

DOI: 10.30680/ECO0131-7652-2022-7-146-168

Международные рейтинги – друзья и враги в системе стратегического планирования¹

А.В. МАКАРОВ

E-mail: andreymakarovh@mail.ru; ORCID: 0000–0003–2268–0011

Лаборатория инфраструктурных и пространственных исследований
ИПЭИ РАНХиГС; Финансовый университет при Правительстве РФ;
НИУ «Высшая школа экономики»**Ю.Ю. ПОНОМАРЕВ**, кандидат экономических наук

E-mail: ponomarev@ranepa.ru; ORCID: 0000–0002–1188–9293

Лаборатория инфраструктурных и пространственных исследований
ИПЭИ РАНХиГС; Институт экономической политики им. Е. Т. Гайдара, Москва

Аннотация. Международные рейтинги в последние десятилетия играют все более важную роль в национальных системах стратегического планирования, в том числе в России, но их использование требует аккуратности с учетом имеющихся недостатков и возможных смещений в оценках. В статье рассмотрены общие проблемы эффективности международных рейтингов, недостатки рейтинга Doing Business (DB), рассмотрены альтернативные международные рейтинги (GCI, WGI, FSI). Показано, что успешного продвижения России в рейтинге Doing Business не может быть достаточно для оценки повышения эффективности государственного регулирования, необходимо более широкое совершенствование социально-экономических институтов и использование иных методов оценки.

Ключевые слова: международные рейтинги; деловой климат; эффективность государства; Doing Business (DB); Global Competitiveness Index (GCI); Worldwide Governance Index (WGI); Fragile State Index (FSI); стратегическое планирование

Система стратегического планирования и роль статистических показателей

Эффективная социально-экономическая политика невозможна без выстраивания системы стратегического планирования и мониторинга достижения целей. Согласно трактовке некоторых исследований [Görgens, Zall Kuzek, 2009], мониторинг – «это непрерывная деятельность, которая использует систематический сбор данных по конкретным показателям, чтобы обеспечить лиц, принимающих решения, а также заинтересованных лиц

¹ Статья подготовлена в рамках выполнения научно-исследовательской работы государственного задания РАНХиГС. The article was written on the basis of the RANEPA state assignment research programme.

информацией о продолжающемся государственном вмешательстве, с указанием степени прогресса». Оценка – «это систематическое и объективное оценивание проекта, включая оценивание разработки проекта, реализации и результатов».

В рамках выстраивания системы мониторинга возникают различные сложности, в том числе: выбор между кратко- и долгосрочными целями, определение формата управления и роли менеджмента (отдельно отметим проблему взаимодействия традиционных государственных институтов и специально созданных органов стратегического планирования и мониторинга), создание механизмов стимулирования, роль внешних экспертов, использование рекурсивной модели, актуализация целей и способов в зависимости от динамики ситуации.

Часто экспертами, в том числе Всемирного банка, рекомендуется принцип *less is more* – «меньше значит больше» [Lopez-Acevedo et al., 2012]: эффективное планирование должно быть основано не на максимальном охвате всех возможных показателей, но на выделении разумного количества приоритетных целей.

Выбор необходимых источников данных может во многом предопределить результаты мониторинга, на основе которых делаются выводы об успешности или неудачах государственной политики. Например, результаты мониторинга уровня бедности напрямую зависят от того, какие критерии бедности в него заложены [Слободенюк, Аникин, 2018]. Даже в вопросах, которые на первый взгляд более-менее очевидны, возникают существенные сложности, если углубиться в проблему источников данных. Так, У. Истерли [Истерли, 2017] показывает, что данные о развитии здравоохранения в странах Африки оказываются слишком неполными и смещенными, чтобы подтвердить популярную гипотезу об успешности реформ.

Проблемы возникают даже при оценке такого базового параметра, как ВВП стран – две авторитетные международные оценки (Всемирный банк и PWT – Пенсильванского университета) для многих государств показывают слишком разные результаты².

Используемые данные должны отвечать базовым критериям применения [Görgens, Zall Kuzek, 2009]:

² Например, в 2003 году в Конго Всемирный банк показал рост душевого дохода на 3%, а PWT – снижение на 10%.

- действительность, обоснованность (данные измеряют то, для чего они предназначены, ошибки – при формировании выборки, проведении интервью сводятся к минимуму);
- надежность (данные измеряются и собираются последовательно, существуют регулярные и фиксированные процедуры сбора);
- полнота (без усечения, фрагментирования);
- точность, достаточная детализация (есть возможность сделать оценки для отдельных социальных групп, территорий);
- своевременность (данные должны своевременно обновляться);
- честность, чистота (данные должны быть защищены от смещений и манипуляций, в том числе на основе политических или личных мотивов).

Особую роль в системе мониторинга играют международные рейтинги, использование которых позволяет национальным органам сократить расходы на сбор данных, на проработку методологии сбора, а также кардинально упрощают международные сопоставления. Единая методология дает возможность сравнивать динамику развития государств, использовать позитивный зарубежный опыт для имплементации.

Международные рейтинги в последние десятилетия получили очень широкое распространение. Так, в докладе МГУ выделено более 100 записей – рейтингов, в которых участвует Россия³. В рамках статьи планируется проанализировать некоторые наиболее известные и широко обсуждаемые мировые рейтинги, которые могут быть использованы в системе национального стратегического планирования. Для анализа динамики международных рейтингов рассматривались данные по 60 странам, были взяты страны с относительно высоким экономическим потенциалом, 41 страна ОЭСР, включая волны расширения (с исключением Люксембурга как маленькой страны), дополнительно еще 19 стран по убыванию ВВП по ППС, не входящих в ОЭСР (от Саудовской Аравии до Алжира).

³ Аналитический доклад. Россия в международных рейтингах. Росконгресс [Эл. ресурс]. URL: https://roscongress.org/upload/medialibrary/66f/200_Doklad_preview.pdf (дата обращения: 24.04.2022).

Общие проблемы составления эффективного международного рейтинга

Проблема эффективности международных рейтингов получила особую актуальность осенью 2021 г., когда Всемирный банк объявил о планах отказаться от ведения одного из наиболее авторитетных рейтингов Doing Business – в связи с грузом накопившихся проблем.

