in Ukraine Nationwide Survey, July 2017.

Seppanen M. and Virtanen, P. (2008). *Corruption, Poverty and Gender: Case studies of Nicaragua and Tanzania*, MoFA, Finland; UNIFEM (2006). *The Story Behind the Numbers: Women and Employment in Central and Eastern Europe and Western CIS*.

Sida (2015). *Gender and Corruption: Brief*, Gender Tool Box, March 2015: 4.

Sung H.-E. (2003). 'Fairer Sex or Fairer System? Gender and Corruption Revisited'. In: *Social Forces* 82(2) : 703-723.

Stepurko T., Pavlova M. et al (2013). *Informal payments by patients to medical institutions in Ukraine and Bulgaria* // Academic writings journal. Volume 148. Sociological sciences: 83-92.

Swamy et al (2000). *Gender and Corruption*, IRIS Centre Working Paper No. 232. Transparency International (2017). *Corruption Perceptions Index 2017*: 12.

UNESCO (2004). *Role of Men and Boys in Promoting Gender Equality*, Advocacy Brief, APPEAL, Bangkok: 15.

United Nations (2017). *The Sustainable Development Goals Report 2017*, New York: 64.

UNDP (2008a). *Corruption and Development: Anti-Corruption Intervention for Poverty Reduction*, Realisation of the MDGs and Promotion of Sustainable Development, December 2008.

UNDP (2008b). *Primer on Corruption and Development: Anti-Corruption Interventions for Poverty Reduction*, Realisation of the MDGs and the Promotion of Sustainable Development. New York: Democratic Governance Group, Bureau for Development Policy, December 2008.

UNDP (2011). *Primers in Gender and Democratic Governance: Primer 5. Women's Empowerment, Corruption, Accountability and Gender: Understanding the Connection*.

UNDP (2012). *Sexual extortion toolkit*, BDP.

UNDP (2015). *Complex research of a position of women residing in rural area of Ukraine*, UNDP and Ukraine's Ombudsman's Office: 88

UNIFEM (2008). World's Women 2008 Report '*Who Answers to Women? Gender and Accountability*'.

UNFPA (2012). *Analytical research on women's participation in the labour force in Ukraine* / Libanova E., Makarova O., Gerasimenko G. – Kyiv, UNFPA, UCSR, 2012: 212.

UNFPA & UCSR (2015). *Gender-based Violence in the Conflict-Affected Regions of Ukraine: Analytical Report*, November 2015, Kyiv: 66.

WCU (2014). *Gender Monitoring of the 2014 Parliamentary Elections: Analytical report*, Women's Consortium of Ukraine, Kyiv: 60.

WEF (2017). *The Global Gender Gap Report 2017*, World Economic Forum: 361.

World Bank (2001). *Engendering development: through gender equality in rights, resources, and voice*. Policy World Bank Policy Research Report, Washington.

РАЗРАБОТКА И ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ ПОЛИТИКИ В ПЕРИОД КРИЗИСА С ТОЧКИ ЗРЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ: ПРИМЕРЫ КИПРА, ГРЕЦИИ, ИРЛАНДИИ И ПОРТУГАЛИИ¹

Панос Ливеракос²

В настоящей работе рассматривается роль и вклад систем управления и институциональных структур в четырех изучаемых странах и то, каким образом эти системы и структуры отреагировали на последний экономический и финансовый кризис. Вначале в ней кратко представлены виды и комбинации политических мер, принятых и реализованных этими странами в стремлении смягчить неблагоприятные последствия экономического и финансового кризиса 2008 года. Затем в ней оценивается качество систем управления и институциональных структур, сыгравших роль в том, насколько сочетание реализованных политических мер оказалось успешным. Представляется, что политические меры реагирования на кризис, возможно, во многом зависели от развитости институциональных структур и качества систем управления, действующих с самого начала кризиса и на всем его протяжении.

Ключевые слова: *Управление, осуществление политики, финансовый кризис, Греция, еврозона*

Введение

Очередной глобальный экономический и финансовый кризис, неуклонно набиравший обороты в течение первого десятилетия 21 века, достиг кульминации в конце 2008 года после объявления о банкротстве банка Lehman Brothers в сентябре того же года. Это неблагоприятное событие вызвало эффект домино, который ощутили не только другие финансовые институты по всему миру, но также и многие страны, хотя и в разной степени и масштабе.

¹ В основе настоящей статьи лежит основной доклад автора, представленный на международной конференции политологов 27 сентября 2019 года в Афинах, Греция.

² Технический советник, Астанинский хаб в сфере государственной службы, ПРООН Казахстан. Email: panos@liverakos.info

Среди таких стран были Кипр, Греция, Ирландия и Португалия, рассматриваемые в настоящем исследовании. Все они являются членами Европейского союза, расположенными в его границах. Они все также являются членами еврозоны,³ присоединившись к блоку стран с единой валютой в разные периоды времени с 1998 по 2014 годы.⁴ Помимо этого, все они являются парламентскими республиками, в которых проводятся регулярные выборы в правительство. До присоединения к Европейскому союзу Греция и Португалия имели опыт тоталитарного правления, поскольку они находились под управлением военной диктатуры, и в 1974 году вернули статус демократического государства. Ирландия и Кипр находились в условиях оккупации Великобритании, до провозглашения своей независимости в 1921 и 1960 годах, соответственно.

Страна	Площадь (кв. км.)	Население	Членство в ЕС	Членство в Еврозоне
Кипр	9,251	1,172,458	2004	2008
Греция	131,957	10,775,557	1981	2001
Ирландия	70,273	4,832,765	1973	1999
Португалия	92,090	10,813,834	1986	1999
ИТОГО	303,565	27,594,614	-	-
<i>Еврозона</i>	<i>2,852,518</i>	<i>334,570,000</i>	-	-
<i>ЕС</i>	<i>4,475,757</i>		<i>513,000,000</i>	

Все четыре страны являются относительно небольшими с точки зрения территории и населения. Их площадь составляет 9% территории Еврозоны, где проживает 9% всего населения. Аналогичным образом, их доля в общей экономической деятельности еврозоны, определяемая по объему валового продукта, составляет весьма небольшой процент

³ Еврозона, официально называемая зоной евро, является валютным союзом 19 государств Европейского союза (ЕС), в качестве единой валюты и единственного законного средства платежа которых был принят евро.

⁴ В 1998 году 11 государств Европейского союза смогли удовлетворить критерии конвергенции евро, таким образом еврозона начала действовать с 1 января 1999 года. Две из стран, изучаемых в настоящей работе – Ирландия и Португалия – были среди государств-членов, присоединившихся к еврозоне. Греция стала соответствовать требованиям в 2000 году и вошла в еврозону 1 января 2001 года, до того как реальные денежные знаки были введены в обращение в 2002 году. Латвия вступила 1 января 2014 года, а Кипр - 1 января 2008 года. С 1 января 2015 года 19 из 28 государств-членов Европейского союза также являются членами еврозоны.

от общего ВВП⁵ еврозоны. В 2015 году совокупный ВВП этих стран составил 5,5% от общего объема; сократившись на 1% с 2008 года, когда их общая доля составляла 6,5% от общего объема. Такое сокращение является результатом снижения ВВП этих стран в период 2008-2015 годов на 12,89%. Наибольшее сокращение в денежном выражении, 35,18%, было отмечено в Греции, затем в Кипре (7,2%), Португалии (3,4%) и Ирландии, где сокращение составило незначительные 0,8%. Для сравнения, ВВП еврозоны вырос на 4,7%, а ЕС в целом – на 13,2%.

