

Барбер М.

ТРИ ПАРАДИГМЫ РЕФОРМЫ СЕКТОРА ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ*

Введение

Процесс глобализации в мире требует от бизнеса большей продуктивности. То, что компании могут получать сырье, готовые изделия, рабочую силу и даже таланты из постоянно растущего глобального источника, вызывает колоссальное напряжение и вынуждает работать более эффективно. В результате от этого выигрывают и потребители, поскольку снижаются цены на товары и услуги, повышается уровень жизни. Хотя процесс перестройки при этом происходит очень непросто, даже болезненно: промышленным предприятиям приходится менять места производства, а служащим – профессии.

Аналогичные процессы начали происходить сейчас и в сфере государственного управления. Во многих странах образование, медицинское обслуживание, социальное обеспечение, пенсионное обеспечение находятся в государственном ведении. Сейчас, в силу новых обстоятельств, органы власти начинают сравнивать свой опыт управления с опытом зарубежным, и иногда им приходится выдерживать самую настоящую международную конкуренцию. Мы же видим, сколько сейчас иностранных фирм выполняют обычные операции в системе здравоохранения в Объединенном Королевстве.

Избежать такой ситуации было невозможно. Еще в начале 1980-х гг. в экономически развитых странах стали замечать неэффективность работы систем государственного сектора. В это же время в США выходит

*Barber M. Three Paradigms of Public-Sector Reform. McKinsey & Company. London (перевод с английского Э.Г. Зверевой).

статья «Страна в опасности»¹, где сравнивается образование в школах и колледжах Америки с образованием в других развитых странах; в Англии Парламент принимает закон о «Лучших школах», об улучшении школьного образования; подобные заявления делаются и в других странах². После этого на Западе в начале 1990-х гг. государство стало проводить политику по созданию более зажиточного и требовательного слоя населения, которое могло бы оплачивать альтернативное частное образование и медицинское обслуживание. Кроме того, в условиях создаваемого глобализацией экономического напряжения работодатели стали постоянно жаловаться на подготовку выпускников государственных учебных заведений, не соответствующую строгим требованиям, предъявляемым молодым специалистам при поступлении на работу. Короче, шума и возмущения по этому поводу было много; все хотели, чтобы эти системы работали лучше, но никто не хотел платить более высокие налоги для их финансирования³.

Поскольку изменился спрос, изменились и предложения. Например, менеджмент экономики стал все больше зависеть от требований глобального рынка, которым он должен отвечать. Это, в свою очередь, вызвало напряжение в налоговой деятельности, возникла необходимость контролировать систему налогообложения и совершенствовать менеджмент государственного финансирования. В такой ситуации государственные услуги стали той сферой деятельности, которая особенно нуждается в улучшении.

Если глобализация рынков капитала означает, что капитал может передвигаться по миру одним нажатием кнопки, то с рынком человеческого капитала все сложнее – он менее гибок. В результате правительства начинают понимать, что сохранение и улучшение качества национального человеческого капитала – дело исключительной важности для повышения уровня жизни в стране, улучшения благосостояния ее граждан и обеспечения ее конкурентоспособности на мировой арене. Об этом прекрасно сказано в докладе Новой комиссии по вопросам профессионального мастерства рабочих и служащих Америки в Национальном центре по образованию США «Трудный выбор или трудные времена»⁴. Прогресс в экономике требует улучшить системы образования и здравоохранения, сделать страну, и особенно города, более привлекательными для жизни путем улучшения экологии, сокращения преступности, совершенствования транспортной системы.

За последние пятьдесят лет успешному решению этих проблем очень мешали противоречия между либералами и консерваторами, или, иначе, правыми и левыми. И что интересно в современной ситуации, так это то, что глобализация ставит перед правительствами проблемы, которые они вынуждены решать, и она же предлагает им решения для урегулирования затянувшихся противоречий. Глобализация изменила условия до такой степени, что объединение философии либералов и консерваторов представляется единственно возможным способом адекватно ответить вызовам времени.

