

Экономические науки

УДК 001.891:351/354

СУЩЕСТВУЮЩИЕ СПОСОБЫ ОЦЕНКИ КАЧЕСТВА ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ: WGI И BTI

А.Р. Мзиков, Московский государственный университет им. М.В. Ломоносова
(Москва, Россия), e-mail: azamat.mzokov.97@mail.ru

Аннотация. В данной статье рассматриваются некоторые способы оценки такого многогранного и всеобъемлющего понятия, как государственное управление. На сегодняшний день одними из наиболее известных и востребованных на практике методов его оценки являются The Worldwide Governance Indicators и The Bertelsmann Stiftung's Transformation Index. Подробному описанию и тщательному анализу различных аспектов этих индексов и посвящена настоящая статья.

Ключевые слова: индекс, государственное управление, The Worldwide Governance Indicators, The Bertelsmann Stiftung's Transformation Index, качество, эффективность, способы оценки.

EXISTING WAYS OF GOVERNANCE QUALITY ASSESSMENT: WGI AND BTI

Abstract. In this article, such a multifaceted and overall notion as governance is attempted to be considered. This is too complex process to count its effectiveness or efficiency but obviously there is a need for the certain tools for crossnational comparability by the mentioned parameter. Nowadays most well-known and widely used methods for governance evaluation are The Worldwide Governance Indicators and The Bertelsmann Stiftung's Transformation Index. So the article is devoted to the detailed description and thorough analysis of these indices.

Keywords: index, governance, The Worldwide Governance Indicators, The Bertelsmann Stiftung's Transformation Index, quality, effectiveness, assessment methods.

The Worldwide Governance Indicators (WGI)

The Worldwide Governance Indicators (WGI) – шесть индикаторов, отражающих качество государственного управления в различных странах. Данный проект основан на исследованиях Института Всемирного банка (The World Bank Institute) и Исследовательского отдела Всемирного банка (The Research Department of the World Bank), начатых в конце 1990-х гг. Даниэлем Кауфманом и Аартом Крээм. Большой вклад в развитие и усовершенствование WGI также внесли Пабло Зоидо и Массимо Мастрucci [1].

The Worldwide Governance Indicators представляют собой агрегированные показатели, характеризующие степень эффективности государственного управления в той или иной стране. Критерии анализа вытекают из определения, предлагаемого Даниэлем Кауфманом и его коллегами, где государственное управление – это традиции и институты, при помощи которых осуществляется власть в стране, что включает: а) то, как формируются, контролируются и сменяются правительства; б) способность правительства формулировать и прово-

дять рациональную политику; и в) уважение граждан и государственных служащих к институтам, регулирующим социально-экономические отношения между ними [12, Р. 5–6].

Итак, 6 индикаторов, соответствующих трём выделенным аспектам понятия государственного управления, образуют WGI.

а) 1. Право голоса и подотчетность (Voice and Accountability) измеряет различные аспекты политических процессов, гражданских свобод и политических прав.

2. Политическая стабильность и отсутствие насилия (Political Stability and Absence of Violence/Terrorism) оценивает вероятность дестабилизации правительства и его свержения неконституционными и насильственными средствами;

б) 3. Эффективность правительства (Government Effectiveness) отражает качество государственных услуг, уровень квалификации госслужащих и степень их независимости от политического давления, эффективность государственной политики;

4. Качество госрегулирования (Regulatory Quality) характеризует способность правительства формулировать и осуществлять рациональную политику, вести регулятивную деятельность, что положительно влияет на развитие частного сектора;

в) 5. Верховенство закона (Rule of Law) измеряет степень уверенности граждан в эффективности отечественного законодательства и то, насколько они следуют установленным правилам.

6. Контроль коррупции (Control of Corruption) отражает отношение общества к коррупции, т.е. возможности использования служебного положения с целью извлечения частной выгоды [13, Р. 3–5; 16].

Как уже было сказано, все эти 6 показателей являются агрегированными, т.е. объединяют в себе множество индивидуальных индикаторов. В общей сумме The Worldwide Governance Indicators аккумулируют данные более чем из 30 источников [8]. К примеру, Business Environment and Enterprise Performance Survey (BES) – исследование, проводимое Всемирным банком примерно каждые три года, начиная с 1999 г. Респондентами выступают фирмы Восточной Европы и стран постсоветского пространства. При помощи опроса оценивается финансовое состояние этих организаций, а также их восприятие качества государственного регулирования и инвестиционного климата в стране. Другим источником является World Economic Forum Global Competitiveness Survey (GCS), который представляет мнение отечественных и иностранных фирм по вопросам условий ведения бизнеса в 144 государствах [8].