Таблица 1: ВВП (2008 год в сравнении с 2015 годом)

Страна	ВВП (млн. евро)	Доля в Еврозоне (%)	ВВП (млн. евро)	Доля в Еврозоне (%)	Изменение доли в Еврозоне	Изменение ВВП %
2008	2015		2008-15		2008-15	2008-15
Кипр	18,768	0.19	17,506	0.17	-0.02	-7.20
Греция	242,096	2.51	179,080	1.77	-0.74	-35.18
Ирландия	186,870	1.94	185,411	1.84	-0.11	-0.78
Португалия	178,872	1.86	173,044	1.71	-0.15	-3.36
4 страны в общем	626,606	6.51	555,041	5.49	-1.02	-12.89
Еврозона	9,627,011		10,103,472			4.71
ЕС	12,986,407		14,703,852			13.22

Источник: Евростат (2016 год)

Выбор политических решений и программ структурной перестройки для преодоления кризиса

Правительства могут выбрать спектр мер для решения экономических и финансовых проблем. Они могут прибегнуть к ужесточению фискальной политики посредством сокращения государственных расходов, налоговых реформ, реструктуризации или девальвации валют; при этом последнее не применимо к случаю этих четырех стран, поскольку все они имеют единую валюту. В то же время, правительства могут принять решение стимулировать экономику через расходование в государственном секторе, повышение производства, снижение налогов и т.д. Помимо

⁵ Валовой внутренний продукт (ВВП) – денежная стоимость всех конечных товаров и услуг, произведенных на территории страны в течение определенного периода времени, как правило, рассчитываемая на годовой основе. В него входят частное и государственное потребление, государственные расходы, инвестиции и экспорт, за вычетом импорта, созданные на определённой территории.

этого подходы к решению проблем, возникающих в связи с кризисом, могут варьироваться от менее интервенционистских мер с минимальным участием правительства, до интервенционистских политических мер, проводимых государством.

Представляется, что четыре страны, включенные в настоящее исследование, выбрали политические меры, которые прежде всего были финансово ориентированы, например, сокращение финансовых расходов, повышение налогов; и меры по реструктуризации, например, реформирование государственного сектора, оптимизация, приватизация, либерализация рынка, дебиюрократизация, реформирование системы социального обеспечения и пенсионной системы, реформа налогообложения. Основные задачи этих политических мер заключались в стабилизации ослабленной экономики этих стран, сокращении их потребности в заемных средствах и, в конечном итоге, обеспечении сбалансированности бюджета. Также ожидалось, что такие политические меры в сочетании с корректировкой в сторону снижения заработных плат позволит повысить продуктивность экономик этих стран и, тем самым, сделать их более конкурентоспособными, чтобы противостоять негативным последствиям кризиса за неимением других традиционных инструментов, таких как девальвация.

Страна	Срок действия Соглашения о перестройке	Период в годах	Объем помощи в млрд. €
Кипр	05/2013 – 03/2016	3	8
Греция	03/2010 – 08/2018	6 (8)	350
Ирландия	12/2010 – 12/2013	3	85
Португалия	06/2011 – 06/2013	3	78

Выбор основных вариантов политики, принятых всеми четырьмя странами, происходил в значительной мере под влиянием и часто под руководством Европейской Комиссии (ЕК), Европейского центрального банка (ЕЦБ) и Международного валютного фонда (МВФ) в рамках программ структурной перестройки, согласованных с каждой соответствующей страной⁶. Все страны провели переговоры по трехлетней программе структурной перестройки на период с марта 2010 по июнь 2011 г., за исключением Греции, которая подписала еще 2

⁶ Несмотря на то, что политические меры программ структурной перестройки главным образом были продиктованы кредитными учреждениями, каждая страна обладала значительной свободой в принятии решений о том, какой комплекс политических мер она будет претворять в жизнь.

трехлетние программы структурной перестройки, последняя из которых официально заканчивается в августе 2018 г.

Значительные различия были отмечены не только в продолжительности программ, но также и в промежуточных и конечных результатах политических мер после их реализации. В этой связи представляется целесообразным изучить факторы, которые могли обусловить такие различия, особенно в отношении конечных результатов. По всей видимости, роль в осуществлении сыграли, во-первых, различия между четырьмя странами в степени развитости их институциональных рамок, существовавших до кризиса; и, во-вторых, различия в степени их интеграции в мировую экономику.

Имели ли значение структуры управления и институциональные рамки?

Исследование по вопросу о роли институциональных рамок и структур управления в преодолении последствий кризиса, позволяет предположить, что страны, которые добились более заметного прогресса по созданию эффективных структур управления и институциональных рамок и построению более совершенных институтов, поддерживающих гибкую рыночную экономику, способны лучше адаптироваться к воздействию внешних потрясений (EBRD, 2008).⁷ Иными словами, страны, которые добились значительного прогресса в создании эффективных и надежных рамок управления и институциональных структур и разработали более совершенные рыночные механизмы, способны лучше, чем другие, адаптироваться к воздействию внешних потрясений.

Таким образом, как представляется, существует корреляция между качеством существующих структур управления и степенью эффективности программ структурной перестройки, реализованных в течение последнего десятилетия в качестве «противоядия» от экономического и финансового кризиса. В данном контексте, основные гипотезы настоящего исследования заключаются в том, что: (i) качество управления и потенциал государственных учреждений играют роль в преодолении неблагоприятных последствий кризиса, будь то политический, экономический или финансовый кризис; и (ii) качество существующих структур управления оказывает влияние на степень эффективности программ структурной перестройки, реализованных в течение последнего десятилетия.

⁷ <https://www.ebrd.com/transition-report>

В этой связи, особое внимание уделяется анализу степени развития институциональных структур и систем управления, существовавших до начала и во время кризиса во всех четырех странах, с тем чтобы выяснить, каким образом они могли повлиять на осуществление программ перестройки и на намеченные в них промежуточные и конечные результаты. Такой выбор основывается на предположении, что любые недостатки в качестве систем управления и институциональных структур могут представлять значительные препятствия для решительного и оперативного преодоления проблем, связанных с кризисом; а также то, что во многих случаях они могли усилить интенсивность этих проблем и еще больше усложнить процесс их решения.

Для подтверждения нашего предположения используется ряд показателей для оценки степени развитости систем управления в каждой из четырех стран. Они варьируются от показателей качества управления Всемирного банка, позволяющих оценить качество управления по восьми измерениям, составляющим надлежащее управление;⁸ до Индекса восприятия коррупции Transparency International, устанавливающего рейтинг стран по предполагаемым уровням коррупции в государственном секторе, определяемым на основе экспертных оценок и опросов общественного мнения.⁹

Тем не менее, прежде чем перейти к представлению выбранных показателей, которые показывают степень развитости систем управления и качество институциональных рамок в каждой из четырех стран, стоит рассмотреть уровень их человеческого развития, чтобы оценить общее состояние развития каждой из этих стран, а не только их экономический рост. Для этого используется Индекс развития человеческого потенциала (ИРЧП); сводный индекс, измеряющий среднее достижение по трем основным измерениям человеческого развития – длительная и здоровая жизнь, знания и достойный уровень жизни – и эффективно демонстрирующий уровень развития страны.¹⁰

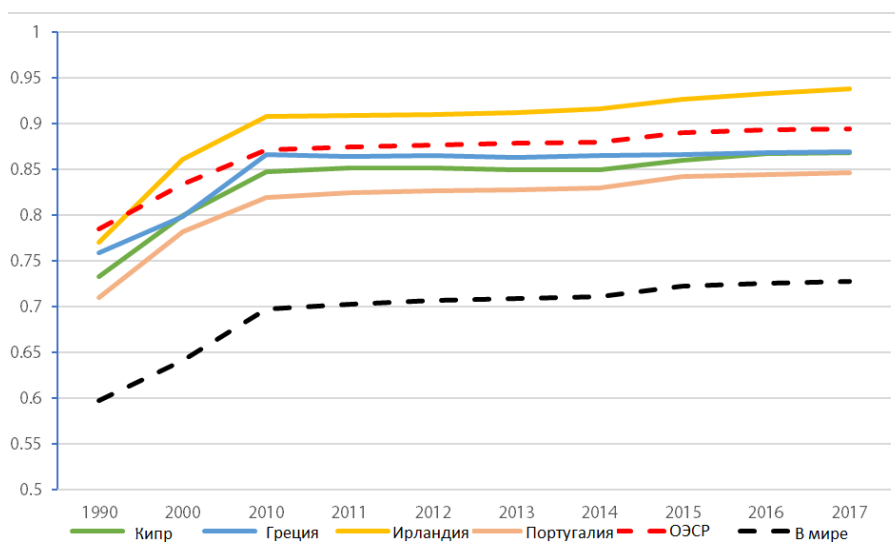
⁸ Надлежащее управление характеризуется 8 признаками: оно основано на широком участии, ориентировано на достижение консенсуса, подотчетно, прозрачно, отвечает на запросы, эффективно, целесообразно, беспристрастно, учитывает различные мнения и придерживается принципа верховенства права; <https://databank.worldbank.org/source/worldwide-governance-indicators>

⁹ <https://www.transparency.org/cpi2018>

¹⁰ Индекс состояния здоровья оценивается по ожидаемой продолжительности жизни при рождении, индекс образования оценивается по средней продолжительности обучения для взрослых в возрасте 25 лет и старше и ожидаемой продолжительностью обучения для детей школьного возраста, поступающих в школу. Индекс уровня жизни оценивается по величине валового национального дохода (ВНД) на душу населения. В ИРЧП

Согласно данным, во всех четырех странах наблюдается высокий уровень развития человеческого потенциала, который постепенно повышался в течение последних двух десятилетий, что ставит их в число 40 наиболее процветающих стран мира, значительно превышающих средний мировой показатель. Все четыре страны также очень близки к среднему показателю ОЭСР, при этом показатели Ирландии выше, а Кипра, Греции и Португалии немного ниже.