Вообще говоря, раньше левые выступали за справедливость за счет единообразия, а правые предлагали разнообразие за счет несправедли-

вости. Сейчас мы живем в мире, в котором, чтобы быть конкурентоспособной, экономика разных стран должна обеспечить услугами высокого качества всех, при этом проявить достаточную гибкость и предоставить право выбора, индивидуализацию в самой высокой степени, допустить разнообразие в образе жизни, в религиозных взглядах и чаяниях людей. Такую стратегию могут назвать стратегией «высокого этажа без потолка». На языке политиков это означает, что новые решения должны обеспечить справедливость и равенство, за которые ратуют левые, и разнообразие, за которое выступают правые. Сейчас в политических кругах многих стран по крайней мере в основном с этим соглашаются, и решение данной проблемы стало актуальным для многих развитых стран.

Проблема же оказалась довольно сложной, как показали попытки ее решения в странах Европы и Северной Америки. Однако неудачи не должны останавливать правительства. Число обеспеченных людей растет с каждым годом, и они могут сами, без помощи государства, позаботиться о своем здоровье, образовании и социальном обеспечении. Следовательно, качество работы системы государственного управления их интересов не будет и встанет вопрос о том, чтобы не платить налоги на ее содержание. В результате станет политически невозможным сохранять прежний налоговый уровень. А если налоговая база развалится, то и вся государственная система социального обеспечения скатится вниз и станет прибежищем для самых бедных слоев населения.

При таких обстоятельствах «высокий этаж» останется недостроенным, а обществу в целом достанется необразованное население, высокая преступность, наркомания и социальное разложение. Уже сейчас в Америке 45 млн. людей не имеют медицинской страховки; в Англии и Калифорнии переполнены тюрьмы; Париж трясет от беспорядков и беспчинств на его окраинах. Наряду с этим, как в Европе, так и в Северной Америке, растет число привилегированных закрытых общин в центре старых городов.

Такая перспектива малопривлекательна с экономической и социальной точек зрения даже для привилегированных слоев населения.

Решения XXI века

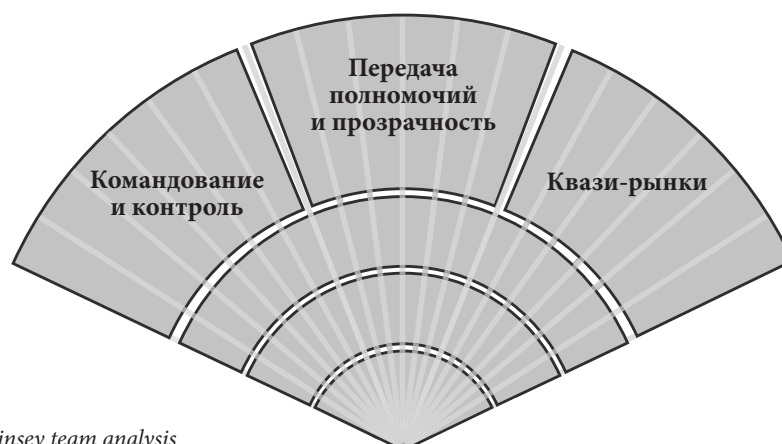
Как же нам поднять качество государственных услуг на такой уровень, чтобы состоятельные люди, число которых неуклонно растет, выбрали именно их или по крайней мере ценили их социальную значимость? Как увеличить привлекательность системы государственных услуг для этих людей для того, чтобы получать необходимое финансирование для гарантии ее качественного и справедливого функционирования? Те, кому удалось создать эффективные системы образования, здравоохранения, социального страхования и лучшую полицию, предлагают три парадигмы реформы системы государственного управления. Каждая парадигма применима к различным ситуациям, причем главную роль, независимо от выбранного подхода, играет политика.

Три парадигмы

На рис. 1 показаны три парадигмы реформы любых крупных систем государственного управления: командование и контроль; передача полномочий и прозрачность; квази-рынки.

Рисунок 1

Три выбора для проведения реформ крупных систем



Source: McKinsey team analysis

Как правило, сначала выбирают первую парадигму – командование и контроль, чтобы поскорее начать реформу и чтобы все видели, что она идет. Уже само название парадигмы подсказывает, что реформу начинают сверху и что правительство берет на себя ответственность за ее проведение. При правильной организации и исполнении реформа даст очень хорошие результаты. Примером тому могут служить принятый английским правительством план стратегического развития системы образования на 1997–2001 гг. «Стратегия на достижение всеобщей грамотности» и план улучшения системы здравоохранения на 2001–2005 гг. «О сокращении сроков ожидания на медицинское обслуживание». Следует заметить, что нет ничего хуже некомпетентных управления и контроля. Поэтому, выбирая первую парадигму для проведения реформы, правительство должно быть абсолютно уверенным, что сможет ее выполнить.