При использовании мировых рейтингов возникает набор базовых рисков, связанных с возможностью значительных искажений. Они могут опираться на формальные показатели или неполные данные, не учитывать сложностей и тонкостей социально-экономических процессов, имеющих место в конкретной юрисдикции. Если национальная система стратегического планирования ориентируется на них, возникает угроза формирования условного «карго-культы» – продвижение в рейтинге без взаимосвязи с реальным прогрессом.

Кроме того, возникают вопросы: что мы понимаем под объективной оценкой – восприятие ситуации в широком общественном мнении или мнение экспертов? В какой мере следует доверять оценкам представителей бизнеса, особенно крупного? Так, в ходе одного из экспериментов, проведенных в странах Африки, экспертов попросили предсказать оценки граждан в сфере уровня коррупции, и в результате оказалось, что нет никакой корреляции между экспертными оценками и общественным мнением [Razafindrakoto, Roubaud, 2006]. Насколько уместна гипотеза, что именно экспертное мнение должно ставиться во главу угла и если да, то при каких обстоятельствах? Как оценивать ситуацию в случае противоречия экспертных оценок и доступной статистической информации?

Другая традиционная проблема мировых рейтингов – эффект ореола или Halo effect [Kaufmann et al., 2007a]. Преуспевающие государства с высокими темпами экономического роста могут получать неоправданно высокие оценки по конкретным показателям в рейтингах: общее впечатление влияет на частное, искажая результаты.

Непростой задачей является выбор способа агрегирования значений различных показателей, чтобы получить единый индекс эффективности государства, делового климата. Так, рейтинг Doing Business учитывал просто среднее арифметическое

из 10 критериев эффективности (действительно ли они важны в равной мере?), GCI пытался использовать различные веса коэффициентов для стран на разном уровне развития, считая, что в развитых и бедных странах необходимо делать акцент на различных проблемах. При расчетах WGI и вовсе отказались от идеи объективного интегрирования различных показателей, предоставляя результаты в виде шести отдельных рядов данных.

Примеры международных рейтингов и перспективы их использования

Doing Business (DB) – Ведение бизнеса

Данный рейтинг рассчитывался Всемирным банком для 190 стран, в которых ежегодно оценивались сложность ведения бизнеса (деловой климат) на основе 10 базовых индикаторов⁴. Рейтинг учитывал как законодательную базу (на две трети), так и опросы предпринимателей, практиков, экспертов. Индикаторы традиционно имели достаточно низкую корреляцию друг с другом, то есть были показаны и сильные, и слабые стороны для каждой юрисдикции.

Именно DB вышел на первый план в системе стратегического планирования в России в сфере формирования делового климата и оценки эффективности регулирования. Указом Президента РФ (2012 г.⁵) было поручено принять меры, направленные на повышение позиции России в рейтинге со 120-го места до 50-го в 2015 г., 20-го в 2018 г. Была проделана значительная работа, направленная на повышение эффективности государственного управления именно в рамках подхода DB – Минэкономразвития разработало план упрощения административных процедур

⁴ Учитывались следующие критерии: создание предприятий; получение разрешений на строительство; подключение к системе электроснабжения; регистрация собственности; получение кредитов; защита миноритарных инвесторов; налогообложение; международная торговля; обеспечение исполнения контрактов; разрешение неплатежеспособности. Также в DB рассчитывался еще дополнительный (не учитываемый в общем индексе) индикатор Contracting with the government, который показывал, насколько фирме удобно участвовать в государственной закупке (на примере ремонта дорог).

⁵ Указ Президента Российской Федерации 7 мая 2012 года № 596 «О долгосрочной государственной экономической политике».

по 16 направлениям⁶ с целью прогресса в рейтинге. В результате к 2020 г. Россия достигла 28-го места.

В сентябре 2021 г. появилась новость о намерениях Всемирного банка прекратить расчеты Doing Business⁷. Наиболее серьезные претензии вызывала предвзятость экспертных оценок – завышались результаты для Китая (в том числе с расчетом на дополнительное финансирование) и Саудовской Аравии, и напротив, занижались, например, для Азербайджана. К сожалению, недостатки рейтинга не исчерпывались фактами преднамеренных нарушений. Сама по себе методология содержала значительные риски смещений в оценке эффективности государственной политики.

- Индекс изначально был ориентирован в большей степени на оценку ситуации де-юре, а не де-факто [Zhenwei et al., 2020].

- Подвергалось критике акцентирование внимания на локальных, частных аспектах (подключение к электросетям), тогда как глобальные факторы конкурентоспособности не учитывались⁸ (преступность, защита прав собственности, судебная защита и др.).

- Индекс не всегда учитывал аспекты, которые могут быть важны для конкретной страны. Например, он не делал разграничений между работой судов общей юрисдикции и арбитражных⁹, хотя в России разница в их работе довольно существенная. В целом же под качеством судопроизводства понимались затраты времени и иные издержки на разрешение коммерческих споров, хотя представляется, что важнее оценить легальность и легитимность решений.

- В рейтинге учитывались только столицы государств, для случая с Россией это только Москва и Санкт-Петербург; при этом условия ведения бизнеса могут очень существенно отличаться на периферии и в различных регионах. Так, добавление в расчеты

⁶ Между Doing Business и дойкой бизнеса [Эл. ресурс]. URL: <https://www.vedomosti.ru/opinion/articles/2019/11/07/815742-doing-business> (дата обращения: 24.04.2022).

⁷ Всемирный банк решил прекратить публикацию рейтинга Doing Business [Эл. ресурс]. URL: <https://www.rbc.ru/economics/16/09/2021/6143595f9a7947ad9aff68aa> (дата обращения: 24.04.2022).

⁸ Doing Business: быть или казаться [Эл. ресурс]. URL: <https://iz.ru/807322/aleksandr-shirov/doing-business-byt-ili-kazatsia> (дата обращения: 24.04.2022).

⁹ Doing Business дополнен правовыми сомнениями [Эл. ресурс]. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4157107> (дата обращения: 24.04.2022).