С целью демонстрации того, как соотносятся индивидуальные и агрегированные показатели приведем таблицу № 1, но прежде заметим, что при подсчете значений WGI количество подобных переменных достигает нескольких сотен [1, Р. 16].

Таблица № 1. Соотношение индивидуальных и агрегированных показателей.

Вопросы для составления индивидуальных показателей	Соответствующие агрегированные показатели
<i>Оценка экспертов</i>	
Соблюдаются ли гражданские свободы и политические права?	Право голоса и подотчетность (Voice and Accountability)
Как риск насилия по политическим мотивам влияет на правительство?	Политическая стабильность и отсутствие насилия (Political Stability and Absence of Violence/Terrorism)

Насколько сильны общественные институты и каков уровень квалификации государственных служащих?	Эффективность правительства (Government Effectiveness)
Насколько распространена практика недобросовестной конкуренции?	Качество госрегулирования (Regulatory Quality)
Насколько справедлив судебный процесс	Верховенство закона (Rule of Law)
Какова степень коррумпированности политиков и ваша оценка непотизма?	Контроль коррупции (Control of Corruption)
<i>Опрос представителей компаний и отдельных лиц</i>	
Справедливы ли выборы?	Право голоса и подотчетность (Voice and Accountability)
Налагает ли угроза терроризма дополнительные издержки на бизнес?	Политическая стабильность и отсутствие насилия (Political Stability and Absence of Violence/Terrorism)
Независимы ли государственные служащие от политического давления?	Эффективность правительства (Government Effectiveness)
Легко ли начать бизнес	Качество госрегулирования (Regulatory Quality)
Независима ли судебная власть от политического вмешательства?	Верховенство закона (Rule of Law)
Какой процент от продаж в среднем составляют «неофициальные выплаты»?	Контроль коррупции (Control of Corruption)

WGI определяет 6 названных индикаторов для более чем 200 стран, основываясь на данных, предоставляемых тысячами стейкхолдеров со всего мира, включая представителей компаний и домашних хозяйств, экспертов как неправительственных, так и государственных организаций, лиц, обладающих коммерческой бизнес-информацией [9, P. 1].

The Worldwide Governance Indicators, охватывающие шесть ключевых направлений государственного управления, публиковались с 1996 г. два раза в год. Однако с увеличением спроса на эту информацию с 2002 г. WGI выпускаются ежегодно. Значение агрегированных индикаторов по годам так же, как и список их источников публично доступны на сайте www.govindicators.org [1, P. 1].

Все индексы WGI принимают значение в интервале от – 2,5 до 2,5, и чем больше это число, тем выше качество государственного управления в стране. Другим способом отражения данных The Worldwide Governance Indicators является шкала процентильных рангов [14, P. 12]. Она показывает положение отдельного государства среди остальных путем определения процента стран, имеющих такие же или более низкие показатели.

На сегодняшний день The Worldwide Governance Indicators – инструмент, широко используемый политиками и учеными, но вместе с тем, как и любой другой инновационный проект, он подвергается критике. В своей научной работе «The Worldwide Governance Indicators Project: Answering the Critics» Даниэль Кауфман, Аарт Крэй и Массимо Мастрucci опровергают 11 утверждений о WGI.

Согласно данным WGI за период с 1996 г. по 2015 г. Российская Федерация всего 2 раза достигала отметки «50-й перцентиль» (см. Рис. 1). Как показывает первый индикатор «Право голоса и подотчетность» за 20 лет положение России среди других стран только ухудшилось, причем отчетливо проявляется тенденция снижения значений. Показатели политической стабильности и отсутствия насилия также сильно не изменились со временем,

кратковременный подъем сменяется недолгим спадом. Третий индикатор – один из немногих, который характеризуется положительной динамикой, однако стоит отметить, что по сравнению с 2014 г. он также упал. Качество госрегулирования с 2000 г. по 2004 г. значительно повысилось (с 28 до 50-го перцентильного ранга), но после этого из года в год снижается. Показатели, отражающие степень эффективности отечественного законодательства, несущественно выросли за указанный период. Контроль коррупции в нашей стране держится на довольно низком уровне и в 2015 г. достиг отметки 19,23. Из шкалы перцентильных рангов видно, что Россия уступает по различным показателям от 52 до 87% государств [11].