На противоположной стороне «веера» на рис. 1 расположена вторая парадигма под названием «квази-рынки». В связи с ошеломляющими достижениями, полученными в системе обслуживания за последние десятилетия под влиянием глобальной рыночной экономики и тех реформ, которые правительство вынуждено было провести, идея использовать рыночные отношения в системе государственного управления показалась очень заманчивой. В условиях повсеместной приватизации государственная система управления перестанет быть государственной. Однако, если во всем мире такие сферы, как телекоммуникация и коммунальные услуги, полностью приватизированы, то отдавать в частные руки образование и полицию правительства не решаются как из политических соображений, так и из-за сомнения в необходимости такой передачи, неуверенности в том, что она будет способствовать более справедливым, незаинтересованным действи-

ям чиновников в данных организациях. Квази-рынки позволяют использовать некоторые элементы частного сектора. Например, вполне можно сохранять государственный контроль за назначением услуг, а выполнение их передавать частным провайдерам. Такая система работает в медицинском обслуживании США; в Англии в системе здравоохранения для выполнения рутинной работы привлекают провайдеров независимого сектора; в Филадельфии по такой схеме работают школы.

Эти квази-рыночные отношения не всегда применяются в государственном управлении прямолинейно. Нужно уметь точно определить клиента, предложить ему выбор услуг, пригласить новых провайдеров и гарантировать, что плата клиента за услуги будет соответствовать его выбору. Примером квази-рынка в действии могут быть договорные школьные программы в штате Нью-Йорк и в Калифорнии, гарантийные программы в Милвоксе и Флориде. Хорошие результаты в системе образования зависят не только от условного рынка, но и от стоимости программ. В Швеции прошла реформа системы образования: ввели новых провайдеров и предложили более широкий спектр услуг – и она оказалась очень успешной. В Англии началась радикальная перестройка системы здравоохранения по парадигме «квази-рынок», давшая первые хорошие результаты, но она еще далека от завершения.

Как быть в такой ситуации, когда правительство желает провести реформу в системе государственных услуг, не прибегая к парадигме «командование и контроль», а условий для успешного применения парадигмы «квази-рынок» нет? Например, в таких системах государственных услуг, как тюрьмы, суды, полиция, невозможно или нежелательно определять клиента и предлагать выбор провайдеров.

Согласно парадигме, представленной здесь как «передача полномочий и прозрачность», правительство может передать право предоставлять государственные услуги передовым организациям, выполняющим сходные услуги, и затем использовать принцип прозрачности. Это значит, что результаты работы разных организаций будут обнародованы для сравнения и последующего улучшения их деятельности. Организации, показавшие лучшие результаты, получают вознаграждение и возможность дальнейшего расширения, а организации с плохими результатами проверяют и закроют. Успешная работа по этой модели во многом зависит от подлинной передачи полномочий производственного контроля и отчетности. В Америке в школах, где было предоставлено меньше прав для самостоятельной деятельности и предъявлялись жесткие требования к отчетности, результаты были ниже ожидаемых. Противоположным примером могут служить школы штата Айова, где «договорные организации» были полностью освобождены от бюрократического руководства школьным процессом, а вместо этого была введена строгая отчетность за результаты работы.

Данную модель можно успешно применять и в исключительно государственном секторе управления. Городское полицейское управление в Нью-Йорке – прекрасное тому подтверждение. Оно организовывало соревнования между начальниками полицейских участков или внутри служб, где

государственные и частные исполнители на равных условиях соревнуются за получение заказа. Сделать это можно следующим образом. Правительство или его организации делают крупные заказы и объявляют на них конкурс. При этом происходит четкое разделение между теми, кто будет платить, и теми, кто будет исполнять заказ. Такая схема уже широко распространена и плодотворно работает во всем мире. В Калифорнии, например, существуют частные тюрьмы, и государство благополучно пользуется их услугами. В Англии по контракту с местными органами власти – департаментами образования работают школы.

