

Чальцева О.М.

Глобальные индексы как показатели эффективности публичной политики

Глобальные индексы как инструмент внешнего оценивания результативности публичной политики в количественных измерениях реагируют на изменения, происходящие в публичном секторе, и отражают новые тенденции в процессах государственной практики, выражая их в показателях эффективности.

Ключевые слова: Глобальный индекс, эффективность, публичная политика, эмпирический анализ, индикаторы, критерии.

Глобальні індекси як інструмент зовнішнього оцінювання результативності публічної політики в кількісних вимірах реагують на зміни, що відбуваються в

публічному секторі, й відображають нові тенденції в процесах державної практики, виражаючи їх у показниках ефективності.

Ключові слова: Глобальний індекс, ефективність, публічна політика, емпіричний аналіз, індикатори, критерії.

Global indexes as an instrument of external evaluation of effectiveness of public policy is in the quantitative measuring, reacts on changes, what be going on in a public sector and reflects new tendencies in the processes of state practice, expressing them in the indexes of efficiency.

Key words: Global index, efficiency, public policy, empiric analysis, indicators, criteria.

УДК 32; 303.223; 311.311

Чальцева О.М.,
кандидат исторических наук, доцент,
доцент кафедры политологии и
государственного управления
Донецкого национального университета

Тема эмпирического анализа публичной политики предстала в политической науке с того момента, как появилась данная дефиниция в теоретическом плане и у исследователей возник интерес к изучению ее в практическом поле. Комплексность, многоуровневость и дифференциация публичной политики обуславливает ее исследование с позиции различных методологических подходов и огромного массива эмпирических данных.

Оценка публичной политики в научной литературе чаще всего отражена в показателях уровня эффективности деятельности государства и его институтов по отношению к обществу. По замечанию авторов, занимающихся измерениями эффективности политики (Б. Ротштейна, Дж. Теорелла, А. Ахременко, В. Курочкина и др.), эмпирические исследования опережают построение целостной теоретической модели [1]. Поэтому на сегодняшний день в научной литературе существует множество критериев эффективности публичной политики и публичного управления, которые необходимо систематизировать и проанализировать. Выделение критериев эффективности публичной политики является одной из трудных задач, стоящей перед исследователем. Во-первых, по причине того, что многие аспекты публичности трудно эмпирически проверить; во-вторых, еще нет универсальных четко выработанных оценочных характеристик эффективной публичной политики (ввиду уникальности каждой пространственной модели); в-третьих, переменные в ходе исследования сложно контролировать; в-четвертых, сложность объединения в одном сводном индексе дифференцированных эффективных показателей публичности «сверху-вниз» (показатели управления) и «снизу-вверх» (показатели гражданского общества); в-пятых, сбор данных по всем параметрам публичности в различных государствах не может быть представлен качественно и объективно.

В большинстве своем авторы разных научных направлений связывают «эффективность»

с результативностью. Так, в менеджменте под эффективностью деятельности понимают некую суммарную оценку результата, соотносенного с затратами по его достижению. Например, в широко используемом ИСО 9000:2000 (серия международных стандартов, описывающих требования к системе менеджмента качества организаций и предприятий) «эффективность» определяется как соотношение между достигнутыми результатами и затраченными ресурсами [2, с. 66].

Результативность отражена и в общесистемном понятии «эффективность», где она понимается как степень реализации системой своих функций с точки зрения появления новых возможностей или достижения качественно нового состояния; мера полноты и качества решения системой поставленной задачи [3, с. 508].