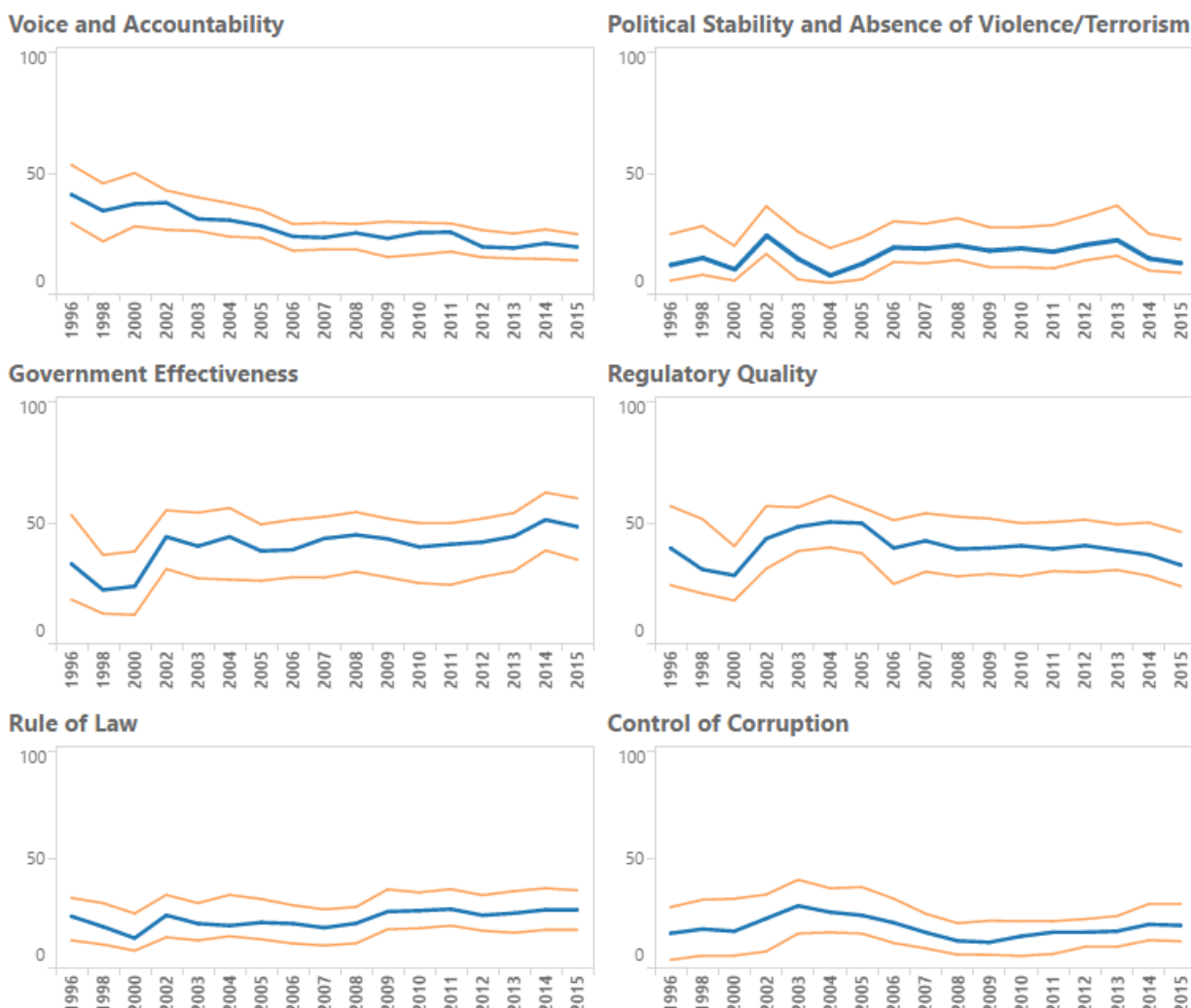


Рисунок 1. Изменение показателей РФ с 1996 г. по 2015 г. Синие линии на изображении отображают перцентильный ранг государства за конкретный год, а желтые – предел погрешности.

С целью сравнения показателей Российской Федерации и некоторых ведущих стран мира обратимся к Рис. 2. Германия и США не имеют отрицательных значений ни по одному из индикаторов в отличие от России, все значения которой со знаком «-». Перцентильные ранги государств также демонстрируют существенные различия.

