

## “Питання управління IV: нові дані, нові виклики”

Даніель Кауфманн, Аарт Краай і Массімо Мастрucci<sup>1</sup>  
Світовий банк  
Травень 2005 року

У нашому новому дослідженні ми представляємо комплекс показників управління, що охоплюють 209 країн упродовж 1996–2004 років. У цьому документі ми наводимо підсумки дослідження, що презентують основні тенденції та результати розвитку управління, які можна побачити з оновленої версії показників управління, і висвітлюють відповідні **питання політики**.

### **Нові показники управління: оновлені дані, широке охоплення та висока точність**

Показники управління відображають шість основних аспектів інституційної якості або управління:

1. *Право голосу та відповідальність*, які вимірюють дотримання політичних, громадських прав і прав людини.
2. *Політична нестабільність і насильство*, які вимірюють вірогідність загроз насильства або змін у владі, включаючи тероризм.
3. *Ефективність влади*, яка вимірює компетентність бюрократії та якість надання державних послуг.
4. *Тягар регуляторних механізмів*, який вимірює застосування політики, що використовує неринкові механізми.
5. *Верховенство права*, яке вимірює якість виконання договорів, роботу поліції та судів, а також вірогідність злочинів і насильства.
6. *Контроль над корупцією*, який вимірює застосування державних повноважень для забезпечення приватних інтересів, включаючи корупцію і у великих, і в незначних розмірах, а також захоплення держави корумпованими угрупованнями зсередини.

Ці показники за 2004 рік ґрунтуються на 352 різноманітних базових змінних, які вимірюють сприйняття широкого кола питань управління. Ці змінні походять з 32 окремих джерел даних, які надають 30 різноманітних організацій у всьому світі. Ми представляємо оцінки шістьох аспектів управління для кожної країни, а також межу похибки, що охоплює певний діапазон значень для кожної країни в певному періоді. Ці значення межі похибки не є виключними для аспектів управління, заснованих на сприйнятті, але вони є важливою ознакою будь-яких вимірів якості управління, “об’єктивних” чи “суб’єктивних”.

Ми зібрали та проаналізували сотні окремих змінних, які представлено у формі сукупних показників, що практично зменшує межу похибки в наших показниках управління порівняно з будь-яким окремим виміром. Точність сукупних показників управління в цьому оновленому аналізі управління також підвищилася, бо ми суттєво збільшили кількість джерел даних та окремих змінних, які використовуються для розрахунку сукупних індексів. Однак ми хотіли б наголосити, що треба обережно ставитися до порівнянь між країнами та в різних проміжках часу, тому що не можна нехтувати межею похибки. Перевагою нашої методології розрахунку сукупних показників управління є не лише її спрямованість на зменшення значень межі похибки, а й на забезпечення такого певного ступеня точності, що надає нам можливість зазначати, коли різниця, що спостерігається між країнами або між проміжками часу, є статистично важливою, а коли – ні.

---

<sup>1</sup> Цей документ є підсумком нашого дослідження під назвою “Питання управління IV: оновлені показники управління за 1996–2004 роки”, який можна побачити в інтернеті за адресою: <http://www.worldbank.org/wbi/governance/pubs/govmatters4.html> (англійською мовою). До авторів можна звернутися за адресою: 1818 H Street N.W., Washington, DC, 20433 або електронною поштою: [dkaufmann@worldbank.org](mailto:dkaufmann@worldbank.org), [akraav@worldbank.org](mailto:akraav@worldbank.org), [mmastruzzi@worldbank.org](mailto:mmastruzzi@worldbank.org). Думки, висловлені в цьому документі, є думками авторів і не обов’язково відображають офіційну позицію Світового банку, його виконавчих директорів або країн, які вони представляють. Дані, а також графічний інтерфейс на основі інтернет-технологій можна побачити в інтернеті за адресою: [www.worldbank.org/wbi/governance/govdata/](http://www.worldbank.org/wbi/governance/govdata/) (англійською мовою).