Рисунок 1: Индекс развития человеческого потенциала (1990-2017 годы)



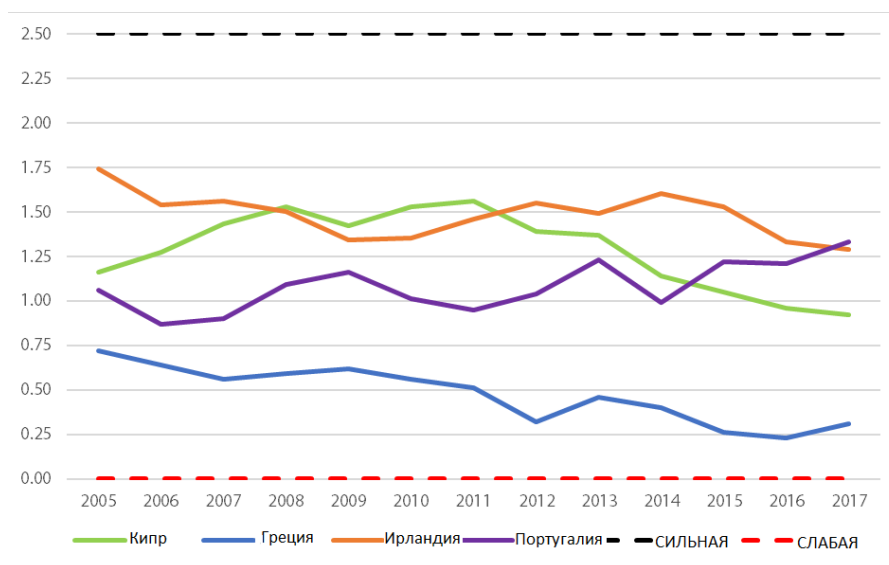
Источник: Индекс развития человеческого потенциала (2018 год)

используется логарифм дохода для отражения уменьшения роли дохода при увеличении ВВП. Затем числовые значения по каждому из измерений ИРЧП объединяются в сводный индекс используя среднее геометрическое значение. ИРЧП также может быть использован для того, чтобы критически оценить выбор национальной политики, задав вопрос о том, как две страны с одинаковым уровнем ВВП на душу населения могут в конечном итоге добиться различных результатов в области развития человеческого потенциала. Такие различия могут стимулировать обсуждение приоритетов государственной политики. Тем не менее, ИРЧП упрощает и охватывает лишь часть того, что подразумевает собой человеческое развитие. В нем не отражены вопросы неравенства, нищеты, гуманитарной безопасности, расширения прав и возможностей людей и т.д.; <http://hdr.undp.org/en/content/human-development-index-hdi>

Теперь мы переходим к нескольким показателям, отражающим качество управления в каждой из четырех стран, которые, в свою очередь, используются в качестве объясняющих переменных при определении качества их структур управления и того, каким образом это проявило себя при реализации соответствующих программ перестройки в этих странах.

Первым таким показателем является индекс эффективности правительства. Этот сводный индекс отражает восприятие качества государственных услуг, качества государственной службы и степени ее независимости от политического давления, качества разработки и осуществления политики, а также доверия к приверженности правительства такой политике. В целом, он показывает, насколько хорошо функционируют государственные учреждения и насколько эффективны они распределяют свои полномочия. Сильный показатель эффективности имеет значение 2.5, слабый – -2.5.

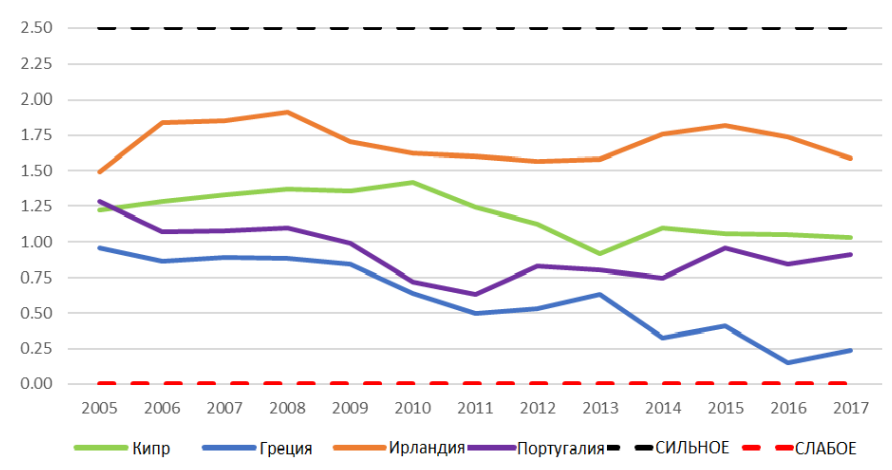
Рисунок 2: Индекс эффективности правительства (2005-2017 годы)



Источник: Всемирный банк (2018 год)

Глядя на эти данные, можно заметить, что значение индекса Греции (0,72) было самым низким среди четырех стран в начале исследуемого периода (2005 год) и неизменно оставалось таковым, продолжая ухудшаться на протяжении ряда лет, достигнув значения 0,31 в конце периода (2017 год), что значительно ниже, чем значения трех других стран в этот же период. Это контрастирует с Ирландией, значение индекса которой составляло 1,74 в 2005 году и 1,29 в 2017 году, или Кипром, значение которого составляло 1,16 в 2005 году и 0,92 в 2017 году, или Португалией, значение которой начиналось с 1,06 и достигло 1,33 в конце того же периода. Таким образом, по всей видимости, правительство страны не смогло справиться с темпами изменений, которые требовались в соответствии с соглашениями о перестройке, так как оно не смогло разработать политику, способную эффективно решать колоссальные проблемы и задачи, с которыми сталкиваются страны и на которые они должны реагировать. Тем не менее, как представляется, некоторые страны были более успешными в этом, чем другие. Так, Португалия достигла довольно неплохого результата, и в конце периода ее показатель был выше, чем в начале. Две другие страны, Кипр и Ирландия, также преуспели, лишь незначительно снизив первоначальное значение индекса, в то время как в Греции наблюдалось резкое снижение показателя, что означает, что эффективность работы его правительства не была достаточной для осуществления политики, рекомендованной в программе перестройки страны.

Следующий индекс – индекс качества регулирования – отражает восприятие способности правительства формулировать и проводить в жизнь здравую политику и директивы, позволяющие и способствующие развитию частного сектора, включая поддержку либерализации рынка и дебюрократизации. Данные свидетельствуют, что в Ирландии создана достаточно надежная система регулирования для содействия рыночной экономике с минимальным бременем, что может быть преобразовано в экономическую среду, гибкую и адаптируемую к меняющимся обстоятельствам и поворотам.