Indicator	Country	Year	Number of Sources	Governance		
				Score (-2.5 to +2.5)	Percentile Rank (0 to 100)	Standard Error
Voice and Accountability	Germany	2015	10	1.43	95.57	0.14
	Russian Federatio..	2015	12	-1.07	19.21	0.13
	United States	2015	11	1.08	81.28	0.14
Political Stability and Absence of Violence/Terrorism	Germany	2015	9	0.72	70.00	0.20
	Russian Federatio..	2015	9	-1.05	12.86	0.20
	United States	2015	9	0.70	69.52	0.20
Government Effectiveness	Germany	2015	7	1.74	94.23	0.23
	Russian Federatio..	2015	10	-0.18	48.08	0.20
	United States	2015	7	1.46	89.90	0.23
Regulatory Quality	Germany	2015	8	1.67	93.27	0.22
	Russian Federatio..	2015	12	-0.52	32.21	0.17
	United States	2015	8	1.30	88.46	0.22
Rule of Law	Germany	2015	10	1.78	92.79	0.16
	Russian Federatio..	2015	14	-0.72	26.44	0.13
	United States	2015	11	1.60	90.38	0.16
Control of Corruption	Germany	2015	8	1.82	93.27	0.15
	Russian Federatio..	2015	12	-0.86	19.23	0.13
	United States	2015	11	1.38	89.90	0.14

Рисунок 2. Таблица значений WGI для Германии, РФ, США за 2015 г.

В 2015 г. в пятерку лучших по значениям индикатора «Эффективность правительства» вошли Сингапур, Швейцария, специальный административный район КНР Гонконг, Новая Зеландия, а замыкает этот список Норвегия [11].

The Bertelsmann Stiftung's Transformation Index (BTI)

The Bertelsmann Stiftung's Transformation Index – один из проектов, реализуемых Фондом Бертельсмана, созданным Рейнхардом Моном в 1977 г. BTI представляет собой индекс, позволяющий оценить уровень развития демократии и рыночной экономики, а также качество государственного управления во многих странах.

The Bertelsmann Stiftung's Transformation Index является результатом исследований и тесного сотрудничества почти 300 экспертов из ведущих научных организаций со всего мира и специалистов, занимающихся сбором данных в своих государствах [2]. Их работа контролируется 7 региональными координаторами и командой BTI.

Данный индекс стал первым в мире инструментом для кросс-национального сравнения государственного управления в странах, претерпевающих переходный период. В связи с этим BTI представляет особую ценность, поскольку предлагает множество примеров успешного трансформационного менеджмента. Выступая за реформы, нацеленные на развитие конституциональной демократии и социально-ориентированной рыночной экономики, BTI предоставляет платформу для обмена лучшими практиками трансформационного менеджмента.

Индекс BTI определяется для 129 стран, имеющих население свыше 2 млн (есть исключения) и не достигших в полном смысле статуса демократического государства с развитой рыночной экономикой [7].

The Bertelsmann Stiftung's Transformation Index составляется в виде двух рейтингов: *Статусный индекс* (The Status Index) и *Индекс управления* (The Management Index). Первый делится еще на 2 направления: «Политическая трансформация» и «Экономическая трансформация» и ранжирует страны в соответствии с уровнем развития демократии и рыночной экономики. Второй же это делает согласно степени эффективности политического руководства (политических акторов, имеющих власть и обязанность формировать и определять государственную политику). Под демократией понимается: верховенство закона; разделение трех ветвей власти, их баланс и подконтрольность. Развитие подразумевает не только экономический рост, но также процесс преодоления бедности в стране и расширение свободы действий и выбора для населения. В ВТИ демократия и рыночная экономика неразрывны и взаимосвязаны, поэтому они и включены в одну и ту же систему оценки, т.е. Статусный индекс (The Status Index). Успешный трансформационный менеджмент отличается тем, что правительство последовательно и постоянно в процессе достижения поставленных целей; разумно и эффективно использует имеющиеся ресурсы. Таким образом, под трансформацией понимаются коренные изменения в обществе, уход от авторитарной системы управления [15].