по стране Петербурга в 2014 г. резко улучшило позиции России (в части условий международной торговли).

- В качестве экспертов составители DB опрашивали представителей аудиторских компаний, а они в основном имеют дело с крупным бизнесом¹⁰, который может сталкиваться как с большими, так и с меньшими бюрократическими трудностями в своей работе, чем малые и средние предприятия. При этом изначально теоретически рейтинг был ориентирован именно на МСП¹¹.

- Скорость процедур сложно оценить. Например, по подсчетам IC, на подготовку налоговой отчетности в России в среднем требовалось около 32 часов в год, по данным самой ФНС – не более 10 часов, а Doing Business указал цифру в 159 часов¹². Кроме того, сама по себе цифровизация процедур может не улучшать положение бизнеса.

- Легкость отдельных процедур не всегда ведет к росту общественного благосостояния, некоторые ограничения работы бизнеса являются способом защиты общественных интересов. В частности, это касается процесса получения разрешений на строительство, нередко порождающего разного рода конфликты [Макаров, 2022], облегчение процедур для застройщика вполне может сопровождаться ущербом для местных жителей. При этом индекс парадоксально расценивал ужесточение требований к архитекторам и инженерам как позитивную реформу для ведения бизнеса, хотя это, напротив, можно воспринимать как рост бюрократических барьеров.

- В качестве примера неоднозначного (спорного) подхода можно привести и оценку рынка труда. В последние годы этот индикатор фундаментально не учитывался в рамках DB. Авторы показывают, что строгое регулирование трудовых отношений характерно в первую очередь для бедных стран¹³, убеждены, что необходима либерализация. Но такие вопросы, как легкость

¹⁰ Doing Business не различает цифры [Эл. ресурс]. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4148464> (дата обращения: 24.04.2022).

¹¹ Гонка за климатом [Эл. ресурс]. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/2599893> (дата обращения: 24.04.2022).

¹² Всемирный банк приостановил публикацию рейтинга Doing Business [Эл. ресурс]. URL: <https://www.forbes.ru/newsroom/biznes/407909-vsemirnyy-bank-priostanovil-publikaciyu-reytinga-doing-business> (дата обращения: 24.04.2022).

¹³ Например, в Замбии, если человек проработал более 10 лет, то ему при увольнении должна быть выплачена заработанная плата за 20 месяцев.

найма, увольнения, гибкость определения количества рабочих часов и т.д. представляются слишком сложными для однозначного восприятия, облегчение процедур для бизнеса может быть как средством снижения безработицы, так и механизмом разрушения социальных гарантий.

К положительным аспектам рейтинга стоит отнести высокую готовность Всемирного банка учитывать допущенные ошибки, практику пересчета значений прошлых лет.

В рамках статьи была проанализирована динамика за пять лет (Doing Business 2015–2020¹⁴). Doing Business 2010 не вполне сопоставим в связи с изменением методологии. В среднем исследованные 60 стран за пять лет поднялись в рейтинге на 3,13 балла, однако с точки зрения падения выделяются ЮАР (–4,08), Колумбия (–2,19), с точки зрения позитивной динамики, помимо России (+11,54), выделяются Индия (+17,03), Китай (+15,32), Казахстан (+15,01), который также прилагал к этому существенные усилия¹⁵.

Для России наиболее проблемными сферами с точки зрения рейтинга показаны разрешение неплатежеспособности (59,1) и защита миноритарных акционеров (60) при среднем по выборке уровне в 78,2, лучше всего обстояли дела с регистрацией предприятий и подключением к электросетям (93,1 и 97,5).

Интересно также посмотреть на равномерность развития стран с точки зрения оценок. Среди получивших схожие оценки по всем критериям выделяются США и Великобритания, а также Казахстан, Сингапур со стандартным отклонением менее 9 при 12,9 в среднем по выборке. Страны с существенным дисбалансом – Алжир, Греция, Нигерия (более 18).

Global Competitiveness Index (GCI) – Индекс глобальной конкурентоспособности

Данный индекс ведется ВЭФ с 2004 г. (первая версия разрабатывалась в 1979 г.). Используются 103 показателя, которые

¹⁴ Doing Business 2020 был опубликован в конце 2019 года.

¹⁵ Всемирный банк приостановил публикацию рейтинга Doing Business [Эл. ресурс]. URL: https://forbes.kz//process/vsemirnyiy_bank_priostanovil_publicatsiyu_reytinga_doing_business/ (дата обращения: 24.04.2022).

объединены в 12 индикаторов¹⁶, при этом оцениваются как показатели человеческого капитала, так и инновационный потенциал, и качество государственного управления (качество институтов, макроэкономическая стабильность), эффективность всех ключевых рынков (товаров, рынка труда, финансового). Индекс ориентируется на более широкий социальный и институциональный контекст по сравнению с Doing Business – фактически ставится задача учесть факторы, определяющие совокупную факторную производительность.

На треть анализируется доступная статистика, на две трети используются данные опросов руководителей компаний (более 15 000 бизнесменов, шкала от 1 до 7). Подозрительные ответы исключаются (если эксперт отвечает одинаково на разные вопросы или же его ответы сильно отклоняются от средних оценок). Однако опора на экспертное мнение может быть дискуссионной, например, такие факторы, как развитие железнодорожного транспорта или уровень монополизации рынков, рассматриваются исключительно с точки зрения экспертных оценок, хотя можно задействовать и фактические доступные данные.

Сейчас индекс рассчитывается как среднее арифметическое, но ранее было предложено учитывать различные веса для государств, которые находятся на разных этапах социально-экономического развития. В частности, авторы рейтинга выделили базовые факторы развития (институты, инфраструктура, макроэкономика, здравоохранение и базовое образование), дополнительные факторы эффективности (высшее образование, эффективность и размер рынков), а также инновационный компонент, соотношение которых менялось по мере развития: роль базовых характеристик снижалась с 60% до 20%, роль факторов эффективности росла с 35% до 50%, инновационного фактора – с 5% до 30%.