Рисунок 3: Индекс качества регулирования (2005-2017 годы)

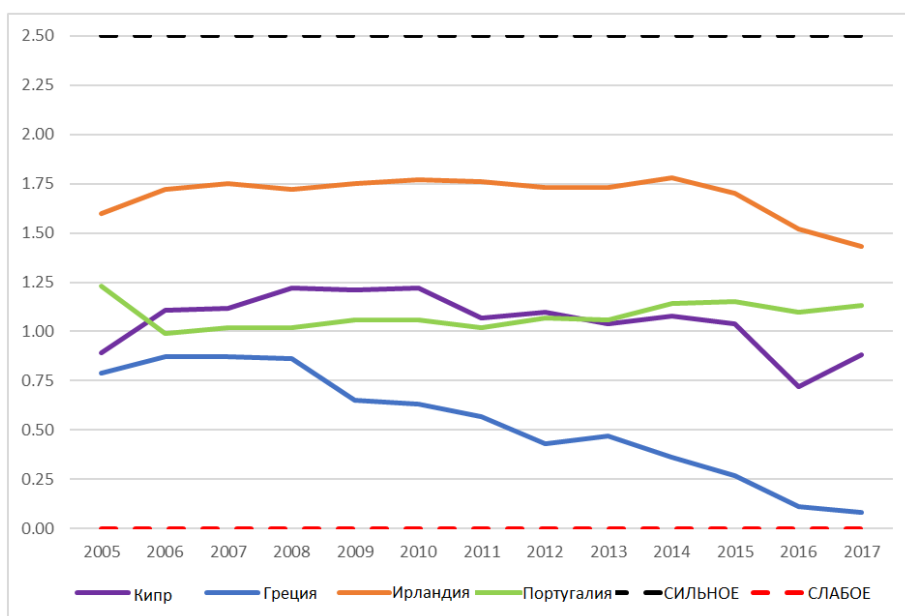
Источник: Всемирный банк (2018 год)

В то же время, в Кипре и Португалии была создана посредственная система регулирования, показатели которой со временем несколько ухудшились в исследуемый период. При этом в Греции наблюдается та же ситуация, что и в случае с индексом эффективности правительства. В начале исследуемого периода значение этого показателя было не только самым низким среди четырех стран, но и резко снизилось к 2017 году. Это наблюдение можно интерпретировать таким образом, что стране не удалось реализовать эффективные политические меры, направленные на либерализацию рынка и деbüroкратизацию, и в целом содействовать развитию частного сектора для противодействия слабым сторонам государственного сектора в преодолении кризиса. На деле все еще существует множество нормативных актов, накладывающих несправедливое бремя на бизнес, на легкость открытия и закрытия бизнеса, и, помимо прочего, на легкость регистрации прав собственности. Кроме того, по-прежнему широко распространено государственное вмешательство в экономику через доминирование некоторых государственных предприятий. Более того, строгий закон о занятости не обеспечивает гибкость при приеме на работу и увольнении, налоговая система достаточно сложна, а банковская система не так сильна, как должна быть, поскольку обременена значительным количеством проблемных кредитов.

Следующий индекс – индекс верховенства права – отражает представления о том, в какой степени субъекты доверяют и соблюдают правила общества, и, в частности, касаются качества исполнения договоров, имущественных прав, работы полиции и судов, а также вероятности совершения преступлений и насилия.

Данные свидетельствуют о том, что в Ирландии с начала исследуемого периода до настоящего времени действует превосходная система охраны правопорядка (1,60 в 2005 году; 1,43 в 2017 году). Кроме того, данные также указывают на то, что в Португалии на протяжении всего рассматриваемого периода времени существует справедливая система обеспечения верховенства права (1,23 в 2005 году; 1,13 в 2017 году). Кроме того, на протяжении того же периода на Кипре действовали также приемлемые системы (0,89 в 2005 году; 0,88 в 2017 году).

Рисунок 4: Индекс верховенства права (2005-2017 годы)



Источник: Всемирный проект правосудия (2018 год)

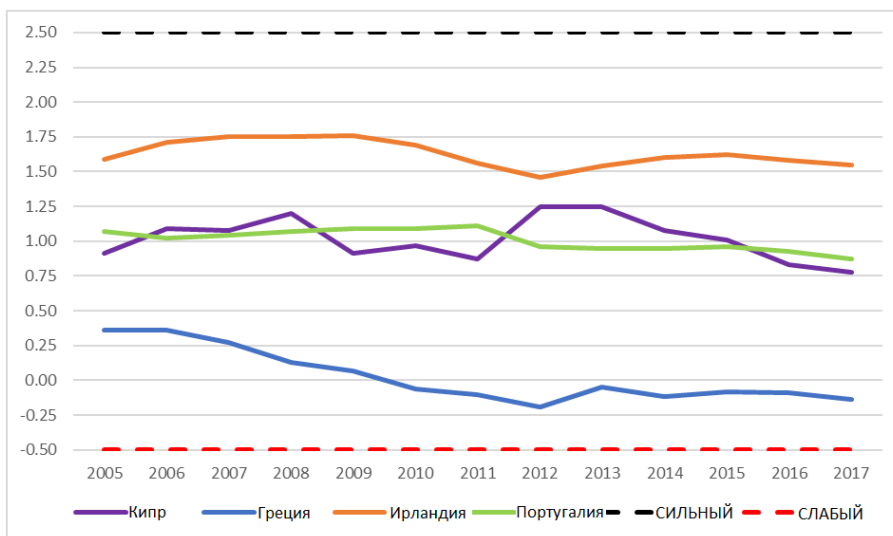
Однако, что касается Греции, то здесь наблюдается аналогичная картина, как и в случае с предыдущими рассмотренными показателями. Страна, как представляется, опять набрала самые низкие значения из четырех не только в начале временного периода, но и в конце (0,79 в 2005 году;

0,08 в 2017 году). Это свидетельствует о том, что системы обеспечения верховенства права страны не только изначально находились на низком уровне, но со временем ухудшились и остаются довольно слабыми. Это является важнейшим вопросом при реализации программ перестройки, поскольку соблюдение верховенства права необходимо для того, чтобы правительства, бизнес и организации гражданского общества несли ответственность за продвижение интересов страны, а также для привлечения инвесторов, которые будут вкладывать капитал в страну. В данном случае инвесторы, скорее всего, дважды подумают, прежде чем инвестировать в страну, имеющую такой низкий балл в индексе верховенства права, поскольку, например, права собственности могут быть плохо определены и легко оспорены, а контракты могут быть сложными, громоздкими и требующими больших затрат времени на обеспечение их выполнения.

Последний индекс, использованный в данной работе для демонстрации качества управления в каждой из четырёх стран, включенных в исследование, – это индекс контроля коррупции, отражающий восприятие того, в какой степени государственная власть используется для получения личной выгоды, включая как мелкие, так и крупные формы коррупции, а также степень «захвата» государства элитой и частными интересами, и, в более широком смысле, теми, кто реально влияет на выбор политики.

Схожая картина наблюдается и в этом случае. Ирландия занимает первое место среди четырех стран с индексом 1,59 в 2005 году и 1,55 в 2017 году. За ней следует Португалия со значением индекса 1,07 в 2005 году и 0,87 в 2017 году. Далее следует Кипр со значением индекса 0,91 в 2005 году и 0,78 в 2017 году. На последнем месте Греция со значением индекса 0,36 в 2005 году и -0,14 в 2017 году.

По сути, эти данные свидетельствуют о том, что, начиная с 2010 года и вплоть до почти полного завершения третьей программы структурной перестройки значение индекса для Греции стало отрицательным. Такие значения свидетельствуют о том, что помимо других проявлений, на всех уровнях власти существует большая и мелкая коррупция, кумовство и протекция на государственной службе, а действующие антикоррупционные законы не эффективны.

Рисунок 5: Индекс контроля коррупции (2005-2017 годы)

Источник: *Transparency International (2018 год)*

Такие значения индекса также указывают на то, что правительство не свободно от чрезмерного бюрократического регулирования, требований регистрации и других мер контроля, которые увеличивают возможности для коррупции, фактически приводя к ситуации, когда экономический рост тормозится, в частности, увеличением затрат, сокращением производительности труда, воспрепятствованием инвестициям, а также снижением доверия к государственным институтам.

Обсуждение и заключения

Принимая во внимание значения каждой страны по каждому из показателей, рассмотренных в данной работе, представляется, что наши гипотезы в значительной степени верны. В целом представляется, что способность эффективно решать проблемы кризиса во многом определяется качеством и способностью государственного управления каждой страны разрабатывать и формулировать наиболее подходящий комплекс мер политики и надлежащим образом осуществлять их в заранее установленные сроки, с тем чтобы они могли дать максимальные результаты.