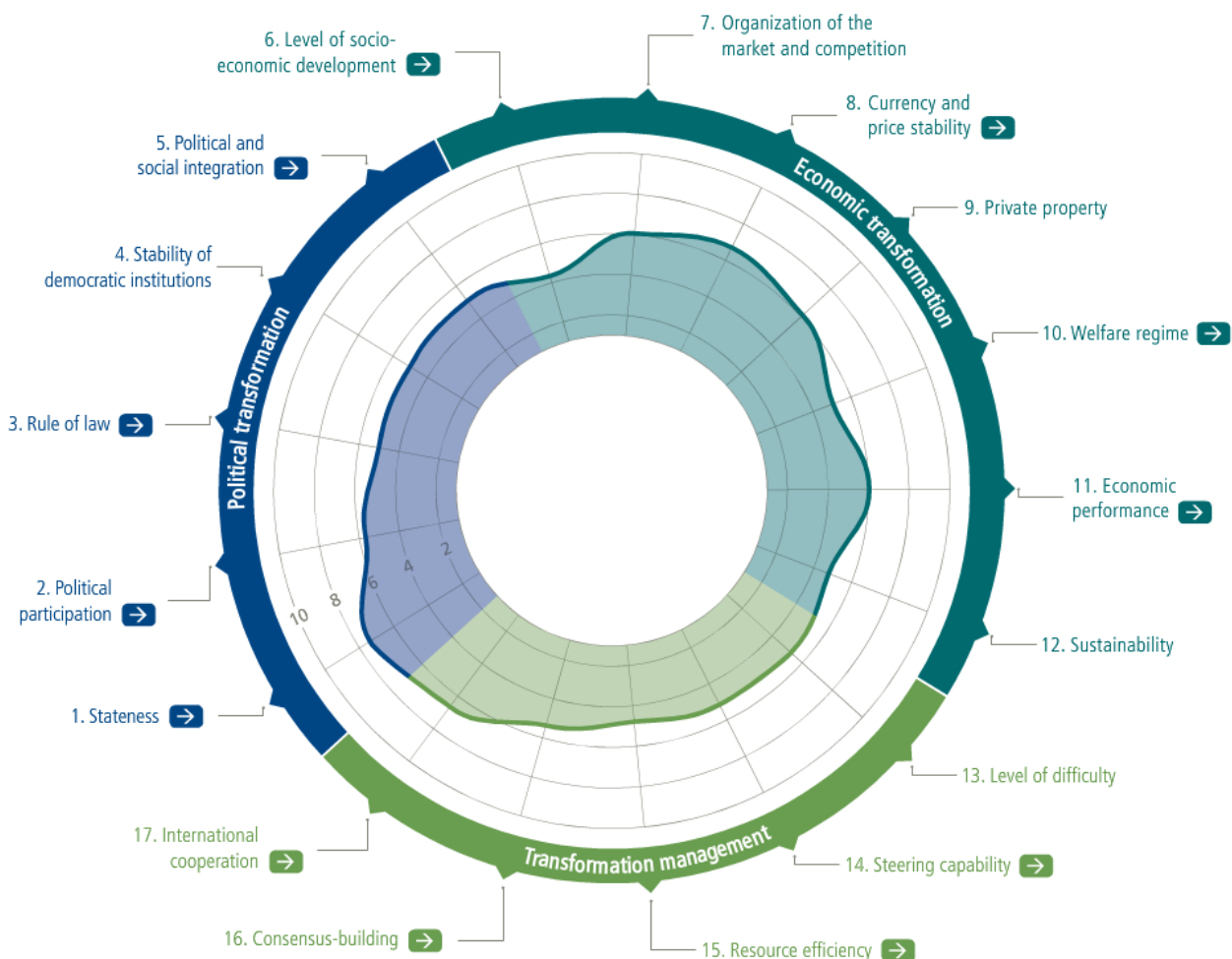


Рисунок 3. Семнадцать критериев, на основе которых формируются три направления ВТИ.

Как уже известно, ВТИ рассматривается по трем направлениям: политическая трансформация, экономическая трансформация и трансформация менеджмента. Они формируются на основе 17 критериев, которые в свою очередь подразделяются на 49 индикаторов.

Последние представляют собой вопросы, имеющие по 4 варианта ответа и оцениваемые по 10-балльной шкале (10–7–4–1) [10, Р. 4, 6].

К примеру, существует такой критерий (на Рис.3 – второй), как Политическое участие (Political Participation), подразумевающий, что население решает то, кто будет находиться у власти, и имеет другие политические свободы. Одним из его индикаторов выступает «Свободные и справедливые выборы». Для того, чтобы получить количественную оценку этого показателя демократии, необходимо ответить на вопрос: «*Избираются ли представители интересов населения в результате всеобщих свободных и справедливых выборов?*» в соответствии с приведенной ниже шкалой (Рис. 4) [10, Р. 18].

