

Концепція «підзвітності»

Проф. д-р Вернер Янн



Підзвітність — чи не найбільш обговорювана останніми десятиліттями концепція в публічному адмініструванні. Як і споріднене поняття «прозорість», це — «чарівна концепція» й невіддільна частина актуального та повсюдного дискурсу доброго урядування (good governance), а також значущий елемент будь-яких дебатів про реформування публічного сектора. Але що ж ця концепція означає й чому вона така популярна? Або, іншими словами, якщо відповідь — «підзвітність», яке було запитання? У цій статті обґрунтовується думка, що важливість підзвітності можна зрозуміти лише в її ключовому взаємозв'язку із сучасними концепціями ефективності й легітимності.

Нинішні дебати про використання, переваги й вади підзвітності зазнали значного впливу нідерландського автора Марка Бовенса (Mark Bovens) і т. зв. «Утрехтської школи» підзвітності. Він розрізняє підзвітність як чесноту, як щось важливе й добре саме по собі, і **підзвітність як процес**, як щось, за чим можна спостерігати, що можна оцінювати. Тут ми звернемо увагу на процедурне розуміння підзвітності, яке визначається так:

відносини між дійовою особою та форумом, у яких дійова особа зобов'язана пояснювати та обґрунтовувати свою поведінку, а форум має право ставити запитання й виносити судження, які можуть мати певні наслідки для дійової особи (Bovens 2007: 452).

Отже, у контексті обов'язків звітування стало звичним розрізняти форум (кому дійова особа повинна звітувати?), фокус (про що потрібно звітувати?) і форму (як працює звітування?).

Однак насамперед варто з'ясувати, хто ж такі **дійові особи**, зобов'язані перед кимось звітувати. Дійовими особами можуть вважатися будь-які люди та організації, що перебувають у т. зв. відносинах «принципал — агент», наприклад: політики й чиновники, виборці й політики, уряди й міністерства, міністерства й агентства, керівники й підпорядковані їм підрозділи, начальники й підлеглі тощо. Принципал мав би контролювати діяльність агента та наглядати за нею, але це важко, адже агент завжди більше знає про свої завдання, ніж принципал (асиметрія інформованості). Отже, в публічному секторі дійовими особами можуть бути всі публічні організації та посадовці. Однак ці відносини значно складніші, ніж проста система «принципал — агент», адже тут наявна ціла низка різних принципалів (тобто дійових осіб, що здійснюють нагляд).

Тому в публічному секторі можна виокремити різні **форуми** — варіанти підзвітності:

- політична підзвітність народним обранцям,
- адміністративна (бюрократична) підзвітність вищерівневим установам (міністерствам, агентствам, управлінням),
- фінансова підзвітність аудиторським організаціям,

- юридична підзвітність судам і трибуналам,
- професійна підзвітність колегам і галузевим асоціаціям (наприклад, медичним, юридичним або соціальним), а також
- соціальна підзвітність клієнтам, зачепленим сторонам, групам заінтересованих осіб або споживачам.

Окремо від цього слід розглядати **фокус** — предмет підзвітності: за що потрібно звітувати, яка інформація надається та які запитання ставляться? Тут можна розрізнити:

- законність — чи дійові особи діють відповідно до чинних законів і правил?
- Дотримання процедур — чи є процедури та рішення правильними й об'єктивними?
- Фінансову правильність: чи доцільно та ощадливо використано ресурси?
- Ефективність: чи досягнуто результатів, і чи в ефективний і дієвий спосіб?

Перші три критерії — традиційні чинники первинного впливу (input), що їх зазвичай контролюють суди, адміністративні установи та аудиторські організації відповідно (але не винятково). Останній критерій стосується результатів (output) і є новішим або принаймні став актуальнішим останнім часом; його називають «управлінською підзвітністю» за контрактами, управлінням за цілями або результатами, вимірюванням показників ефективності тощо... Але треба чітко розуміти, що ці критерії можуть комбінуватися з різними форумами. Наприклад, усі чотири критерії можуть застосовуватися в політичній, адміністративній і навіть фінансовій підзвітності (адже аудиторські організації останнім часом усе більше цікавляться ефективністю й оцінюванням показників). Це в рівній мірі стосується й професійної підзвітності, навіть якщо основний фокус може різнитися залежно від форуму. Наприклад, **корупція** розглядається головним чином у контексті підзвітності щодо законності (чи порушено закони?), але є також предметом усіх інших форумів підзвітності.