Для России в 2019 г. авторы GCI наиболее проблемными сферами считают институты (53 балла), инновации (53) и эффективность рынка товаров и услуг при среднем значении в 66,7,

¹⁶ 1) качество институтов; 2) инфраструктура; 3) развитие икт; 4) макроэкономическая стабильность; 5) здоровье; 6) образование и профессиональная подготовка (skills); 7) эффективность рынка товаров и услуг; 8) эффективность рынка труда; 9) развитость финансового рынка; 10) размер внутреннего рынка; 11) динамика бизнеса; 12) инновационный потенциал.

есть также проблемы в качестве образования (несмотря на его продолжительность), в доступе к кредитам. Наиболее благоприятная ситуация сложилась в сферах макроэкономической стабильности (90) и такого объективного параметра, как размер внутреннего рынка (84).

Наибольшие дисбалансы отмечены для Исландии (стандартное отклонение 17,2, но это во многом объясняется небольшим размером внутреннего рынка, а также низкой эффективностью рынка товаров и услуг) и Индии (16,56). Индия отчасти оказалась похожа на Россию – ее наиболее сильные стороны – макроэкономика и размер рынка.

Возможная сложность использования индекса GCI для оценки эффективности государственной политики связана с тем, что ряд его показателей исторически обусловлены (эффективность рынков, уровень образования и здравоохранения) и с трудом поддаются регулирующему воздействию. Кроме того, есть ряд спорных критериев. Например, в индексе с положительным знаком учитывается легкость найма иностранной рабочей силы, но такая ситуация может угрожать вытеснением квалифицированных местных кадров, ростом криминального уровня. Аналогично индекс требует легкости увольнения работников, что подрывает социальную стабильность, или выступает против классического образования в лекционном формате, позитивно оценивая только креативные способы обучения.

Согласно докладу 2018 г. индекс мог объяснять 81% вариации уровня дохода между странами и 70% вариации долгосрочного роста с учетом фактора конвергенции.

Для оценки прогресса государств за пять лет нам необходимо было учесть изменения в методологии. Поэтому значения для 2014 г. мы пересчитали с весами 2019 г., кроме того, все показатели были нормированы относительно лидера за год. Наиболее негативная динамика была у ОАЭ (-0,06), Ирана (-0,05), Нигерии (-0,04), а лидерами роста стали Испания и Словения (+0,08), Италия. Россия же не изменила своего положения за пять лет (+0). При сравнении с 2009 г. наиболее негативная динамика отмечена для Нигерии (-0,09), Египта (-0,05), а лидерами роста стали Италия (0,07), Израиль, Латвия (+0,06), Испания, Россия (+ 0,05).

Worldwide Governance Index (WGI) – Индекс качества государственного управления

Индекс оценивается Всемирным банком с 1996 г. Авторы подчеркивают, что вопрос о том, что понимать под эффективным государственным регулированием, сам по себе крайне сложен. Они учитывают следующие факторы: (а) процесс мониторинга и контроль работы правительства; (б) способность правительства эффективно формулировать и проводить разумную политику; (в) уважение граждан и государства к институтам, регулирующим экономическое и социальное взаимодействие. Также традиционно базовым критерием эффективности считается защита частной собственности через систему норм, не допускающих экспроприации [Kaufmann et al., 2007b; 2010].

В данном индексе используется шесть главных критериев:

1) право голоса и подотчетность (Voice and Accountability) – через механизмы обратной связи, демократию и свободу слова;

2) политическая стабильность и отсутствие насилия (Political Stability and Absence of Violence), в том числе с точки зрения преступности, политического насилия;

3) эффективность государственного управления (Government Effectiveness), включая компетентность государственных служащих и их независимость, качество государственных услуг, уровень доверия;

4) качество регулирования (Regulatory Quality), отсутствие административного бремени, правовое регулирование (в первую очередь для частного сектора);

5) верховенство закона (Rule of Law) – в том числе независимость судов и органов правопорядка, защита прав собственности, исполнение контрактов;

6) контроль над коррупцией (Control of Corruption) на всех уровнях.

Данные критерии определяются на базе более 400 показателей, основанных как на статистических данных, так и на результатах опросов граждан, предпринимателей, экспертов. Широкая опора на опрос бизнеса вызывала критику, так как крупные бизнесмены могут более оптимистично оценивать ситуацию, но авторы отмечали высокую корреляцию результатов разных опросов [Kaufmann et al., 2007a].

Авторы создали специальную технологию интеграции полученных данных, Модель ненаблюдаемых компонентов (Unobserved components model), которая основана на минимальной дисперсии показателей. В основе методики лежит допущение, что любые наблюдаемые параметры всегда с некоторыми ошибками отображают ненаблюдаемые характеристики (подлинную эффективность государственного управления). Исходя из этого, строятся уравнения для разных источников данных. Для тех источников, где предполагается меньшая ошибка, берется больший вес в расчетах.

Шесть критериев не интегрируются, предложено сохранить их для мониторинга разных сфер эффективности государства. Критерии показывают долю государств – участников рейтинга, которые находятся ниже данной страны, они имеют очень высокую корреляцию, могут отображать схожие процессы.

Некоторая осторожность в использовании рейтинга для стратегического планирования может быть связана с тем, что он в силу своего построения ориентирован главным образом на международные сопоставления, и в меньшей степени – на анализ прогресса в конкретной юрисдикции. Расчеты строятся на принципе, что ситуация в «мире» не меняется (нулевое среднее значение), и существует лишь изменение положения стран относительно друг друга. Кроме того, в разные годы использовались разные источники данных даже для одной и той же страны, не говоря уже о разных государствах. На это авторы возражают, что 50% пар стран имели хотя бы пять общих источников, что имела место высокая корреляция разных источников [Kaufmann et al., 2007a].

Для России ситуация по шести направлениям отличалась достаточно существенно. С точки зрения права голоса и подотчетности индекс с 2009 г. оставался примерно на одном уровне – около 20 баллов с тенденцией к снижению, политическая стабильность за 10 лет выросла с 17 до 26, государственная эффективность – с 42 до 58, качество регулирования немного снизилось – с 40,67 до 36, верховенство закона колебалось в пределах 25–26, контроль над коррупцией заметно прогрессировал (рост с 11 до почти 22).