Это наиболее очевидно на примере Греции, которая не только показала самые низкие значения по всем показателям в начале исследуемого периода по сравнению с тремя другими странами, но и значения этих показателей постоянно ухудшались в течение периода времени, охватываемого исследованием, достигнув существенно низких уровней. Эта ситуация в значительной степени объясняет низкий потенциал государственных учреждений и наличие слабой системы управления при решении проблем, связанных с разработкой и осуществлением чрезвычайных политических мер для преодоления негативных последствий кризиса. Эта ситуация также свидетельствует о неспособности системы управления мыслить и действовать инновационно, а также проводить политику, позволяющую эффективнее справиться с многочисленными негативными последствиями кризиса. Кроме того, такое положение дел еще более усугублялось тем, что низкий потенциал институциональных структур препятствовал осуществлению даже самых простых политических решений, согласованных с кредитными организациями, что приводило к значительным задержкам в их осуществлении, фактически снижая их ожидаемое воздействие.

В заключение представляется, что: i) качество управления действительно имеет значение для эффективного осуществления государственной политики в период кризисов; ii) потенциал государственных учреждений имеет значение для преодоления негативных последствий кризиса; и iii) на эффективность программ структурной перестройки оказывают влияние существующие государственные структуры.

В то же время похоже, что на ситуацию в Греции повлияли и другие факторы, такие как серьезная раздробленность политической системы, которая присутствовала в стране с самого начала и на протяжении всего пика кризиса. Поскольку между главными политическими силами страны не существовало консенсуса, проводимая политика была краткосрочной, соответствующей периоду избирательного цикла, и таким образом недальновидной. Существующие проблемы устранялись, однако не решались в долгосрочном плане. Кроме того, чаще всего политические меры по устранению проблем спешно принимались для того, чтобы успокоить кредиторов, формально удовлетворив условия соглашения о программе структурной перестройки, и получить следующий транш финансовой помощи, который сопровождал соглашение о программе структурной перестройки.

В противоположность этому, в Ирландии наблюдалась гораздо меньшая политическая раздробленность, хотя на раннем этапе реализации соглашения о программе структурной перестройки этой страны произошла смена правительства. Политические партии согласились с условиями соглашения и отслеживали его осуществление в соответствии с графиком. Кроме того, Ирландия преодолела кризис легче, чем Греция, поскольку страна уже имела эффективно функционирующую систему управления и институциональную и нормативную базу, которые позволили разработать политические меры и оперативно их реализовывать с целью устранения последствий кризиса для экономики и социальной сферы страны. Так, например, Ирландия в течение года решила проблемы, связанные с массовыми невыплатами ипотечных кредитов домашними хозяйствами, поскольку уже имела эффективную нормативно-правовую базу регулирования банкротства физических лиц, тогда как в Греции такая нормативно-правовая база отсутствовала. Этой стране понадобилось четыре года для того, чтобы создать надлежащую нормативно-правовую базу для решения того же вопроса, но в конечном итоге лишь с незначительным успехом.

УПРАВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ ПЕРСОНАЛА В THORGATE

Virgo Ruisspann¹

Свои первые ошибки на посту менеджера я совершил десять лет назад. Я задумался о будущих вызовах, с которыми я могу столкнуться в этой роли, и о том, как решить или избежать каких-либо проблем. Я начал думать о том, как я могу эффективно руководить людьми в своих будущих ролях. Вопрос, который казался самым сложным в то время, был следующим: «Что мотивирует людей?». Это было актуально для меня на протяжении последних десяти лет моей работы в качестве менеджера в различных организациях. Я работал в полиции и других государственных компаниях, а затем перешел в частный сектор. Люди считают, что государственный и частный сектор сильно отличаются. Тем не менее, проработав половину своей профессиональной карьеры в государственном секторе, а вторую половину – в частном, я осознал, что проблемы управления людьми остаются неизменными, как и принципы. Сейчас, будучи управляющим директором в компании Thorgate, я применяю на практике наиболее эффективный и ориентированный на детали способ управления людьми.

Введение

Количество информации определяет качество решений в Thorgate, поэтому мы любим снабжать нашу команду информацией и знаниями. Наша главная цель заключается в том, чтобы вдохновлять друг друга, поэтому мы создали систему, в которой обмен знаниями или информацией между нами происходит гладко и надежно. Важно, чтобы каждый член команды действовал согласованно с организационными, командными и личными целями.

Цель состоит в том, чтобы построить так называемый «канал лидерства» (Leadership Pipeline), который позволит сделать процесс продвижения по службе внутри компании больше похожим на логическую эволюцию, чем станет причиной ее кризиса. Повышение человека с текущей должности является шоком для организации в том случае, если ему нет замены. Чтобы справиться с риском отсутствия замены, важно иметь систему профессионального развития людей. Благодаря этой системе компания

¹ Управляющий директор Thorgate. Email: virgo@thorgate.eu

может получить общее представление о внутренних рисках и уменьшить их на ранней стадии.

С одной стороны, устранение рисков как можно раньше экономически целесообразно и позволяет избежать больших проблем, и, с другой стороны, продвижение людей не вызывает кризиса в случае, если люди перемещаются внутри организации или за ее пределами.

Система

Есть 3 ключевых вида деятельности

- В начале года мы намечаем цели и задачи;
- Ход работы рассматривается ежемесячно в рамках индивидуальных встреч;
- Ежегодный форум по вопросам развития людей.

Как только кто-то присоединяется к нашей организации, первое, что мы делаем – это разрабатываем индивидуальный план по адаптации нового сотрудника на период первых 3 месяцев. Мы начинаем эту работу еще до того, как в офис приходят новые сотрудники. Мы готовим инструменты, в том числе физическое и цифровое офисное пространство для нового члена организации. Наша цель заключается в том, чтобы новый член нашей команды чувствовал, что его ценят, с самой первой минуты. Когда мы начинаем индивидуальную адаптацию нового сотрудника, мы устанавливаем четкий план на первый день, первую неделю и первые несколько месяцев. В период ознакомления мы помогаем людям ставить цели и ориентиры, которые отвечают принципам S.M.A.R.T (точность, измеримость, достижимость, актуальность и срочность). Эти цели могут пересматриваться каждый год, с тем чтобы установить новые цели на новый год. Один из ключевых моментов, принятых в Thorgate, заключается в том, что мы назначаем наставника для каждого, кто присоединяется к нам. Этот наставник ориентирует членов команды относительно того, как поставить личностное развитие на первый план.

Цели и этапы, которые мы ставим перед собой, включают в себя следующее:

- Стратегические цели на уровне организации с ключевыми областями результатов и ключевыми показателями эффективности (КПИ) для конкретного сотрудника;
- Цели команды, этапы и бюджет, необходимый для их достижения;
- Личные цели и то, каким образом они соотносятся с ключевыми областями целей команды и организационных целей.

В ходе ежемесячных индивидуальных встреч мы отмечаем персональный рост и достигнутые этапы. Самая важная часть заключается в том, чтобы обсудить что люди чувствовали во время выполнения своих задач и что они видели в результате. Кроме того, персональные наставники рассматривают замечания и комментарии сотрудников и активно прислушиваются к тому, что они думают о своих карьерных устремлениях на данном этапе.

Я высоко ценю наши индивидуальные встречи, потому что посредством таких встреч руководство получает много ценной информации о представлениях людей, о том, кто они на самом деле, что их вдохновляет, как они видят будущее и, самое главное, как мы, как организация, можем помочь им добиться успеха. Эта работа охватывает всю команду, поскольку каждый руководитель команды обсуждает личные и профессиональные устремления членов своей команды, и то каким образом Thorgate может помочь им в их устремлениях.

Наша система помогает нам узнать наших людей, их сильные стороны и карьерные устремления. Поэтому, когда руководству необходимо расширить компанию, у нас под рукой находится нужная информация о том, кого можно поставить во главе и кто может войти в команду. Постоянное развитие каждого сотрудника на своей должности также помогает нам и самому сотруднику понять, хочет ли он расти в роли специалиста или лидера. Горизонтальная иерархия внутри Thorgate способствует росту и развитию людей соответствующим для них образом. Это оказывает благоприятное воздействие на организацию, снижая риск отсутствия одного ключевого сотрудника и делая культуру в Thorgate более гибкой в отношении дополнительных отпусков, больничных отпусков, отпусков на период военной службы, отпусков по беременности и родам и отпусков в связи с отцовством и всего другого, что может потребоваться, не оставшись при этом без жизненно важного члена команды.

По результатам ежемесячного процесса развития персонала проводится главное ежегодное событие – Форум развития персонала (ФРП). ФРП – это ежегодное мероприятие, на котором мы более широко знакомимся со мнениями людей в организации, представленными каждым руководителем команды. Мы обсуждаем наши сильные стороны и направления развития, персональный рост, коммуникации внутри компании, наши планы роста, а также даем и получаем обратную связь.