Организационное видение «эффективности» предоставляет украинский политолог В. Дзюндзюк, который считает, что она связана с соотношением между затраченными ресурсами и полученным конечным продуктом; уменьшением количества затрачиваемых ресурсов или снижением их стоимости; уменьшением продолжительности процесса; соотношением конечного продукта и конечного результата [4]. Аналогичное мнение, но уже по отношению к эффективности публичной политики высказывает Т. Виноградова. По ее мнению, публичная эффективность предполагает то, что политико-административная система производит результаты, которые адекватно отвечают потребностям людей на основе наилучшего использования ресурсов [5, с. 13]. С данным утверждением можно согласиться, добавив несколько уточняющих моментов, важных для анализа эффективности публичной политики. Результирующая публичной политики – это не только конечный результат, но и еще и процесс, осуществляемый в определенных условиях и конкретно-заданных режимных рамках с включением позиций разноразличных акторов политического поля. Взаимо-

действуя в публичном пространстве акторы стремятся коммуницировать и участвовать в процессе формирования политики, используя свои ресурсы для реализации совместных целей. Эффективность публичной политики зависит также и от того, удовлетворяет ли она акторов политического процесса. В связи с этим возникают вопросы, стоящие перед учеными и практиками. Для кого осуществляется публичная политика? Какой результат получают от политического взаимодействия участники? Речь идет не только о том, будет ли удовлетворено общество и/или индивиды, но и о том, какие результаты от публичного взаимодействия будет иметь государство и другие акторы публичной политики.

Оценивание публичной политики – это объективная, систематическая, эмпирическая проверка влияния, которое имеют поточные политики и публичные программы на свои целевые группы с точки зрения целей, которые они могут достигнуть [6].

Интерес к оцениванию эффективности государства возник в 1960-е гг. в США вследствие активизации государственной политики в социальной сфере с целью повышения легитимности его решений. С этого времени наблюдается рост использования различных методов оценивания во многих развитых странах, но они применялись преимущественно для внутреннего оценивания и проводились правительствами или отдельными органами власти. Для углубленного анализа конкретных систем учеными было предложено большое количество методик измерения эффективности госуправления. Такими методиками можно назвать следующие: оценивание программ и политики Policy and Program Evaluation, метод OD (развитие организации, основан на децентрализации, развитии способностей людей в организации, сотрудничестве), TQM (метод измерения качества, основан на стандартах качества), HRM (менеджмент человеческих ресурсов) и др. Это эмпирические исследования, которые позволяют проанализировать внутренние результаты деятельности политики и потом включить данную информацию для корректировки реализуемой программы и повышения качества политики в государстве.

С разработкой и внедрением моделей New Public Management (NPM) и “Good Governance” в политику государств с конца 80-х гг. XX в. оценка эффективности правления стала проводиться с использованием новых менеджерских подходов, где были представлены критерии governance, которые включали в себя институционально-структурные и процедурные результаты деятельности государства. С этого времени повысилась потребность и во внешнем оценивании эффективности публичной политики в количественных измерениях и мониторинге, позволяющих контролировать осуществление реформ в государствах.

Комплексные концепции governance с оценочными индикаторами качества эффективного правления были разработаны международной Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) [7], Институтом Всемирного банка в проекте Worldwide Governance Indicators (WGI) [8], Экономической и социальной комиссией ООН для Азиатско-Тихоокеанского региона (ESCAP) [9], структурными подразделениями ООН и представлены в Программах развития. Аналитические разработки данных организаций по проблеме государственного управления показали, что в какой мере забота о менеджменте публичного сектора и роли в процессе соуправления гражданского общества вышла за рамки государства и стала глобальным явлением. В представленных проектах единодушия в отношении определения governance не существует, как и не существует общей теоретической модели, которая бы позволила увязать отдельные аспекты эффективности в целостную конструкцию, однако критерии, разработанные авторами этих глобальных проектов, являются ориентирами для эмпирических исследований как на международном, так и на местном уровнях и включаются в различные Индексы, отражающие разные сферы публичной политики.

Основные принципы Good Governance, которые были представлены в Программе ООН и на которые ориентируются исследователи, состоят из следующих положений, распространяющихся на всех участников политического процесса: 1) участие в принятии государственных решений; 2) консенсус при принятии решений; 3) стратегическое видение; 4) обратная связь; 5) эффективность при проведении государственной политики; 6) ответственность всех участников процесса; 7) прозрачность; 8) равноправие; 9) верховенство закона [10].