С точки зрения равномерности развития согласно WGI наибольшие проблемы испытывают Израиль (стандартное отклонение – 23,9, минимальное значение для политической стабильности – 19 при среднем уровне в 71), ОАЭ (23,8), Саудовская Аравия (21), Китай (19), Таиланд и Турция (более 16). Китай при этом показал интересный контраст – эффективность государственного управления (71,63) при самом низком уровне Voice and Accountability – 6,4. Для Таиланда также получены низкие значения Voice and Accountability и политической стабильности. Лидерами по равномерности развития стали Швейцария, Новая Зеландия и Норвегия.

Fragile State Index (FSI) – Рейтинг недееспособности государств

Широкий охват проблем при оценке эффективности государства предлагает Fragile State Index. Он рассматривает (не) способность властей контролировать целостность территории, а также демографическую, политическую и экономическую ситуацию в стране, рассчитывается американским Фондом мира и журналом Foreign Policy с 2005 г. При его расчете учитываются как источники возможных конфликтов (например, экономическое или иное неравенство социальных групп с точки зрения участия в управлении и доступе к благам, этнические конфликты, проблемы насилия и удержания монополии государства на насилие, раздробленность в политической элите, внешние вмешательства), так и традиционные показатели качества государственного управления – оказание государственных услуг, защита прав человека, экономические индикаторы (ВВП, безработица, инфляция, деловой климат). Учитываются также демографическое давление населения, в том числе в рамках возникновения проблем с продовольствием, с эмиграцией (в том числе среднего класса).

Индекс рассчитывается с помощью специального системного инструмента оценки конфликтов (Conflict Assessment System Tool). Учитываются статистические данные (Всемирного банка, ВОЗ и т.д.), производится анализ контента СМИ (сотни логических поисковых фраз, ежегодно количество анализируемых статей из 10 000 англоязычных источников составляет 45–50 млн),

дополненный экспертным анализом основных событий. При расчете индекса присваивается максимально 120 баллов уязвимости по 12 направлениям. Сначала проверяется сочетание статистических данных и контент-анализа, потом результаты верифицируются на предмет сочетания с экспертными мнениями.

Индекс FSI не раз подвергался критике, в том числе с точки зрения возможной политической ангажированности [Расторгуев, 2017]. Такие опасения можно считать оправданными. Так, в 2021 г. Россия по критерию прав человека получила крайне низкий балл (8,9), что близко к значению таких стран, как Северная Корея (9,4), Туркмения (8,6), Саудовская Аравия (8,6). Опубликованные характеристики стран также выглядят небесспорно.

Еще одна проблема может быть связана с тем, что разные рассчитываемые показатели связаны практически с одной проблематикой (например, E2, C3, P2).

Данный индекс успел поменять свое название: ранее в нем вместо слова «хрупкий» (fragile) использовался термин «провальный» (failed), что подразумевает высокую степень разрушения государства. Такое название вызывало критику (избыточная трагичность ситуации), поэтому индекс был переименован, а авторы подчеркивают, что страна с низким рейтингом все же способна преодолеть негативную ситуацию. В целом в мире наблюдается долгосрочный прогресс, однако есть страны, которые вызывают беспокойство авторов – Бразилия, США, Венесуэла. Наибольшей быстротой прогресса отличались Белоруссия и среднеазиатские страны СНГ (кроме Казахстана), но в первую очередь благодаря эффекту низкого старта.

С точки зрения динамики изменений за пять лет наибольшее «разрушение» государства произошло в Бразилии (+10,4), Турции (6,2) и ЮАР (4,5). Самого заметного прогресса достигли Румыния (+9,1) и Пакистан (+8,8). Что касается динамики за 10 лет, то самое сильное разрушение институтов отмечено в Греции (7,8), а наибольшего прогресса достигли Индонезия (13,7), Китай, Румыния и Колумбия (по 13,5).

Согласно оценкам FSI, сильными сторонами России являются государственные услуги (3,6) и низкая утечка человеческого капитала (E3: Human Flight and Brain Drain; 3,6), что несколько

противоречит нашей собственной убежденности¹⁷. Наибольшие проблемы у нас с защитой прав человека и верховенством закона (9,1), а также с фактором С3: Group Grievance (8,6) – он фокусируется на разделениях и расколах между различными группами в обществе, ситуация по этому критерию ухудшилась с 2014 г. Вместе с тем в целом Россия показывает умеренную, но позитивную динамику: рост на 1,8 с 2014 г., на 6,1 с 2009 г.

Наибольшие неравномерности развития характерны для Казахстана, Таиланда, Испании, Саудовской Аравии. В Казахстане наихудшие рейтинги сложились по факторам открытости правительства и его отношения с гражданами, уровню доверия. Наименьшие различия отмечены для Ирландии, Канады, Финляндии.

Статистический анализ международных рейтингов

Мы проанализировали связь рейтингов и показателей, характеризующих экономическое развитие, для чего были использованы данные Всемирного банка по ВВП (ППС) на душу населения за 2019 г. (последний до пандемии коронавируса и экономического кризиса). Оказалось, что в целом экономическое благополучие сочетается с высоким рейтингом Doing Business: коэффициент корреляции составил 0,7. Однако отмечены и интересные исключения: Таиланд занимал 21-е место в рейтинге DB, но величина душевого ВВП там составляет только 19,2 тыс.; Греция находилась на низком 79-м месте в Doing Business, но имела неплохие экономические результаты (30,87 тыс.). Если сравнить динамику рейтинга Doing Business и экономического прогресса (10-летний среднегодовой рост, % ВВП и средний приток прямых иностранных инвестиций за пять лет, % ВВП), корреляция оказывается крайне низкой, что справедливо и для других рейтингов.

Для GCI корреляция с уровнем экономического благополучия (ВВП на душу населения) также достаточно высока – 0,83, с местом в Doing Business – 0,825, с Fragile State Index – 0,82. К явным исключениям можно отнести такие страны, как Китай

¹⁷ В Минобрнауки проанализируют причины «утечки мозгов» из России [Эл. ресурс]. URL: <https://www.rbc.ru/society/27/08/2021/61279e329a79472beed00662> (дата обращения: 24.04.2022).