Встреча в рамках ФРП позволяет получить информацию об эффективности работы людей и достигнутых результатах, о том, с какими проблемами они сталкиваются на своем пути, а иногда и о том, как они справляются с различными ситуациями. Это помогает нам понять наших сотрудников и выработать перспективные идеи для руководства компанией в целом. Весь процесс дает мне информацию о том, какие люди у нас в команде и какие мечты мы имеем в нашей организации. Как топ-менеджер я не взаимодействую ежедневно или еженедельно с каждым сотрудником организации, но тем не менее я знаю все о них и их карьерных устремлениях благодаря нашей системе развития персонала.

По окончании годового процесса развития сотрудников мы считаем целесообразным обсудить изменения в зарплате людей в соответствии с их ежегодным прогрессом, и это помогает нам привести в соответствие схожие должности и схожие уровни зарплаты. Это позволяет менеджерам дать открытую и честную обратную связь своей команде, и каждый может увидеть, как его работа влияет на материальное поощрение.

Еще одним важным фактором развития персонала является забота о ключевых игроках. Thorgate готова привлечь к сотрудничеству с компанией больше ключевых игроков и сделать их частью своей семьи, предоставив им варианты сотрудничества, согласно которым после периода инвестирования они становятся партнерами компании.

Мы используем специальные инструменты управления и форматы встреч с тем, чтобы заниматься развитием людей на продуманной основе, отслеживать рост компании и то, что мы делаем, и эффективно делиться этим. Как уже упоминалось, мы проводим ежемесячные индивидуальные встречи линейных руководителей и членов команды, о которых подробнее будет рассказано далее. Мы также используем [Clanbeat](#) – персонализированный инструмент поддержки роста. Кроме того, мы регулярно организуем совещания «летучки» с целью повышения вовлеченности сотрудников, проводим обзоры команд и встречи в формате «прогресс, планы и проблемы» для отслеживания хода работы, а также ежегодные обзоры для обеспечения согласованности наших целей.

Почему развитие человеческого потенциала является залогом нашего успеха

Мы считаем, что одним из требований для персонального развития сотрудника является необходимость создания безопасной «игровой площадки» или благоприятной среды, обеспечиваемой руководством.

Опыт приходит с обучением и предоставлением людям такой среды, в которой обучение действительно ценится, но этого не всегда легко добиться на начальном этапе. Тем не менее, это помогает компаниям начать подготовку своих будущих лидеров, позволяя им делать небольшие шаги вперед и совершать при этом некоторые ошибки в безопасной среде, где они получают конструктивную обратную связь о процессе и его результатах. Именно этот метод мы любим использовать в Thorgate.

Мы предпочитаем применять эти методы как можно более целесообразно. Мы можем предложить членам нашей команды выполнить небольшое упражнение, чтобы дать почувствовать им свою будущую роль после повышения. Правда, иногда эти методы могут привести к противоположным результатам – например, один из обучаемых после первого или второго задания может сказать, что он не готов к работе или не хочет расти на определенной должности. Для нас это очень хорошо, когда человек признается об этом на начальном этапе развития, и мы рады, что он честен. Если человек, который еще не получил повышение и не дал никаких обещаний своим коллегам, скажет нам, что он не может взять на себя новую роль или расширить свои должностные обязанности, нам не придется возвращаться назад.

Это небольшое упражнение помогло Thorgate снизить риск так называемого *«принципа Питера»*. Этот принцип гласит, что *«в иерархической системе каждый индивидуум имеет тенденцию подняться до уровня своей некомпетентности»*.

Мы делаем инвестиции (времени, людей, денег) в персональное развитие и в любом случае получаем положительные результаты. Если после продвижения сотрудника мы поймем, что он недостаточно компетентен для этой должности, то это будет большая потеря для нас с точки зрения денег, времени или даже людей, которых мы можем лишиться. В компании, в которой самые ценные активы уходят каждый вечер после рабочего дня, мы должны быть уверены, что они вернутся на следующее утро! Сегодня люди свободно передвигаются, и работа руководителя заключается в том, чтобы поддерживать их заинтересованность и обеспечить им среду, в которой они хотели бы видеть себя.

Ритуалы Thorgate

Ритуалы – это мощная движущая сила культуры. Мы вдумчиво разрабатывали и возвращали нашу культуру с тем, чтобы укрепить ценности Thorgate в нашей повседневной рабочей жизни. Компании

практикуют всевозможные ритуалы – праздничные ритуалы, ритуалы приема пищи, ритуалы сторителлинга. Почему они так важны? Ритуалы объединяют людей вокруг того, что имеет наибольшее значение для организации, прививая им чувство общей цели и опыта. Они порождают поведенческие модели, которые делают рабочий процесс и саму компанию более успешными. В Thorgate мы попробовали и протестировали многие ритуалы, чтобы увидеть, что лучше всего работает для развития людей в конкретных условиях. Мы помнили о наших ценностях и уникальной цели, прежде чем определить, что может помочь нам в их достижении. Не менее важно для нас было подумать о том, что заставит эти ритуалы прижиться и почему люди захотят участвовать в них.

Индивидуальные встречи

Важным событием для каждого сотрудника Thorgate является ежемесячная индивидуальная встреча. Мы придерживаемся фиксированного формата, обсуждая достижения, неудачи, цели, замечания и комментарии конкретного человека. Это относится к каждому сотруднику в организации. В среднем такие встречи могут длиться от одного до трех часов в зависимости от содержания обсуждения и отношений между членом команды и его руководителем. Индивидуальные встречи помогают руководителям команд понять каждого члена команды, дать им рекомендации в соответствии с целями компании, определить, в чем им может помочь компания, и создать двусторонний поток обратной связи. Некоторые интересные моменты такой встречи ставят задачей помочь конкретному сотруднику поставить цель для своего менеджера или обсудить персональные цели. Эти встречи помогают нам детально рассмотреть все наши стимулы и поводы для недовольства.

Свободный рабочий день

Каждый месяц у нас есть один свободный рабочий день, где каждый может заниматься чем угодно. Сотрудники могут читать книги, взять обучающий курс или работать над персональным проектом – делать все, на что им нужно время. Я часто видел, как люди осваивают новые инструменты, читают книги или работают над своими персональными приложениями или проектами, которые им нравятся. Это позволяет им получить больше знаний о своей работе и помогает им стать эффективнее в том, что чем они занимаются. Несмотря на то, что это означает, что мы теряем один рабочий день в месяц, на самом деле это приносит нам большую пользу с точки зрения постоянного самообразования и профессионального развития наших сотрудников.

Обмен знаниями

Каждую неделю мы проводим 30-минутные встречи для обмена знаниями, где мы говорим обо всем, начиная с новых технологических тенденций и заканчивая умственным здоровьем. Мы предлагаем одному из нас провести такое мероприятие по обмену знаниями, но также часто приглашаем внешних партнеров выступить с презентацией на специализированные темы. Такие мероприятия очень полезны для нас. Так, например, если мы направляем одного или двух сотрудников на определенную конференцию или тренинг, а они после своего возвращения делятся знаниями с остальными сотрудниками компании, то это в определенной степени помогает нам сделать обучение или донесение знаний до каждого сотрудника чрезвычайно эффективными. Тем не менее, наши встречи по обмену знаниями не ограничиваются презентациями о последних тренингах, которые мы посетили, или книгах, которые мы прочитали. Мы организуем регулярные занятия чтобы обсудить вопросы психического здоровья на рабочем месте и поддержания баланса между работой и личной жизнью, делиться тем, что один из нас узнает на своей должности, или даже рассказать о стране, откуда мы родом. Раз в неделю мы знакомимся с совершенно новой темой, и это является нашим чрезвычайно эффективным ритуалом персонального развития.

Командное обучение

В течение всего года мы регулярно проводим командные мероприятия по подготовке сотрудников, при этом у нас есть 4 основных обязательных тренинговых мероприятия. Мы начинаем год с «зимних дней», в течение которых мы проводим тренинги и семинары, посвященные целям, основам, культуре и ценностям компании. Для нас важно в начале каждого года пересмотреть наши цели и задачи. Во втором квартале мы организуем тренинг или семинар, посвященный постановке личных целей с тем, чтобы помочь членам команды определить цели для персонального развития на своей должности. В третьем квартале, как правило, проводится более масштабный тренинг по таким темам, как коммуникация, тайм-менеджмент, управление стрессом и др. В конце года мы проводим тренинги, посвященные будущим тенденциям в инновациях, чтобы помочь нам в определении планов на предстоящий год.