Глобальные индексы, представляя количественную оценку качества публичной политики, выполняют следующие задачи:

1. Внешнее оценивание, которое дает большую объективность и эффективность по сравнению с внутренним оцениванием.
2. Рекомендации, которые можно использовать в политико-управленческом процессе для повышения эффективности политики.
3. Формирование и операционализация универсальных индикаторов эффективности публичной политики, соответствующих, с одной стороны, концептуально-теоретическим моделям публичного управления, а с другой – отвечающих запросам времени и изменениям в поле политики.

Рассмотрим наиболее распространенные по цитируемости и масштабные по измерению исследования с целью отбора необходимых критериев и эмпирических данных, которые можно использовать для анализа эффективности публичной политики и публичного управления.

Одним из самых цитируемых исследований по вопросу эффективности государственного управления является начатый в 1996 г. проект регулярного международного мониторинга Всемирного банка The Worldwide Governance Indicators (WGI), охватывающего более 200 стран, на основании данных более чем 30 различных международных межправительственных и неправительственных организаций, институтов, социологических, экспертных, аналитических центров. Эти показатели опираются на четыре различных типа источников данных: Обследования домашних хозяйств и фирм (9 источников данных, включая Afrobarometer опросы, Gallup World Poll и Глобальный обзор конкурентоспособности отчет); Коммерческой деятельности поставщиков информации (4 источника, включая данные Economist Intelligence Unit со Global Insight, политических рисков услуги); Неправительственные организации (9 источников данных, включая Global Integrity, Freedom House, Репортеры без границ), а также Организации государственного сектора (8 источников данных, включая CPIA оценки Всемирного банка и региональных банков развития, ЕБРР о процессе перехода, французское Министерство финансов, Институциональную базу данных профилей) [11].

Основываясь на концепции governance, авторы исследовательской методологии проекта Д. Кауфман, А. Крея и М. Мастрucci выделили шесть агрегированных аспектов управления, которые характеризуют институты и неформальные практики государственного управления, определяющие в совокупности его качество в восприятии гражданского общества, предпринимателей, зарубежных инвесторов: право голоса и подотчетность (Voice and Accountability), политическая стабильность и отсутствие насилия (Political Stability and Absence of Violence), эффективность правительства (Government Effectiveness), качество регулирования (Regulatory Quality) – индикатор дает возможность оценить способность власти формировать и осуществлять политику, благоприятствующую социально-экономическому развитию в условиях рыночной экономики, верховенство права (Rule of Law) – контроль коррупции (Control of Corruption) [12].

Представленные в проекте данные свидетельствуют о наличии каузальной зависимости между значением governance по показателям индикаторов, представленных выше, и результатами развития страны, в частности такими его показателями, как уровень дохода на душу населения, уровень грамотности и др.

Особенностью рассмотренного индекса является отсутствие у него единого сводного показателя. В проекте рассматриваются зависимости индикаторов друг от друга в пределах конкретных национальных границ.

Для анализа состояния публичной политики часто прибегают к данным исследований, проводимых немецким фондом Бертельсманна [13]. Исследования оценки эффективного управления представлены в Статусном индексе (Status Index) и индексе Управления (Management Index) на основании данных 31 страны, являющихся членами Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР). В Статусном индексе используется 147 переменных, объединенных в два индекса: Качество демократии (Quality of Democracy) и Политическая стратегия (Policy Performance). Каждый индекс представлен группами показателей, которые, в свою очередь, делятся на отдельные индикаторы.

Самым цитируемым является разработанный вышеуказанным институтом индекс Трансформации Бертельсманна (Bertelsmann Transformation Index), который существует с 2003 г. и целью которого является помощь по улучшению политического управления трансформационными процессами на основе анализа сильных и слабых сторон перехода и содействия передаче знаний и передового опыта успешных государств. За этот период до 2014 г. число обследованных стран увеличилось с 116 до 129.