(высокое 14-е место GCI при всего лишь 16,8 тыс. ВВП на душу населения), а также Грецию и Турцию (страны с низким уровнем GCI при относительно высоком экономическом благополучии, что отчасти может объясняться доходами от туризма).

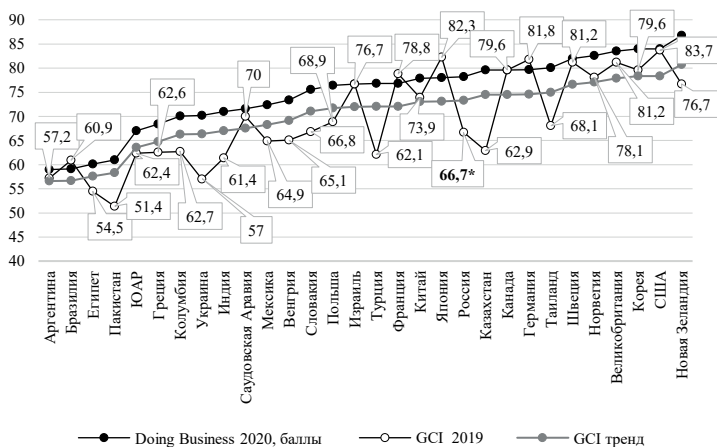
В рейтинге WGI корреляция с уровнем экономического благополучия (ВВП на душу населения) оказалась различной – 0,55 для Voice and Accountability; 0,81 для Government Effectiveness, 0,815 для Rule of Law; 0,79 для Political Stability and Absence of Violence/Terrorism; 0,79 для Regulatory Quality; 0,84 для Control of Corruption.

Что касается связи рейтинга FSI с другими показателями, то корреляция с местом в рейтинге Doing Business составила 0,69, а с уровнем ВВП на душу населения – 0,81.

На рисунках 1–7 показано, как соотносятся для разных стран результаты, полученные в рейтинге Doing Business и в иных международных рейтингах (для большей наглядности на рисунках показаны 30 стран). В целом, безусловно, наблюдается высокая корреляция результатов рейтингов (наибольшая – для Government Effectiveness, наименьшая – для Voice and Accountability). Однако есть страны, для которых расхождения оказываются весьма существенными. К таковым относится и Россия.

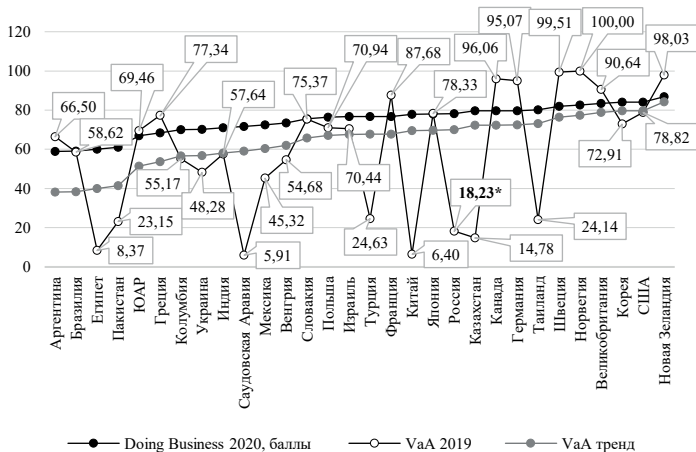
Позиции нашей страны были наиболее оптимистичными в целевом рейтинге Doing Business, во всех иных индексах она набирала намного меньше баллов, чем можно было ожидать исходя из линии тренда. Наилучшая ситуация отмечена для рейтинга GCI, где Россия набрала 66,7 из ожидаемых 73,3 баллов. Наибольший разрыв отмечен для таких рейтингов, как Voice and Accountability (VaA) (разрыв около 52 баллов), FSI (разрыв около 65 баллов).

Международные рейтинги достаточно критично оценивают сложившуюся в Россию ситуацию, и в целях стратегического планирования необходимо учитывать это; продвижения в рейтинге Doing Business не может быть достаточно, нужен более широкий спектр социально-экономических и институциональных реформ для совершенствования государственного управления, делового климата и конкурентоспособности, чем это было предусмотрено в рамках достаточно ограниченного подхода к локальным юридическим аспектам в логике Doing Business.



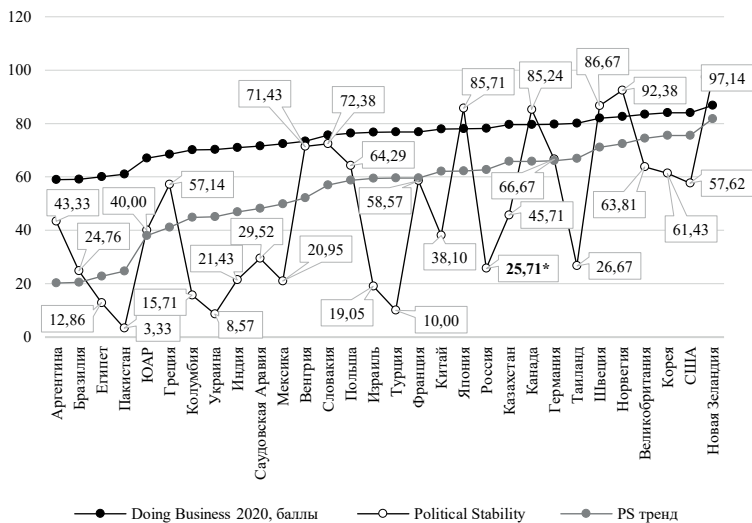
Примечания. Корреляция – 0,825. Россия: DB – 78,2, GCI – 66,7, GCI тренда – 73,3.