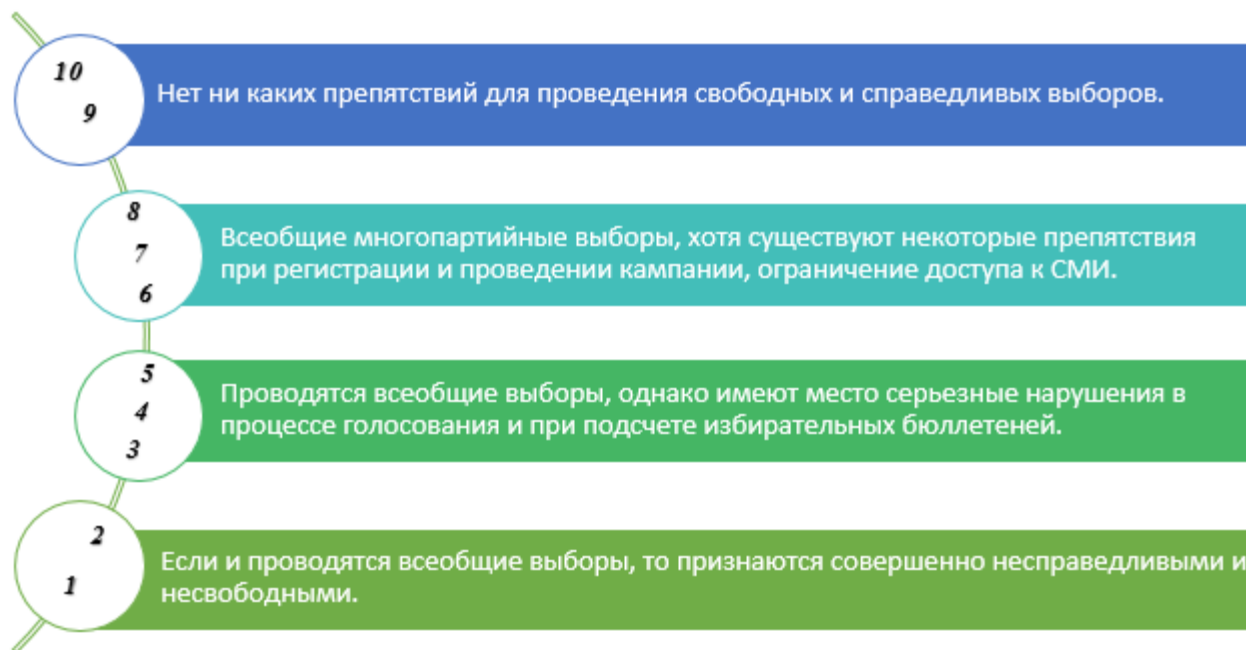


Рисунок 4. Пример типичного индикатора.

Процесс создания The Bertelsmann Stiftung's Transformation Index начинается с того, что два эксперта (один – отечественный, а второй – иностранный) получают классификатор, содержащий совокупность определенных критериев и индикаторов для оценки. Затем они независимо друг от друга анализируют текущую ситуацию в стране и составляют персональные отчеты. После этого они обсуждают результаты проделанной ими работы и совместно разрабатывают вариант, который бы отражал различия между государствами внутри одного региона. С целью обеспечения глобальной сопоставимости показателей региональные координаторы и команда ВТИ перепроверяют полученные данные и верифицируют конечные значения. На последнем этапе составленные ранее рейтинги рассматриваются Советом ВТИ, после чего с изменениями или без них одобряются [3].

Поскольку критерии являются агрегированными показателями, то определяются они как среднее арифметическое значение входящих в них индикаторов. Аналогичным образом вычисляются и направления: «Политическая трансформация», «Экономическая трансформация» и «Трансформация менеджмента», а также включающий первые два из них *Статусный индекс*.

В соответствии с вышеупомянутой процедурой раз в два года выходят в свет отчеты по каждой из 129 стран. Россия не является исключением, и для нее также составляется по-

добный документ. Последнее издание ВТИ 2016 г. охватывает период времени с 1 февраля 2013 г. по 31 января 2015 г. Российская Федерация показывает следующие результаты по *Статусному индексу*: 5,06 балла (причем Политическая трансформация равна 4,4, а Экономическая трансформация – 5,71), при этом став 81-й из 129 стран. С *Индексом управления* дела обстоят хуже: по нему наша страна имеет 3,17 балла и занимает 114 строчку в рейтинге (см. Рис. № 4) [5].