Успешное использование модели «передача полномочий и прозрачность» позволяет рекомендовать ее полностью во все службы государственного управления⁵. Еще одно достоинство этой модели в том, что ее можно применять в сочетании с моделью «квази-рынка». Нужно признать, что применяемая в системе государственного школьного образования модель «квази-рынка» имела ограничения. В условиях подлинного рынка клиент всегда может менять исполнителей. Разумеется, родители по вполне понятным причинам не хотят, чтобы их дети часто меняли школу. В этом смысле рынок оказывает не очень сильное давление на школу. Но если, как в случае с Англией, Новой Зеландией и Голландией, ввести модель «передача полномочий и прозрачность», тогда влияние рынка на качество школьного образования усилится. Радикальная реформа системы профессиональной подготовки преподавателей, недавно прошедшая в Англии, восхищает своими результатами. Использовались обе модели вместе, в результате чего у учащихся был выбор, правительство устанавливало стандарты, поощряло хорошо работающих исполнителей, а тех, кто не справлялся с работой, в конечном счете устраняло.

Выбор парадигмы

Любому руководителю в государственном управлении эти парадигмы в какой-то степени известны, но при этом возникает напряженная идеологическая и политическая полемика о достоинствах каждой из них. Дело в том, что каждую модель можно использовать в разных условиях, а чтобы сбалансировать деятельность всей государственной службы и добиться справедливости, разнообразия и хорошего качества ее работы, применять их следовало бы в масштабе всей государственной системы.

Джим Коллинз в своей работе «Хорошие и отличные» объясняет, в чем разница между хорошими и отличными компаниями, подчеркивая, что всем хорошим организациям в бизнесе или общественном секторе свойственны одинаковые черты⁶. К сожалению, некоторые организации, так исторически сложилось, не могут устанавливать у себя рыночные отношения, рынок на них не давит и называться «хорошими» они не могут.

В связи с этим в Англии во время правления премьер-министра Тони Блэра была разработана расширенная четырехуровневая шкала оценки деятельности разных организаций в системе государственного управления (рис. 2)⁷.

Рисунок 2

Четырехуровневая шкала оценки деятельности для системы государственного управления



Source: McKinsey team analysis

На рис. 2 также дается возможная реакция клиента по каждому пункту шкалы. Эта категоризация еще мало разработана, но полезна. Вообще, если услуги находятся на уровне «ужасно» и клиенты ими не пользуются, то надо выбирать парадигму «командование и контроль». Эта парадигма более подходит к кризисным ситуациям или когда все повально плохо работают. В таких случаях правительство активно вмешивается и контролирует деятельность государственных учреждений до тех пор, пока их работа не станет лучше. В конце концов, именно так обращается рынок с обанкротившимися фирмами. В Англии, например, была принята программа о достижении грамотности во всей стране «National Literacy Strategy». Ее необходимость была обусловлена тем, что за 50 лет, вплоть до середины 1990-х гг., грамотность в начальных школах едва достигала 50%.

После того как работа компаний налаживается они начинают хорошо работать, необходимость в парадигме «командование и контроль» отпадает. Постоянно руководить и контролировать деятельность компаний властям сложно, более того, государственный контроль сдерживает инициативу и активность руководителей компаний. Переход с уровня «ужасно» на уровень «адекватно» уже большое достижение, хотя потребитель все равно будет недоволен и будет жаловаться на плохое качество услуг, пока работа компаний существенно не изменится. Чтобы работа государственного сектора управления стала отличной, надо пробуждать в людях инициативность, творчество, мотивацию руководителей во всей системе, а не только наверху, и сделать это можно, передавая часть функций и используя модель реформы «квази-рынок» с его свободой выбора. Другими словами, можно приказать перейти с уровня «ужасно» на уровень «адекватный», но приказать стать «отличным», не раскрепостив все творческие силы, не предоставив свободу действий, невозможно.

На рис. 3 суммируются все ситуации, где можно использовать любую из трех парадигм.