Хакатоны

Делать правильные вещи важнее, чем делать вещи правильно. Дважды в год мы проводим внутренний хакатон для наших сотрудников, чтобы они могли работать над своей идеей или параллельным проектом в команде, тем самым помогая им создавать то, что они хотят, и обучаться в ходе процесса! Во время хакатонов было придумано много хороших вещей, таких как, например, «Waybiller» – электронная накладная, которую мы создали во время одного из наших недавних хакатонов. Теперь этот проект стал успешным дополнительным продуктом для Thorgate.

Персональное наставничество

Каждого нового члена Thorgate встречает персональный наставник, который с радостью окажет поддержку в его работе, помогая раскрыть свои лучшие качества. Персональным наставником, как правило, является непосредственный менеджер нового сотрудника, если только кто-то специально не попросит стать им другого сотрудника. Роль наставника заключается не только в том, чтобы способствовать общему карьерному росту члена команды, но также и для того, чтобы наставлять его в персональном росте, например, в плане приобретения определенных жизненных навыков, которые могут помочь ему в его карьере и в других отношениях.

Командные ретроспективы

Цель командных ретроспектив заключается в синхронизации деятельности каждую неделю. Каждую пятницу мы проводим командные ретроспективы, где каждый рассказывает о своих положительных и отрицательных моментах за неделю. Мы вместе празднуем положительные моменты, а затем проводим мозговой штурм для поиска решений любых озвученных проблем или предотвращения каких-либо проблем, аналогичным тем, с которыми столкнулись команды в течение недели.

Встречи в формате «прогресс, планы и проблемы» (ППП)

Еще одним нашим еженедельным ритуалом являются встречи в формате «прогресс, планы и проблемы» (ППП). Обычно встреча ППП представляет собой краткий обзор своих достижений или прогресса в работе, планов на ближайшие несколько недель и любых проблем, который каждый член команды представляет своему руководителю.

Командные обзоры

Также в нашей компании проводятся ежемесячные командные обзоры для остальных сотрудников компании. Это включает обзор продаж, обзор эффективности и обзор событий. Как следует из названия, руководитель по развитию бизнеса представляет данные по продажам и маркетингу, результаты деятельности отдельных членов команды, а также их достижения за предыдущий месяц. Что касается обзора эффективности, то это делает технический директор или исполнительный директор, используя показатели работы инженерного персонала, показатели рациональности работы и удовлетворенности проектами. Краткий обзор мероприятий проводится сотрудником по вопросам культуры, и, речь как правило, идет о показателях e-NPS (система измерения удовлетворённости и лояльности клиентов), обратной связи по прошлым мероприятиям, а также планируемых мероприятиях компании. Еще одним мероприятием в рамках ежемесячных пятничных обзоров является так называемый «допрос с пристрастием Генерального директора». Это позволяет сохранить максимальную прозрачность в компании, когда у каждого сотрудника есть возможность анонимно (или не анонимно – по его выбору) задать вопросы непосредственно Генеральному директору, а он отвечает на эти вопросы перед всей компанией. Большинство вопросов касается планов на будущее, способов исправить наши ошибки и общего видения компании.

Ежеквартальные/годовые обзоры

Поскольку прозрачность и отчетность являются ключевыми элементами нашей культуры работы, мы также смотрим на более широкую картину каждый год или в середине года. Это подразумевает, что мы ставим цели на предстоящий 6-месячный период и организовываем презентацию на уровне всей компании, чтобы обсудить прогресс в достижении поставленных целей и наши планы на будущее. Такой подход действительно помогает нам действовать согласованно с более широким видением и в то же время держать в курсе каждого члена команды.

Схема обратной связи в Thorgate

В Thorgate мы используем подход «3К» для того, чтобы все работало: коммуникации, коммуникации и еще раз коммуникации! Емкая и в то же время четкая коммуникация – самый большой компонент всех наших процессов. Это помогает нам сделать процессы экономичными и эффективным. Коммуникация имеет фундаментальное значение, когда

речь идет об управлении людьми, и поэтому мы понимаем, что очень важно установить обратную связь. У нас есть несколько каналов или процессов для обеспечения двухсторонней обратной связи.

Обратная связь с клиентами

Мы используем индекс удовлетворенности клиентов (CSI) с тем, чтобы измерить степень удовлетворенности клиентов работой компании Thorgate в рамках их проектов. И чем выше удовлетворенность наших клиентов, тем больше вероятность того, что они останутся с нами. Мы разработали и проводим опрос удовлетворенности клиентов, в котором затрагиваются многие аспекты, начиная от коммуникации с менеджером проекта и заканчивая качеством выполненной работы. Регулярные опросы клиентов помогают нам отслеживать или устранять проблемы, с которыми клиент может столкнуться. CSI служит каналом обратной связи для всей команды в отношении ее работы как сервисной компании.

Командная обратная связь

Для нас чрезвычайно важно получать обратную связь от членов команды для того, чтобы знать, что мы делаем правильно или неправильно, и чтобы наши сотрудники были довольны. Как уже говорилось ранее, сотрудники нашей компании, как и любой сервисной компании, являются нашим самым большим активом. Для измерения уровня удовлетворенности команды мы используем систему e-NPS. Этот метод позволяет оценить, насколько сотрудники готовы рекомендовать свое рабочее место своим друзьям и знакомым. Основное преимущество e-NPS заключается в том, что это быстрый и простой способ получить общее представление о том, насколько лояльны и вовлечены в работу сотрудники компании. Для нас это отличная система измерения в динамике, которая дает нам возможность увидеть, оказывают ли влияние на сотрудников различные факторы, допустим, в течение года. Этот метод высоко ценится как среди руководителей, так и среди сотрудников из-за его простого формата, что позволяет экономить время. Мы также включаем в форму обратной связи необязательные вопросы касательно того, что нам удалось сделать хорошо за предыдущий месяц, или что необходимо улучшить или исправить. Эти комментарии, как правило, служат направлением или основой для оценок. К счастью, Thorgate удалось сохранить систему e-NPS, в отличие от отрасли в среднем.

Обратная связь на уровне менеджера

Несмотря на то, что индивидуальные встречи в Thorgate предоставляют возможность обратной связи между линейным менеджером и членами его команды, именно в рамках этого мероприятия член команды получает особое внимание и соответствующую обратную связь касательно задач, которые они выполнили, и того, что можно улучшить, или о том, где они действительно хорошо справились с поставленными задачами. Такая обратная связь между линейным менеджером и членом команды, главным образом, повышает их мотивацию, дает им направление, а также, когда это необходимо, предупреждение.

Внутрикомандная обратная связь

Наличие обратной связи внутри группы также очень важно для нас. Для укрепления взаимодействия внутри команды, ее члены должны иметь возможность обсуждать между собой, что хорошо, а что нет. У нас ежедневно проходят встречи-«летучки», которые длятся в среднем 5-15 минут. Цель такой встречи – обсудить, над чем мы работаем в этот конкретный день, нужна ли нам помощь других членов команды или есть ли какие-нибудь другие вопросы, которые требуют внимания.

Что представляет собой Thorgate?

Thorgate – это группа компаний в области ИТ и инноваций, стремящаяся изменить мир с помощью технологий. Основанная в 2011 году и сформированная в 2014 году, компания Thorgate оказывает содействие прогрессивным аналитикам посредством доступа к экосистеме, цифровым продуктам и венчурному финансированию.

Сегодня у нас есть 3 офиса – в Таллинне, Лондоне и Осло, где работают свыше 40 сотрудников более чем 10 национальностей, и процветающая культура, которая делает нас лучшей компанией в области Python-разработок в скандинавских странах.

Как уже упоминалось, компания создала целую экосистему технологий, с помощью которой мы помогаем другим компаниям разрабатывать эффективные цифровые продукты, с единственной целью впоследствии инвестировать полученный доход в другие амбициозные команды с отличными идеями о продуктах, а приобретенные знания - в молодых энтузиастов – разработчиков Python.