Зрештою, можна виокремити **форму** або природу зобов'язання, тобто напрямок, у якому функціонує підзвітність. Тут, знову-ж таки залежно від змісту зобов'язань і природи форуму, розрізняються **вертикальна** (політична, адміністративна, управлінська, юридична), **діагональна** (аудиторські організації, омбудсмени й наглядові установи) та **горизонтальна** (соціальна й професійна підзвітність) форми. На відміну від вертикальних відносин підзвітності, які зазвичай обов'язкові й передбачають безпосередні санкції, горизонтальні форми є радше добровільними й опосередкованими. Діагональні форуми займають проміжне місце й часто працюють у затінку ієрархічних структур. Ні діагональна, ні горизонтальна підзвітність не передбачають прямих санкцій, але можуть мати суворі публічні й політичні наслідки.

Деякі з цих концепцій, особливо **«управлінська підзвітність»**, спричинили певне нерозуміння. Оскільки в галузі надання публічних соціальних послуг бюджети й відповідальність останнім часом передаються органам нижчої ланки (децентралізація), незалежнішим установам у публічному секторі (агентствам) або навіть приватним виконавцям, фінансова підзвітність уже не обмежується контролем дотримання правил і законів під час витрачання коштів, але й акцентує увагу на питаннях ефективності, результативності та продуктивності. Усе важливішим чинником ба навіть домінантою процесу «створення вартості за гроші» стає мінімізація витрат. Бюрократам наказують ставати менеджерами та звітувати про ефективність роботи й досягнення поставлених цілей.

З цього виникає запитання: як підзвітність пов'язана з **ефективністю роботи**? Вважається, що це — дуже близькі поняття. Інколи ефективність роботи, підзвітність і прозорість розглядаються як щось майже ідентичне. Як стверджує Барбара Ромзек (Barbara Romzek, 2015: 28), «у своєму найпростішому значенні підзвітність — це відповідальність за ефективність роботи, результатом якої, за належного функціонування, має бути заохочення або санкція», а ще «для підзвітності потрібна інформація про ефективність роботи; підзвітність без такої інформації — порожня концепція». Однак відношення між підзвітністю й ефективністю характеризується напругою, неоднозначністю та суперечностями. Прямого взаємозв'язку між підзвітністю й ефективністю немає (Christensen, Lægreid, 2015).

Більшість емпіричних доказів щодо проблематичних і невизначених відносин між підзвітністю й ефективністю можна узагальнити за допомогою добре відомих концепцій **обмеженої раціональності, опортуністичної поведінки та неочікуваних наслідків**. Насамперед слід зазначити, що управлінська діяльність і вимірювання ефективності управління ускладнюються такими проблемами, як комплексність завдань, суперечливість цілей і цінностей, а також неоднозначність причинно-наслідкових зв'язків. Часто дуже важко визначити й виміряти ефективність урядування, а ще тяжче — визначити чіткі причинно-наслідкові зв'язки між управлінськими інструментами, організаційною поведінкою, результатами та наслідками. Водночас із цим збільшення управлінської підзвітності може призвести до перевантаження або навіть «розладу, спричиненого дублюванням підзвітності» та в кінцевому підсумку до опортуністичної поведінки, маніпулювання цифрами (цільові показники може бути досягнуто, ціль — ні), хитрування, цілеспрямованої відмови від перевиконання планів тощо. Що більше інформації генерується, то сильнішими є стимули маніпулювати цією інформацією. Зрештою, існує небажаний побічний ефект того, що називають «тиранією світла» (tyranny of light). Що більше інформації генерується й обробляється, то більше недовіри виникає між дійовими особами.

Якщо відносини між (управлінською) підзвітністю й ефективністю настільки складні та щонайменше нечіткі, лишається запитання: чому обидві концепції настільки популярні й чому підзвітність останнім часом набула такої важливості в реформуванні публічного сектора? Центральну роль тут відіграє концепція **легітимності** (докладніше див. тут: Jann 2016). Загальне визначення та виокремлення легітимності базуються на вченні Макса Вебера (Max Weber) і працях Девіда Істона (David Easton). Вони пов'язані з мірою, у яку політичні рішення (вплив), процеси (обробка) й політика (результат) прийнятні для громадян і приймаються ними, тобто чи готові громадяни добровільно дотримуватися урядових постанов, навіть якщо це йде врозріз з їхніми власними інтересами й бажаннями.