Рисунок 3



Source: McKinsey team analysis

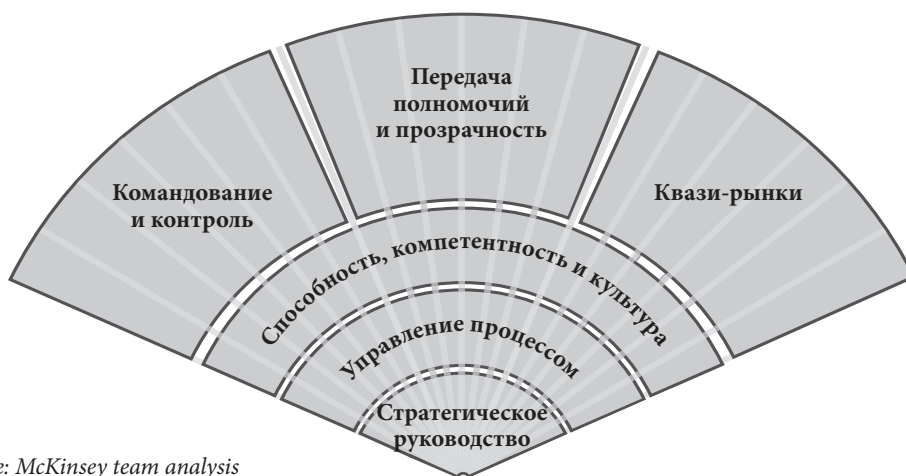
Как уже упоминалось выше, в силу существующих фактических и политических обстоятельств использовать эти парадигмы для крупномасштабных служб можно только в комбинации. В Англии во время реформы системы здравоохранения использовали модель «квази-рынок», поскольку спрос на медицинское обслуживание вырос и вопросы о финансировании больниц и необходимости добиться прозрачности их деятельности стали главными. Если больницы работают плохо с точки зрения их финансирования или же качества оказания ими профессиональных медицинских услуг, то применяется модель «командование и контроль».

На рис. 3 показаны проблемы, которые могут возникать в связи с парадигмами. Так, например, парадигма «квази-рынок» может создать проблему со справедливым распределением услуг. В Швеции во время школьной реформы такую проблему решали, привлекая новые школы, которым было запрещено отбирать учащихся по академической успеваемости, чтобы они не набрали самых лучших. В Лондоне, когда в системе здравоохранения позволили открывать частные фирмы и у людей появилась возможность выбирать, государство стало оказывать финансовую помощь пациентам с низким доходом.

Роль правительства

Провести реформу всей системы государственного управления – очень сложная задача. Парадигмы работают при условии соблюдения трех основных требований (рис. 4).

Три необходимых обоснования реформы



Source: McKinsey team analysis

Первое требование относится к способности рассматриваемой службы выполнять услуги, ее компетентности и культурному уровню. Это значит, что люди, предоставляющие услуги, должны иметь или приобрести необходимые профессиональные знания и навыки. Они должны уметь распределять ресурсы так, чтобы добиться выполнения работ. Они должны уметь создать рабочий настрой у людей, который, однако, может быть разным в зависимости от выбранной парадигмы. От провайдеров услуг требуется гибкость, так как в реальном мире возникают ситуации, когда необходимо применять несколько парадигм сразу.

К сожалению, негибкое отношение к реформам особенно часто наблюдается именно в государственном секторе управления. Многие госслужащие заявляют, что правительство должно или «дать нам деньги и не мешать», или же задают вопрос: «А что власти собираются с этим делать?» Два противоречивых и очень характерных высказывания. И когда чиновники (часто при поддержке средств массовой информации) требуют от властей действий, власти действуют. Они отдают ряд бюрократических распоряжений (такая практика с годами окрепла), сводя тем самым на нет все реформы. Так многие неудовлетворительные государственные службы стали тем, что мы сейчас видим. В США именно таким деструктивным способом заключались контракты с союзом учителей, в сфере здравоохранения и с полицией.

Чтобы действовать стратегически и побороть бюрократию, власти должны изменить привычный образ мыслей, настрой госслужащих. Им вопросы нужно ставить иначе: «Как мы в своих организациях можем решить эти проблемы, и при необходимости с помощью правительства?» Вот с этого момента и начнется культурный сдвиг. Правительству нужно только разработать программу и создать соответствующие условия. Важно при этом отметить, что такой же культурный сдвиг должен произойти в умах чиновников высшего звена, т.е. это должно происходить на всех уровнях одновременно. На рис. 5 показаны наиболее важные культурные сдвиги, которые должны произойти.