Рис. 1. Соотношение рейтинга GCI и Doing Business



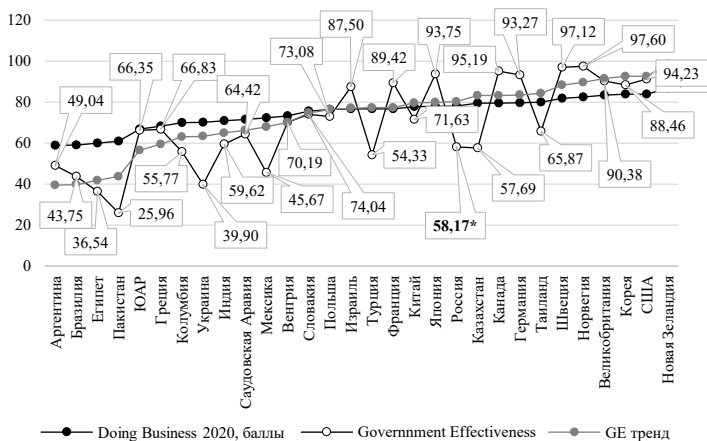
Примечания. Корреляция – 0,49. Россия: DB – 78,2, VaA – 18,23, VaA тренда – 70,0.

Рис. 2. Соотношение рейтинга VaA и Doing Business



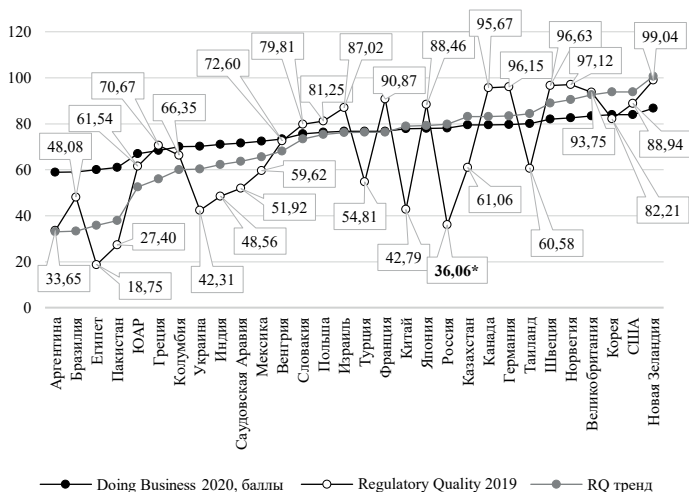
Примечания: Корреляция – 0,691. Россия: DB – 78,2, PS – 25,71, PS тренда – 62,7.

Рис. 3. Соотношение рейтинга Political Stability и Doing Business



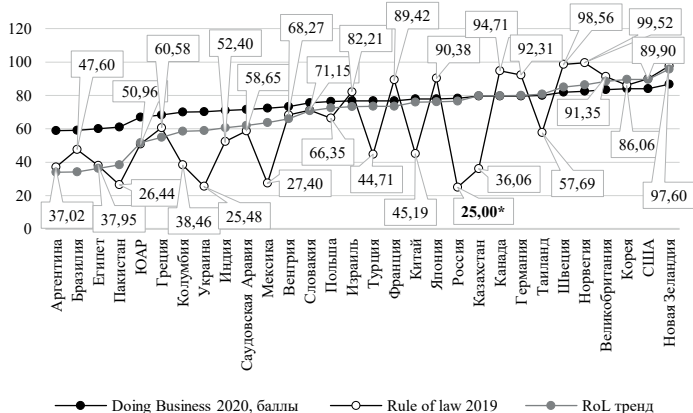
Примечания. Корреляция – 0,84. Россия: DB – 78,2, GE – 58,17, GE тренда – 80,33.

Рис. 4. Соотношение рейтинга Government Effectiveness и Doing Business



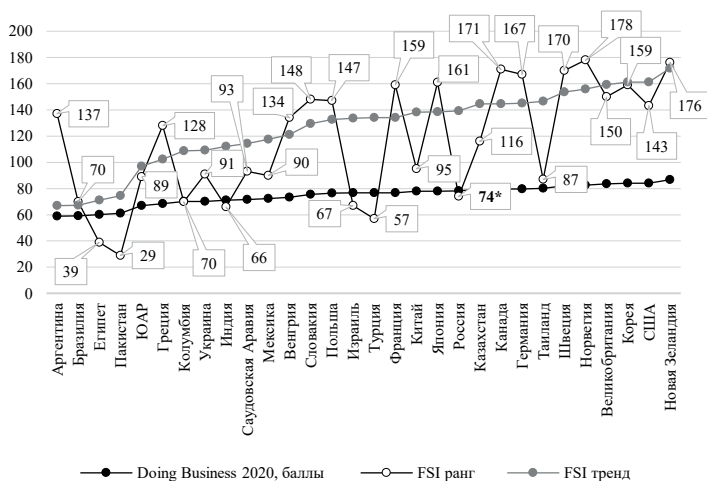
Примечания. Корреляция – 0,839. Россия: DB – 78,2, RQ – 36,06, RQ тренда – 79,8.

Рис. 5. Соотношение рейтинга Regulatory Quality и Doing Business



Примечания. Корреляция – 0,76. Россия: DB – 78,2, RoL – 25, RoL тренда – 76,6.

Рис. 6. Соотношение рейтинга Rule of Law и Doing Business



Примечания. Корреляция – 0,73. Россия: DB – 78,2, FSI – 74, FSI тренда – 139,3.

Рис. 7. Соотношение рейтинга FSI (ранг) и Doing Business

Заключение

В последние годы в России и в мире все большее внимание уделяется созданию системы стратегического планирования и мониторинга достижения долгосрочных социально-экономических целей. Однако такая система не может быть эффективна без решения проблемы данных. Широкие возможности связаны с использованием для этих целей международных рейтингов, которые позволяют и сэкономить издержки на сбор информации, и облегчить международные сопоставления прогресса стран в достижении целей, в том числе в сочетании с национальной статистикой.

Но международные рейтинги должны рассматриваться с учетом их (вероятно неизбежных) недостатков: 1) склонность к учету контекста де-юре, а не де-факто; 2) невозможность в полной мере учесть специфику юрисдикций; 3) сложности в обосновании степени учета для различных факторов конкурентоспособности, источников данных; 4) проблемы в выстраивании баланса между нормативным анализом, опросами общественного мнения, экспертными оценками. Кроме того, необходимо избегать

однозначной трактовки сложных социально-экономических процессов, например, улучшение делового климата за счет смягчения экологических требований, регулирования рынка труда или градостроительной сферы может негативно влиять на общественное благосостояние в целом.