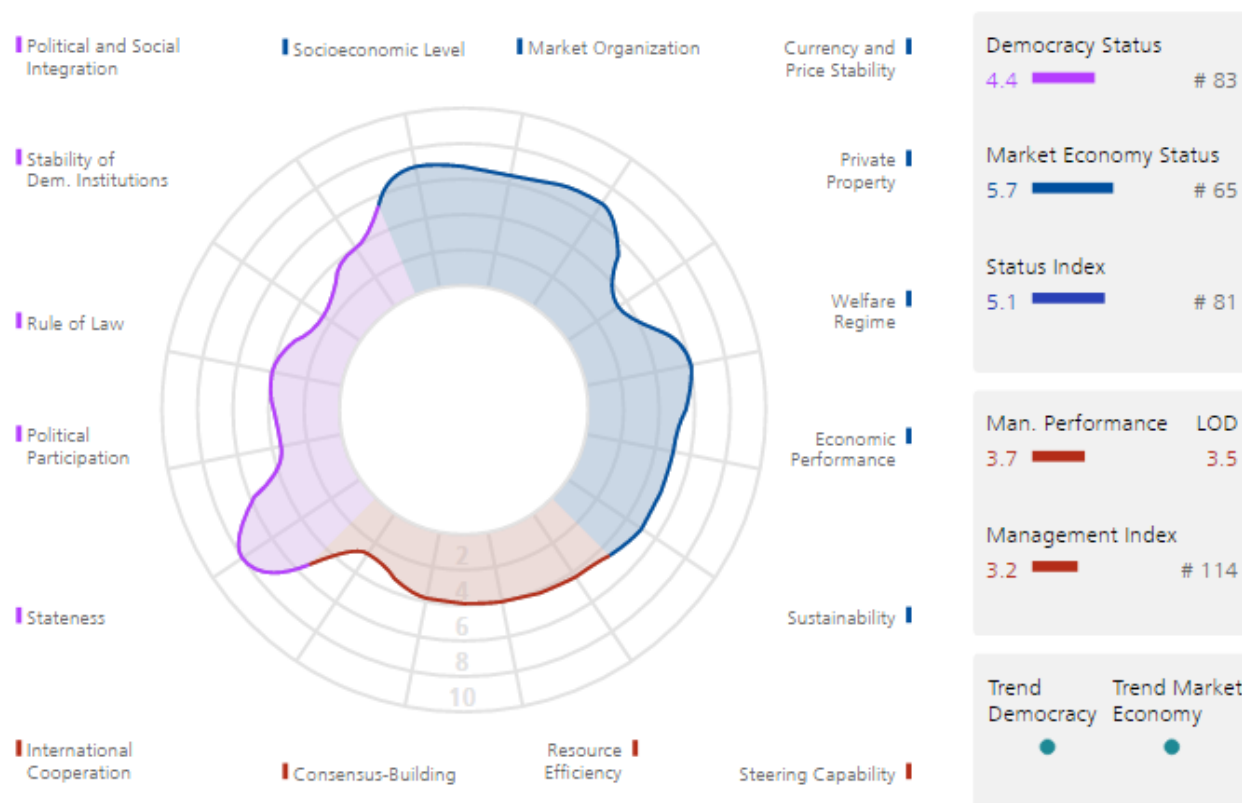


Рисунок 5. Результаты ВТИ 2016: Российская Федерация.

В отчете уделяется внимание парламентским выборам в декабре 2011 г., президентским выборам в марте 2012 г., ситуации на Украине, «аннексии» Крыма, экономическим санкциям Запада и так далее. России, таким образом, дали характеристику, как государству, в котором существует: зависимость должностных лиц от непосредственного начальства; иерархическая модель принятия управленческих решений; преобладание вертикальных информационных связей; система патронажа; ситуация, когда права тех, кто находится у власти, значительно шире, чем простых граждан [6].

Литература:

1. A Decade of Measuring the Quality of Governance. Governance Matters 2006 // World Bank. Washington. DC, 2006. URL: <http://siteresources.worldbank.org/PSGLP/Resources/ADecadeofmeasuringthequalityofgovernance.pdf> (дата обращения: 06.09.16).
2. About the Bertelsmann Stiftung's Transformation Index (BTI) // WORLDBANK.ORG. URL: <http://www.bti-project.org/en/about/> (дата обращения: 06.09.16).

3. About the Transformation Atlas: assessment process // WORLDBANK.ORG. URL: <https://www.bti-project.org/en/atlas/> (дата обращения: 06.09.16).
4. BPS and GCS: excel tables // World Bank. URL: <https://yadi.sk/d/w4rPt7SUwNMtY> (дата обращения: 06.09.16).
5. BTI 2016: Russia Country Report // Bertelsmann Stiftung. URL: <https://www.bti-project.org/en/reports/country-reports/detail/itc/rus/> (дата обращения: 06.09.16).
6. BTI 2016 : Russia Country Report // Bertelsmann Stiftung. URL: https://www.bti-project.org/fileadmin/files/BTI/Downloads/Reports/2016/pdf/BTI_2016_Russia.pdf (дата обращения: 06.09.16).
7. Country selection // WORLDBANK.ORG. URL: <https://www.bti-project.org/en/index/methodology/> (дата обращения: 06.09.16).
8. Data Sources Used in 2015 Update of Worldwide Governance Indicators // World Bank. URL: <https://yadi.sk/i/yp5QyibwwNHUt> (дата обращения: 06.09.16).
9. Governance Matters 2009. Worldwide Governance Indicators 1996-2008: brochure // World Bank. URL: http://info.worldbank.org/governance/wgi/pdf/WBI_GovInd.pdf (дата обращения: 06.09.16).
10. Ibid
11. Interactive data access tool for the Worldwide Governance Indicators (WGI) // WORLDBANK.ORG. URL: <http://info.worldbank.org/governance/WGI/#reports> (дата обращения: 06.09.16).
12. Kaufmann D., Kraay A. Governance Indicators: Where Are We, Where Should We Be Going? // World Bank. 2007. P. 5–6. URL: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/7588/wps4370.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (дата обращения: 06.09.16).
13. Kaufmann D., Kraay A., Mastruzzi M. Governance Matters VIII : Aggregate and Individual Governance Indicators 1996–2008 // World Bank. Washington, DC, 2009. URL: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/4170/WPS4978.pdf?sequence=1&isAllowed=y>; (дата обращения: 06.09.16)
14. Kaufmann D., Kraay A., Mastruzzi M. The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues // World Bank. URL: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/3913/WPS5430.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (дата обращения: 06.09.16).
15. Transformation Index of the Bertelsmann Stiftung 2016 / Bertelsmann Stiftung. P. 4–5. URL: https://www.bti-project.org/fileadmin/files/BTI/Downloads/Zusaetzliche_Downloads/Codebook_BTI_2016.pdf (дата обращения: 06.09.16).
16. Купряшин Г. Л. Основы государственного и муниципального управления. М., 2015.