Рисунок 5

Необходимые изменения в культуре управления

| | |
|----------------------------|---|
| Как попало | Общепринятые высокие стандарты |
| Единообразие | Разнообразие |
| Обеспечение | Выбор |
| Производитель | Потребитель |
| Вложения | Результаты |
| Обобщения | Конкретность |
| Разговоры о справедливости | Создание равных условий |
| Получаемая мудрость | Современная и лучшая практика |
| Регулирование | Стимулирование |
| Бессистемное развитие | Непрерывное развитие |
| Ограничения | Гибкость |
| Ожидание указаний сверху | Не ждать указаний сверху, расширять и поддерживать внешние контакты |

Source: McKinsey team analysis

Второе требование состоит в том, чтобы правительство активно управляло всем процессом. Ни одна парадигма не сможет работать без этого. Управление производственным процессом начинается с информации: опубликованные данные по производству дают исполнителям возможность следить за ходом работ и сравнивать результаты своей работы с результатами работы других. Общество, которое изначально является основателем государственной службы, обязательно должно видеть, что оно получает за свои вкладываемые в ее содержание деньги. Без полной информации ни пациенты, ни родители не смогут сделать правильный выбор. Поэтому очень важно, что правительство имеет возможность вмешаться, если какая-нибудь служба плохо работает, не применяя парадигму «командование и контроль». Для этого и нужна надежная, самая свежая информация о ходе выполнения работ.

Использование в управлении производством услуг двух других парадигм – «квази-рынок» и «передача полномочий и прозрачность» – требует нового отношения и умения. Управлять крупными контрактами и рынками технически сложно, поэтому власти должны тщательно подготовиться к таким переменам, должны овладеть определенными знаниями. Когда в правительстве США начали соревноваться, «кто выступит с лучшей инициативой», Министерство управления и бюджета предложило организациям договариваться при заключении контрактов по вопросам поставок с учетом не только цены, но и качества. В Лондоне Министерство транспорта заключило контракт на 30 лет с частными компаниями на ремонт и профилактику системы подземных коммуникаций. Каждые семь с половиной лет в контракт вносили изменения и корректировали договор в зависимости от требования времени. Чтобы заключать такие сделки, от чиновников государственной службы требуются хорошие профессиональные знания в области контрактного менеджмента и общая коммерческая компетенция.

Третье требование – это стратегическое направление. Реформа государственной службы – дело очень сложное и долговременное, поэтому необходимо выработать общее стратегическое направление. Нужно знать, куда мы идем, чтобы прийти туда достойно. Для крупного бизнеса разработать хорошую стратегическую программу действий не простая задача, тем более в политической среде, где все на тебя оказывают давление. Это пугает. Небольшая, решительно настроенная группа крепких профессионалов, что-то вроде «руководящего объединения»⁸, должна просчитать все варианты применения реформы и ее последствия. И только тщательно продуманная стратегия проведения реформы сможет привести к положительным результатам, а поддержку она со временем получит, как со стороны государственной службы, так и со стороны общественности. Долгосрочную стратегическую программу нужно поддерживать, предоставляя отчетную информацию по результатам краткосрочной работы. Без выполнения этих трех требований выбранная модель реформы работать не будет. Необходимо хорошо знать о тех ловушках, которые подстерегают даже самых талантливых руководителей реформы государственного управления.

Рисунок 6

Ошибки, которые могут помешать проведению реформ



Source: McKinsey team analysis

На рис. 6 показаны проблемы, возникающие у правительства при использовании вышеуказанных парадигм реформы. Мы уже рассмотрели некоторые из них и отметили, чем они могут быть чреваты, но есть еще кое-что, требующее объяснения.

Первая общая ошибка правительств – это та, что при переходе от модели реформы «командование и контроль» к другим моделям правительства считают, что их роль заканчивается с передачей обязанностей и созданием рынка, и они могут устраниться. На самом деле все три парадигмы остаются жизненно важными, они просто принимают иной характер. Если воспользоваться лодочной гребной метафорой, роль правительства может поменяться с гребли на управление, но она не утрачивается.⁹

Вторая общая ошибка – это плохо подготовленные контракты и затем неэффективное управление ими. В результате никакой выгоды от таких контрактов не получается. Правительства же во всем мире заинтересованы в прибыли и снижении цен на приобретаемые товары.

Третья общая ошибка – принесение извинений. Это значит, что власти (частично под давлением исполнителей из государственного сектора) начинают извиняться за недостаточную прозрачность и отчетность в работе.