Отже, **легітимність впливу** стосується партиципаторної якості демократичного процесу, унаслідок якого формується урядова політика. Сюди належить демократичний принцип народовладдя, тобто політичні рішення є похідними від побажань населення в ланцюжку підзвітності, що поєднує тих, хто управляє, з тими, ким управляють. Проте це не єдина форма легітимності, навіть у сучасних демократіях. На додаток існує **легітимність результату**, тобто спроможності уряду чи інституції розв'язувати колективні проблеми чи принаймні пом'якшувати їх. Зразково демократична система, що відповідає найвищим стандартам участі громадян у прийнятті рішень, але не може забезпечити прийнятну політику (належний рівень безпеки чи соціального забезпечення), легітимною все одно не буде й вижити не зможе. Кінець кінцем, існує концепція **легітимності обробки**. Вона вимагає, щоб процеси врядування характеризувалися, зокрема, прозорістю, відкритістю й об'єктивністю. Рішення, політика або організація має легітимність, якщо його (її) було прийнято чи створено у формально правильний з процедурного погляду спосіб.

Відповідно до цих трьох форм легітимності можемо розрізнити **три форми підзвітності**: традиційну, орієнтовану на **вплив** політично-демократичну підзвітність (зокрема, відносини типу «принципал — агент» між громадянами, політиками й чиновниками — демократичний ланцюжок керування); підзвітність, орієнтовану на **результат** і наслідки, яка зосереджується на ефективності, результативності політики та створенні управлінцями «вартості за гроші» для громадян (клієнтів, замовників); підзвітність, орієнтовану на **обробку**, у центрі уваги якої перебувають формальна правильність процедур і процесів, об'єктивність, професійність тощо.

Підзвітність стала важливішою в дискусії про «добре урядування», адже в оцінюванні роботи дійових осіб у публічному секторі акцент невпинно зміщується з готовності реагувати на вимоги громадян щодо впливу на ту чи іншу ситуацію та відповідальності за результати й наслідки прийнятих рішень. Сучасна підзвітність все більше уваги акцентує на якості цих рішень з **процедурного погляду**, і саме в цьому вимірі останніми роками відбувається справжня революція — зростає актуальність нових форумів, дійових осіб і проблем.

Література

Bovens, M., 2007. Analyzing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework. *European Law Journal*, 13(4), pp.447-68.

Bovens, M., R.E. Goodin and T. Schillemans, eds., 2014. *The Oxford Handbook of Public Accountability*. Oxford: Oxford University Press

Christensen, T. and Lægreid, P., 2015. Performance and accountability – a theoretical discussion and an empirical assessment. *Public Organization Review*, 15(2), pp.207-225.

Jann, W., 2016. Accountability, Performance and Legitimacy in the Welfare State - If accountability is the answer, what was the question?, in: T. Christensen/ P. Laegreid (eds.), *The Routledge Handbook to Accountability and Welfare State Reforms*, Oxford, Routledge 2016, pp. 31-44.

Jann, W. and Lægreid, P., 2015. The Reform of Welfare States: Management, Accountability, and Performance. *International Journal of Public Administration*, 38(13-14), pp.941-46.

Romzek, B. S., 2015. Living Accountability: Hot Rhetoric, Cool Theory, and Uneven Practice. *PS: Political Science & Politics*, 48(1), pp.27-34.

Проф. д-р Вернер Янн

Д-р Вернер Янн — старший професор політології, адміністрування й організування факультету економічних і соціальних наук Потсдамського університету. Спеціалізується, зокрема, на модернізації публічного сектора (серед іншого й у міжнародному порівнянні), організуванні урядової діяльності та політичного керування адміністративним апаратом.

© Європейська Академія Берліна, грудня 2016
У статті відображено точку зору автора.

Контакт

ЄВРОПЕЙСЬКА АКАДЕМІЯ БЕРЛІНА
Bismarckallee 46/48
D-14193 Berlin-Grunewald (Берлін)
Т.: +49 30 8959510
eab@eab-berlin.eu
www.eab-berlin.eu