В России рейтинг Doing Business получил наибольшее признание, продвижение в нем стало важным целевым ориентиром для Правительства. Как показал статистический анализ, этого действительно удалось добиться за счет комплекса предпринятых мер, тогда как в других рейтингах были достигнуты куда более низкие результаты. Мировые рейтинги показывают существенные риски России с точки зрения развития институтов (GCI), инновационного развития (GCI), в области инклюзивности различных социальных групп (FSI), верховенства закона (FSI+WGI), контроля над коррупцией (WGI).

Агрегирование результатов международных рейтингов может сыграть важную роль в системе стратегического планирования, в идентификации и смягчении существующих проблем социально-экономического развития и государственного управления.

Обозначенные проблемы требуют анализа и проработки более фундаментальных мер по их решению, чем локальные мероприятия, предпринятые в рамках продвижения в рейтинге Doing Business.

Литература/References

Истерли У. Тирания экспертов. Экономисты, диктаторы и забытые права бедных. М.: изд-во Института Гайдара, 2017.

Easterly, W. (2017). *The tyranny of experts: economists, dictators, and the forgotten rights of the poor*. Moscow. Publ. Instituta Gajdara. (In Russ.).

Макаров А.В. Новації градостроительного законодавства – між інклюзивними і екстрактивними інститутами // ЭКО. 2022. № 2. С. 93–114. DOI: 10.30680/ECO0131–7652–2022–2–93–114

Makarov, A.V. (2022). Innovations in urban planning legislation – between inclusive and extractive institutions. *ECO*. No. 2. Pp. 93–114. (In Russ.). DOI: 10.30680/ECO0131–7652–2022–2–93–114

Расторгуев С.В. Позиционирование страны методом рейтингования: научный анализ или технология манипуляции? // Гуманитарные науки. Вестник Финансового университета. 2017. № 1(25). С. 13–17.

Rastorguev, S.V. (2017). Ranking countries by the method of rating: The scientific analysis or manipulation technology? *Gumanitarnye nauki. Vestnik Finansovogo universiteta*. No. 1 (25). Pp. 13–17. (In Russ.).

Слободенюк Е., Аникин В. Где пролегает «черта бедности» в современной России? // Вопросы экономики. 2018. № 1. С. 104–127. DOI: 10.32609/0042–8736–2018–1–104–127

Slobodenyuk, E., Anikin, V. (2018). Locating the “poverty threshold” in Russia. *Voprosy Ekonomiki*. No. 1. Pp. 104–127. (In Russ.). DOI: 10.32609/0042–8736–2018–1–104–127

Görgens, M., Zall, Kusek, J. (2009). *Making monitoring and evaluation systems work a capacity development toolkit*. World Bank: Washington, DC.

Kaufmann, D., Kraay, A., Mastruzzi, M. (2007a). *The worldwide governance indicators project: answering the critics. Policy Research Working Paper*; No. 4149. World Bank: Washington, DC.

Kaufmann, D., Kraay, A., Mastruzzi, M. (2007b). Growth and governance: A reply. *The Journal of Politics*. Vol. 69. No. 2. Pp. 555–562. DOI: 10.1111/j.1468–2508.2007.00550.x

Kaufmann, D., Kraay, A., Mastruzzi, M. (2010). *The worldwide governance indicators: methodology and analytical issues. Policy Research Working Paper, no. WPS5430*. World Bank: Washington, DC.

Lopez-Acevedo, G., Krause, P., Mackay, K. (2012). *Building better policies: The nuts and bolts of monitoring and evaluation systems*. Washington, DC: International Bank for Reconstruction and Development.

Razafindrakoto, M., Roubaud, F. (2006). *Are international databases on corruption reliable? A comparison of expert opinion surveys and household surveys in Sub-Saharan Africa*. Manuscript, IRD/DIAL.

Zhenwei, Qiang, C., Wang, H., Xu, L.C. (2020). *Heterogeneous effects of the de jure and de facto business environment: findings from multiple data sets on the business environment. Policy Research Working Paper*. No. 9115. World Bank: Washington, DC.

Статья поступила 16.05.2022.

Статья принята к публикации 18.05.2022

Для цитирования: Макаров А.В., Пономарев Ю.Ю. Международные рейтинги – друзья и враги в системе стратегического планирования // ЭКО. 2022. № 7. С. 146–168. DOI: 10.30680/ECO0131-7652-2022-7-146-168

For citation: Makarov, A.V., Ponomarev, Yu.Yu. (2022). International Rankings – Friends and Foes in the System of Strategic Planning. *ECO*. No. 7. Pp. 146–168. (In Russ.). DOI: 10.30680/ECO0131-7652-2022-7-146-168

Summary

Makarov, A.V., Laboratory for Infrastructure and Spatial Research IPEI of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration; Department of Economic Theory, Financial University under the Government of the Russian Federation; National Research University Higher School of Economics, Ponomarev, Yu. Yu., Laboratory for Infrastructure and Spatial Research IPEI of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration; Gaidar Institute for Economic Policy, Moscow

International Rankings – Friends and Foes in the System of Strategic Planning

Abstract. International ratings have played an increasingly important role in national strategic planning systems in recent decades, including in Russia, but their use requires accuracy, taking into account the existing shortcomings and possible biases in assessments. The paper considers general problems of international ratings' effectiveness, drawbacks of Doing Business (DB) rating, and considers alternative international ratings (GCI, WGI, FSI). It is shown that the successful promotion of Russia in the Doing Business ranking cannot be sufficient to assess the improvement of state regulation efficiency, a broader improvement of socio-economic institutions and the use of other methods of assessment are needed.

Keywords: *international rankings; business climate; government efficiency; Doing Business; Global Competitiveness Index (GCI); Worldwide Governance Index (WGI); Fragile State Index (FSI), strategic planning*