Однако, все, что мы делаем, мы не можем делать без людей. В этой экосистеме, которую мы создали, и которая опирается на новые технологии, на самом деле есть люди, которые по своей сути увлечены ею. Будучи лидерами в этой среде, наша работа заключается в том, чтобы заботиться о наших людях.

Почему культура важна для Thorgate?

Каждая компания, знает она об этом или нет, имеет свою культуру. В силу вышесказанного, мы приняли решение соблюдать свою культуру и следовать ей. Культура Thorgate представляет собой идеальный баланс энергии молодости и внутренней стабильности!

Наша культура – это основополагающая структура, кодекс поведения, объясняющий то, каким образом мы себя ведем. Компания Thorgate сосредоточила свое внимание на создании плодотворной культуры внутри компании, потому что мы ценим наших сотрудников, наших партнеров и объекты инвестиций. Именно позитивная культура работы помогает нам привлекать лучшие таланты, удерживать и развивать наших сотрудников и поставлять качественные продукты. Об этом свидетельствует тот факт, что добровольная текучесть кадров в Thorgate составляет менее 5% в год, что поразительно для IT-индустрии.

Культура Thorgate

Наш лозунг «Мы думаем о людях, а не о продуктах» - это то, что движет нашей культурой. В основе этой культуры лежат ценности нашей компании. Названия этих ценностей также составили аббревиатуру, которая и стала названием компании. Мы являемся и всегда стремимся быть «Trustworthy, Hungry, Open-minded, Resourceful, Great, Ambitious, and a Team that makes an Effort» («Надежными, целеустремленными, открытыми, изобретательными, великими, амбициозными и командой, которая прилагает усилия»).

Главный элемент нашей культуры заключается в том, что люди всегда стоят на первом месте. Именно поэтому мы являемся маленькой компанией и стремимся ее сохранить такой, так как это помогает нам думать по-крупному, действовать быстро и заботиться обо всех. Наша команда полна увлеченных людей, которые стремятся внести ценный вклад в этот мир посредством того, что они делают. Мы понимаем, что создание великих компаний и формирование великой культуры является командной работой, поэтому мы вместе продвигаем нашу культуру как коллективную личность нашей организации!

Наши ключевые сильные стороны

Команда Thorgate обладает разнообразными качествами благодаря разнообразным способностям нашей команды. Тем не менее, мы сосредотачиваем наше внимание на некоторых из них, делая их неотъемлемой частью нашей культуры.

Во-первых, **мы богаты знаниями**. Когда дело доходит до разработки продукта, мы, скорее всего, можем сказать, что «уже были там, и уже делали это»! Мы работали над целым рядом сложных проектов, и наш опыт - это наша сила. Мы являемся частью таких сообществ, как научный парк Technopol, сеть Python Estonia и Startup-сообщества. Более того, мы работаем над широким спектром продуктов, что обогащает нас знаниями и информацией, позволяющими сделать стартап успешным!

Помимо этого, мы не просто **говорим о преимуществе разнообразия**, а действуем на его основе! У нас разнообразная команда со всего мира, из разных возрастных групп, с разным образованием и разным жизненным опытом. Вместе мы являемся объединением творчества, свежих взглядов и великих идей.

Мы смелы, храбры и нацелены на действие. Мы не просто придумываем идеи, мы достаточно смелы и отважны, чтобы действительно осуществлять их. Мы проводим хакатоны в Thorgate, в рамках которых мы представляем неординарные идеи продуктов, и некоторые из них сегодня являются устойчивым бизнес-направлениями, как, например, проект Waybiller, который предоставляет программное обеспечение для оформления электронных накладных, что позволяет компаниям осуществить цифровой переход от бумажных накладных к электронным накладным.

Наконец, у нас **отличное сообщество**. Thorgate является сообществом передовых аналитиков, куда входят команды, в которые мы инвестируем, умные и эффективные компании, для которых мы создаем продукты, а также многочисленные энтузиасты в области Python-разработок, которые присоединяются к нам для участия в регулярных заседаниях Python Code Club и ежегодных конференциях PyCon Estonia. Это сообщество, которое шаг за шагом строит будущее, и мы гордимся, что являемся первопроходцами и связующим звеном этого сообщества!

Заключения

Напоследок, именно страсть к управлению людьми, по моему мнению, является признаком хорошего менеджера или руководителем. Лидер компании, который с большим энтузиазмом относится к своим людям, т.е. сотрудникам, клиентам и партнерам, будет стремиться создать такую рабочую среду, в которой все эти три заинтересованные стороны смогут процветать и делать максимум возможного. При создании рабочей среды, ориентированной на людей, очень важно уделять внимание деталям, определять приоритетность задач и организовывать мероприятия или процессы для выполнения плана действий.

Для обеспечения эффективного руководства, которое ведет к действительному развитию и управлению людьми, очень важно ставить перед собой четкие цели. Слишком большое количество инициатив – это то же самое, что и отсутствие инициатив: при небольшом везении и настойчивости можно на деле сделать две вещи за один год. Выберите то, что может показаться слишком малым количеством инициатив, и то, когда они будут реализованы.

Мой опыт в Thorgate определенно прояснил то, о чем я уже знал, а именно, что всегда существует больше возможностей для обратной связи, чем вы можете представить. Сделайте коммуникации центральным элементом всех ваших процессов, и это поможет вам управлять вашими людьми наилучшим образом. Коммуникация подразумевает все виды обратной связи, конструктивную критику, повышение мотивации, а также согласованность с видением и целями компании. Индивидуальные встречи для обратной связи, как правило, являются наиболее эффективной и действенной формой коммуникации в каждой команде. Не прибегая к строгому чувству иерархии, в рамках регулярных индивидуальных встреч можно легко уделять внимание каждому члену команды, что поможет менеджерам оказывать им поддержку в их работе.

Кто-то может задуматься о затратах на содержание системы развития кадров. По моему опыту, именно она дала нам возможность говорить с человеком, который может фактически инициировать изменения, и в конечном итоге удерживать на минимальном уровне административные расходы.

Все наши ритуалы, процессы и элементы нашей рабочей культуры прежде всего ставят в центр внимания прозрачность. Помимо того, что вы, как руководитель, даете вашим людям возможность выполнять свою работу, вы должны создавать чувство цели для ваших людей, обеспечивая

мотив и контекст для их работы. Кроме того, у всех нас есть врожденная потребность знать, что происходит вокруг нас, поэтому дайте вашим сотрудникам знать, чем занимаются другие звенья вашего бизнеса, только тогда они почувствуют себя частью этого бизнеса. Открытое общение без всяких колебаний на уровне определенных должностей, таких как исполнительный директор, способствует созданию увлеченности и энергию внутри команды.

Все это несомненно требует инвестиций с точки зрения времени, планирования и денег. И тем не менее, результаты, которые приходят в виде чрезвычайно талантливой команды, повышении эффективности работы и лучшей обратной связи, делают все это оправданным.

Astana Civil Service Hub was established under the initiative of the Government of Kazakhstan and UNDP on 15 March, 2013 in Astana during the Founding conference with participation of 25 countries' and 5 international organizations' representatives, including the USA, the European Union, Turkey, China, India, Japan, CIS countries, Georgia, Afghanistan, and also UNDP, OECD, World Bank, OSCE and USAID.

The mission of the Hub is to contribute to the development of effective systems of civil service in the region. The purpose of the Hub is to create a multilateral platform promoting exchange of experience and knowledge in order to join efforts on increasing the capacity of relevant public sector institutions of its participating countries.

The International Journal of Civil Service Reform and Practice is an academic publication intended for experts, practitioners and academics, and is published by the Astana Civil Service Hub.

Астанинский Хаб государственной службы был создан по инициативе Правительства Казахстана и ПРООН 15 марта 2013 года в Астане в ходе Учредительной конференции с участием представителей 25 стран и 5 международных организаций, включая США, Европейский Союз, Турцию, Китай, Индию, Японию, стран СНГ, Грузию, Афганистан, а также ПРООН, ОЭСР, Всемирный Банк, ОБСЕ и ЮСАИД.

Миссией хаба является способствование развитию эффективных систем государственной службы в регионе. Целью хаба является создание многосторонней площадки, способствующей обмену опытом и знаниями в целях объединения усилий по повышению потенциала организаций государственного сектора своих стран-участниц.

Данный Международный журнал реформы и практики государственной службы является научно-аналитическим изданием, предназначенным для экспертов, практиков и ученых, и издается Астанинским хабом государственной службы.