Прозрачность необходима, поскольку налогоплательщики хотят убедиться в ценности своего вклада, а потребители услуг государственного сектора – делать выбор на основе наиболее полной соответствующей информации.

И, наконец, четвертая ошибка – это неумение создать условия для «квазирынка», отсутствие учета спроса и предложения. В таком случае, даже если контракты хорошие, но нет (или очень мало) надежных исполнителей, то реформа не будет иметь успеха. Точно так же потенциальные исполнители вряд ли возьмут на себя обязательства на только что появившемся рынке, если не увидят потенциальную выгоду от долгосрочного контракта.

Выводы

Необходимость оказывать услуги более высокого качества за меньшую цену стала настолько актуальной, что власти больше не могут не обращать на это внимание.

В последнее время было много споров по поводу экспериментов с реформами, проводимых с использованием парадигм, которые мы обсудили в данной статье. Для одних реформы такого рода неприемлемы, другие осудили их, назвав безответственными. А есть те, кто заявляет, что у них не было четкой стратегии или просто вся реформа проводилась с догматической верой в ту или другую парадигму.

Тем не менее, нравится нам это или нет, но актуальность проблемы – повышение производительности труда – требует новых парадигм реформы. Правительства обязаны разработать четкую стратегию, наметив, «когда» и «как» проводить реформу, при этом обращая особое внимание на практическое воплощение тех моделей, которые выглядят наиболее эффективными.

В разных организациях государственной службы будут проводить реформу, используя разные подходы; даже в одной и той же организации, но в разное время, понадобятся разные подходы. Рассмотренные выше парадигмы являются как бы «набором инструментов» для тех, кто проводит реформы. С их помощью можно узнать, как и когда ее следует проводить и что требуется от организации в случае выбора той или иной модели.

Там, где государственный сектор оказывает качественные услуги по доступной цене, система образования качественно готовит специалистов, здравоохранение и другие службы ориентированы на высокое качество обслуживания населения, – экономика будет успешно развиваться во всех направлениях. Образуется круговая зависимость, когда успешная деятельность государственных учреждений вызывает у населения желание и дальше платить налоги на их содержание. И наоборот, плохо работающие государственные учреждения не имеют перспективы дальнейшего существования, так как у налогоплательщиков возникают сомнения относительно необходимости своих вкладов в них. Таким образом создается заколдованный круг неуспешных дел.

В первом случае мы имеем экономический рост и социальное единство, а во втором – экономический спад и расслоение общества. Выход из ситуации зависит от выбранного подхода к проведению реформы и ответственности за ее исход. Реформы, проводившиеся в последние двадцать лет, разочаровывали, но сейчас стало понятно, что должно лежать в основе создания и осуществления реформы. Три парадигмы, предложенные в этой статье, могут в будущем помочь правительствам сделать наиболее верный выбор.

ПРИМЕЧАНИЯ

- ¹ “A Nation at Risk” was issued in April 1983 as the report of then-Secretary of Education’s National Commission on Excellence in Education. The report can be found at <http://www.ed.gov/pubs/NatAtRisk/risk.html>.
- ² Better Schools, HMSO, 1985.
- ³ For more on this productivity imperative in public services, see “How Can American Government Meet its Productivity Challenge?” by Tony Danker, Thomas Dohrmann, Nancy Killefer, and Lenny Mendonca, July 2006. Available at www.mckinsey.com.
- ⁴ Tough Choices or Tough Times: The Report of the New Commission on the Skills of the American Workforce, National Center on Education and the Economy, San Francisco: Jossey-Bass, 2006.
- ⁵ See David Osborne and Peter Hutchinson, *The Price of Government: Getting the Results We Need in an Age of Permanent Crisis*, New York: Basic Books, 2004.
- ⁶ Jim Collins, *Good to Great*, New York: HarperBusiness, 2001, and *Good to Great and the Social Sectors: Why Business Thinking Is Not the Answer*, New York: Collins, 2005.
- ⁷ For four years (2001-2005), I had the privilege of heading Prime Minister Blair’s Delivery Unit, which was responsible for overseeing the implementation of his priority public-sector reforms. It was during this time that we developed this scale.
- ⁸ The phrase is John Kotter’s. See *Leading Change*, Boston: Harvard Business School, 1996, p.6ff.
- ⁹ David Osborne and Ted Gaebler, *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*, New York: Plume, 1993, p.25ff.