Сводный индекс трансформации включает в себя Статусный индекс (Status Index) и индекс Управления (Management Index). Статусный индекс ранжирует страны в соответствии с их состоянием демократии и рыночной экономики. Показатель каждой страны рассчитывается как среднее арифметическое двух числовых показателей, характеризующих прогресс в области а) политической трансформации и б) экономической трансформации. Успешность политической трансформации определяется на основе таких критериев, как суверенность, политическое участие, верховенство закона, стабильность демократических институтов, политическая и социальная интеграция. Данные политические критерии базируются на 18 индикаторах. Экономические критерии базируются на 14 индикаторах. При анализе экономической трансформации учитывается следующее: уровень социально-экономического развития страны, структура рыночных и конкурентных процессов, валютная и ценовая стабильность, уважение прав частной собственности, уровень всеобщего благосостояния, устойчивость экономической системы. Индекс Управления оценивает качество управления, осуществляемого политическими акторами. Результат каждой страны для данного рейтинга рассчитывается на основе числовых показателей уровня и сложности управления. Уровень управления определяется на основе анализа таких факторов, как способность политических акторов к маневрированию и достижению консенсуса, ресурсная эффективность, взаимодействие с внешней средой. Уровень сложности

высчитывается на основе 6 индикаторов: структурные условия, традиции гражданского общества, интенсивность конфликтов, уровень образования населения, экономические показатели страны и роль институтов.

Результаты индекса публикуются в аналитических документах и содержат рекомендации по решению проблем управления в отдельно взятых странах, которые берутся на вооружение правительствами.

С развитием концепции Открытого правительства и реализацией ее на практике появилась необходимость в глобальном количественном измерении качества власти, который с 2014 г. представлен в одноименном Индексе Открытого правительства (Open Government Index). Индекс основан на таких группах показателей, как открытость правительственных данных для граждан (уровень информированности общества о деятельности государственных органов), право граждан на информацию (уровень доступа граждан и организаций к информации о деятельности государственных органов, включая механизмы реализации права граждан на получение такой информации), гражданское участие (уровень гражданского участия в процессах принятия общественно значимых решений, включая механизмы общественного контроля), механизмы реализации гражданами своих прав (возможности практической реализации гражданами своих прав, включая механизмы рассмотрения обращений и жалоб и реакцию на такие обращения) [14].

В стремлении развитых стран повысить эффективность государства ведущей тенденцией сегодня становится привлечение интерактивных технологий, которые позволяют интенсифицировать коммуникацию между обществом и государством, максимально вовлечь в процесс принятия решений на всех его этапах гражданское общество, расширить и обеспечить доступ к оказываемым государством услугам всем гражданам, тем самым повышая уровень публичности политики. Концептуально эта идея реализовалась в развитии проектов электронного правительства (e-government) и глобальных индексах: Индексе развития электронного правительства (The UN Global E-Government Development Index (EGDI)), EGDI [15], Индексе электронного участия (e-participation) [16], Индексе развития информационно-коммуникационных технологий (ICT Development Index) [17], Индексе сетевой готовности (Networked Readiness Index) [18] и др.

Эффективность публичной политики является многокомпонентной и во многом зависит от характера позиционирования отдельных акторов публичного процесса в поле политики. Одним из главных акторов публичной политики является гражданское общество, развитость и самостоятельность кото-

рого определяют демократичность системы и качество управления. Индексы гражданского общества, разработанные современной политологией, позволяют оценить уровень организованности и активности гражданского сектора, степень его влияния на публичную политику. Примером такого индекса является Индекс гражданского общества (Civil Society Organization Sustainability Index (CSOSI)) [19].

В последние годы одними из действенных акторов публичной политики являются аналитические центры, анализ которых на глобальном уровне реализуется Пенсильванским университетом и включает мониторинг мировых АЦ (The Go To Think Tank Index) по таким критериям, как значимость выпускаемого ими аналитического продукта и влияние, которое они оказывают на формирование повестки дня публичной политики и на политический процесс в целом, включая влияние на конкретных субъектов принятия политических решений, а также на общественный дискурс в своих странах и глобальном мире [20].