References:

1. A Decade of Measuring the Quality of Governance. Governance Matters 2006 // World Bank. Washington, DC, 2006. URL: <http://siteresources.worldbank.org/PSGLP/Resources/ADecadeofmeasuringthequalityofgovernance.pdf> (дата обращения: 06.09.16).
2. About the Bertelsmann Stiftung's Transformation Index (BTI) // WORLDBANK.ORG. URL:

<http://www.bti-project.org/en/about/> (data obrashhenija: 06.09.16).

3. About the Transformation Atlas: assessment process // WORLD BANK.ORG. URL: <https://www.bti-project.org/en/atlas/> (data obrashhenija: 06.09.16).

4. BPS and GCS: excel tables // World Bank. URL: <https://yadi.sk/d/w4rPt7SUwNMtY> (data obrashhenija: 06.09.16).

5. BTI 2016: Russia Country Report // Bertelsmann Stiftung. URL: <https://www.bti-project.org/en/reports/country-reports/detail/itc/rus/> (data obrashhenija: 06.09.16).

6. BTI 2016 : Russia Country Report // Bertelsmann Stiftung. URL: https://www.bti-project.org/fileadmin/files/BTI/Downloads/Reports/2016/pdf/BTI_2016_Russia.pdf (data obrashhenija: 06.09.16).

7. Country selection // WORLD BANK.ORG. URL: <https://www.bti-project.org/en/index/methodology/> (data obrashhenija: 06.09.16).

8. Data Sources Used in 2015 Update of Worldwide Governance Indicators // World Bank. URL: <https://yadi.sk/i/yp5QyibwwNHUt> (data obrashhenija: 06.09.16).

9. Governance Matters 2009. Worldwide Governance Indicators 1996-2008: brochure // World Bank. URL: http://info.worldbank.org/governance/wgi/pdf/WBI_GovInd.pdf (data obrashhenija: 06.09.16).

10. Ibid

11. Interactive data access tool for the Worldwide Governance Indicators (WGI) // WORLD BANK.ORG. URL: <http://info.worldbank.org/governance/WGI/#reports> (data obrashhenija: 06.09.16).

12. Kaufmann D., Kraay A. Governance Indicators: Where Are We, Where Should We Be Going? // World Bank. 2007. P. 5–6. URL: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/7588/wps4370.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (data obrashhenija: 06.09.16).

13. Kaufmann D., Kraay A., Mastruzzi M. Governance Matters VIII : Aggregate and Individual Governance Indicators 1996–2008 // World Bank. Washington, DC, 2009. URL: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/4170/WPS4978.pdf?sequence=1&isAllowed=y>; (data obrashhenija: 06.09.16)

14. Kaufmann D., Kraay A., Mastruzzi M. The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues // World Bank. URL: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/3913/WPS5430.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (data obrashhenija: 06.09.16).

15. Transformation Index of the Bertelsmann Stiftung 2016 / Bertelsmann Stiftung. P. 4–5. URL: https://www.bti-project.org/fileadmin/files/BTI/Downloads/Zusaetzliche_Downloads/Codebook_BTI_2016.pdf (data obrashhenija: 06.09.16).

16. Kuprjashin G. L. Osnovy gosudarstvennogo i municipal'nogo upravlenija. M., 2015.



Сведения об авторе

Азамат Русланович **Мзоков**, студент 2 курса факультета государственного управления, Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова (Москва, Россия).