Существует большое количество Индексов, рассматривающих общие проблемы состояния государств, но содержащие индикаторы, отражающие уровень эффективности отдельных институтов власти и общества, а также результативность их деятельности: Глобальный инновационный индекс (Global Innovation Index (GII)) [21], Индекс глобальной конкурентности (Global Competitiveness Index (GCI)) [22], Индекс социального развития (Social Progress Index) [23], Индекс развития человеческого потенциала (ИРПЧ) ООН [24], Индекс восприятия коррупции [25], Индекс Свободы международной правозащитной организации Freedom House [26]. Freedom House разрабатывает смежные аналитические проекты: Свобода в сети [27], Уровень демократии в странах переходного периода [28], Всемирный индекс свободы прессы (Worldwide Press Freedom Index) [29].

Рассмотренные выше глобальные индексы с оценочными шкалами политических явлений используются для включения их в анализ эмпирических исследований на региональном и местном уровнях. Среди эмпирических исследований публичной власти на постсоветском пространстве стоит обратить внимание на индекс публичности (ЯН Индекс) (Л. Никовская и В. Якимец), в котором использовались глобальные индикаторы эффективности публичной политики [30]. В Украине впервые был представлен Индекс публичности местного самоуправления в 2013 г., который методологически ориентирован на индикаторы Всемирного банка и рассчитывает рейтинг публичности муниципалитетов и отдельных субъектов местного самоуправления [31].

Таким образом, глобальные индексы, о которых говорилось выше, могут быть эмпирической базой для исследователей, занимающихся проблемой

эффективности публичной политики. Они также могут быть использованы для реальной политики как помощь в выявлении и устранении управленческих проблем в государстве. Рекомендации для стран, предложенные в аналитических отчетах, могут способствовать корректировке политических курсов государств, повышению эффективности и легитимности власти в управленческой практике, влиять на повышение активизации и вовлечения граждан в процесс формирования публичной политики на основе прозрачности, контролируемости и взаимной заинтересованности.

Ценность глобальных измерений заключается также в том, что можно увидеть тенденцию изменения того или иного качества публичности в рассматриваемых странах и определить направленность данных изменений во времени, найти корреляции между различными показателями публичности на основе эмпирических данных и выявить часто встречаемые детерминационные факторы, вызывающие изменения. Однако строить исследования исключительно на показателях индексов нельзя, т. к. индексы не могут объяснить причины происхождения тех или иных проблем, которые требуют более детального и глубокого контекстуального изучения. Они являются в большей мере инструментами для выявления тех или иных тенденций, которые можно увидеть во времени и в глобальном масштабе.

ЛИТЕРАТУРА:

1. Ахременко А.С. Оценка эффективности государства в производстве публичных услуг: теоретическая модель и методика измерения / А.С. Ахременко // Полис. – 2012. – № 1 (127). – С. 113–136.
2. Скрипко Л.Е. Экономические методы менеджмента качества в стандартах ИСО серии 9000: 2000 / Л.Е. Скрипко // Стандарты и качество. – 2002. – № 7. – С. 66–69.
3. Резник Ю.М. Введение в социальную теорию: социальная системология / Ю.М. Резник ; Ин-т чело- века. – М. : Наука, 2003. – 525 с.
4. Дзюндзюк В.Б. Моделі ефективності діяльності публічних організацій / В.Б. Дзюндзюк // Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. – 2003. – Вип. 22. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/VKhnuvs_2003_c.22_43.
5. Виноградова Т.И. «Хорошее политическое управление»: к вопросу о роли центров публичной политики / Т.И. Виноградова // Публичная политика – 2004 : сб. ст. / под ред. А.Ю. Сунгурова. – СПб. : Норма, 2004. – С. 13–14.
6. Dye T. Understanding Public Policy / T. Dye // 14th Edition / Florida State University. – 2013. – 345 p.
7. Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=7236>.
8. Институт Всемирного банка (WGI) [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp>.
9. Экономическая и социальная комиссия ООН для Азиатско-Тихоокеанского региона (ESCAP) [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.unescap.org/pdd/prs/projectactivities/ongoing/gg/governance.asp>.
10. Программа развития ООН 2010 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.un.org/ru/development/hdr/2010/hdr_2010_complete.pdf.
11. The Worldwide Governance Indicators (WGI) [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp>. Kaufmann, Daniel, Kraay, Aart, Mastruzzi, Massimo. The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues | Show Abstract | Download | World Bank Policy Research Working Paper No. 5430 Working Paper Series//http://papers.ssrn.com/sol3/cf_dev/AbsByAuth.cfm?per_id=163813#rg.
12. Kaufmann D., Kraay A., Mastruzzi M. / Kaufmann D., Kraay A., Mastruzzi M. / Governance Matters VIII: Aggregate and Individual Governance Indicators, 1996–2008 (June 29, 2009). World Bank Policy Research Working Paper No. 4978 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://ssrn.com/abstract=1424591>.
13. Индекс Трансформации Бертельсманна (Bertelsmann Transformation Index) Bertelsmann Stiftung. Sustainable Governance Indicators [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.sginetwork.org/pdf/SGI11_Codebook_EN.pdf.
14. Индекс Открытого правительства (Open Government Index) [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://worldjusticeproject.org/open-government-index>.
15. Индекс развития электронного правительства (The UN Global E-Government Development Index (EGDI)), EGDI UN E-Government Survey 2008 From E-Government to Connected Government Survey 2008 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2008-Survey/Complete-survey.pdf>.
16. Индекс электронного участия (e-participation) [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Reports/UN-E-Government-Survey-2014>.
17. Индекс развития информационно-коммуникационных технологий (ICT Development Index) [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.itu.int/net4/ITU-D/idi/2015/>.
18. Индекс сетевой готовности (Networked Readiness Index) [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.weforum.org/gitr>.
19. Индекс гражданского общества (Civil Society Organization Sustainability Index (CSOSI)) [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <https://www.usaid.gov/europe-eurasia-civil-society>.
20. Глобальный индекс аналитических центров The Go To Think Tank Index [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://gotothinktank.com/index>.
21. Глобальный инновационный индекс (Global Innovation Index (GII)) [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <file:///C:/Users/User/Downloads/gii-full-report-2015-v6.pdf>.
22. Индекс глобальной конкуренции (Global Competitiveness Index (GCI)) [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.weforum.org/issues/global>.

competitiveness The Global Competitiveness Report 2015–2016.

23. Индекс социального развития (Social Progress Index) [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.socialprogressimperative.org/data/spi/countries/UK>.

24. Индекс развития человеческого потенциала (ИРПЧ) ООН [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://hdr.undp.org/en/composite/HDI>.

25. Индекс восприятия коррупции [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://cpi.transparency.org/The Corruption Perceptions Index 2015>.

26. Индекс Свободы международной правозащитной организации Freedom House [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <https://freedomhouse.org/report-types/freedom-world> Freedom.

27. Свобода в сети [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <https://freedomhouse.org/report-types/freedom-net>.

28. Уровень демократии в странах переходного периода [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <https://freedomhouse.org/report-types/nations-transit>.

29. Всемирный индекс свободы прессы (Worldwide Press Freedom Index) [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <https://freedomhouse.org/report-types/freedom-press>.

30. Якимец В.Н. Индекс для оценки и мониторинга публичной политики в регионах России / В.Н. Якимец // Проблемы вычислений в распределенной среде: распределенные приложения, коммуникационные системы, математические модели и оптимизация : труды ИСА РАН / отв. ред. А.П. Афанасьев. – М. : КомКнига, 2006. – Т. 25. – 2006. – С. 138–146.

31. Индекс публічності місцевого самоврядування [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://publicityindex.org/>.