Щоб продемонструвати корисність таких значень межі похибки у проведенні порівнянь показників управління між країнами, розглянемо показник “Контроль над корупцією”. Згідно з вимогами Програми фінансової допомоги уряду Сполучених Штатів під назвою “Доповідь про виклики тисячоліття”, країни, що отримують цю допомогу, повинні досягти вищого за середній рівня цього показника у групі із 70 країн, що є потенційно відповідними для отримання цієї фінансової допомоги. Ми можемо використовувати наші оцінки управління та їхні значення межі похибки для з'ясування вірогідності того, чи є рівень корупції в країні вищий за середній, чи ні. Використовуючи наші дані за 2004 рік, ми можемо визначити групу із 17 країн третього світу (або приблизно одну чверть вибірки), де шанси на те, що корупція в цих країнах перебуває на рівні вищому за середній, становлять менш як 10 відсотків. Щодо ще однієї групи з 23 країн (або приблизно однієї третини вибірки) ми доволі впевнені, що рівень корупції в цих країнах вищий за середній з вірогідністю принаймні на 90 відсотків. На відміну від цих країн у 30 країнах, що залишилися, вірогідність того, що рівень корупції вищий за середній становить приблизно 10–90 відсотків. Таким чином, ми не дуже впевнені, що ці країни було правильно класифіковано. Якщо ми послабимо наші стандарти значущості до 25 і 75 відсотків, побачимо, що лише приблизно 20 країн із 70 (або 29 відсотків) потрапляють до цієї зони невпевненості<sup>2</sup>. Цей приклад демонструє, що ми можемо використовувати такий вид даних для визначення груп слабких і сильних країн із суттєвим ступенем впевненості. Водночас присутність значень межі похибки нагадує нам про те, що визначити точніші розрізнення серед країн, розташованих поблизу середини вибірки, набагато складніше, зважаючи на складності, властиві вимірюванню управління за допомогою будь-якого типу даних.

### **Чи є корисним такий вид суб'єктивних даних, що базуються на сприйнятті?**

Як і в наших попередніх роботах, ми продовжуємо спиратися на суб'єктивні виміри управління, або виміри, що засновуються на сприйнятті, аби розробити наші сукупні показники. Ми демонструємо, що цей тип даних включає важливу інформацію, яку часто не охоплюють об'єктивні показники, особливо в країнах, що розвиваються. Наприклад, у цьому документі ми демонструємо, що сприйняття підприємцями труднощів щодо реєстрації нового бізнесу або їхніх податкових зобов'язань залежить не лише від відповідної законодавчої бази, що регулює питання входження на ринок або оподаткування. Скоріше важливий вплив на позицію підприємців щодо цих питань має рівень корупції в їхніх країнах (особливо в тих, що розвиваються). Таким чином, мають значення не лише формальні правила, а й інституційне середовище, в якому ці правила застосовують і виконують (див. Графік 1).

### **Чи існують економічні дивіденди для розвитку від кращого управління або чи є поліпшення управління головним чином побічним продуктом вищих доходів?**

Вченим і тим, хто ухвалює рішення, нині вдалося досягти непохитної згоди, що добропорядне управління забезпечує фундаментальну основу для економічного розвитку. Наукові дослідження сконцентрували зусилля на впливі інституційної якості управління на зростання в дуже довгостроковій перспективі, зазначаючи, що існує дуже сильний причинно-наслідковий зв'язок між інституційною якістю управління та зростанням доходів в усьому світі. Графік 2 показує типовий набір оцінок цих “дивідендів добропорядного управління для розвитку”. Ці оцінки наводять на думку, що реалістичне поліпшення управління із середнім відхиленням на одиницю підвищить доходи на душу населення приблизно вдвічі–втричі в довготривалій перспективі<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> Уперше ми провели ці розрахунки, що стосуються програми “Доповідь про виклики тисячоліття”, наприкінці 2002 року, невдовзі після оголошення первинних критеріїв відповідності програмі “Доповідь про виклики тисячоліття”. На той час, використовуючи нашу стару версію показника “Контроль над корупцією” за 2000 рік, ми виявили, що 23 із 61 країни (або 38 відсотків країн) потрапляють у проміжну зону. Ця набагато більша частка країн, що потрапляють у проміжну зону, відображає той факт, що стара версія показника “Контроль над корупцією” за 2000 рік спирається на меншу кількість джерел даних, ніж ми зараз можемо використовувати і для розрахунку показників за 2000 рік, і для розрахунку показників за 2004 рік.

<sup>3</sup> Використовувалися оцінки Алкала та Цікконе (2004 рік), Акемоглу, Джонсона та Робінсона (2001 рік), Кауфманна та Крайя (2002 рік), а також Родріка, Субраманіана та Треббі (2004 рік). Посилання можна знайти в головному документі, який можна завантажити з інтернету за адресою: [www.worldbank.org/wbi/governance/pubs/govmatters4.html](http://www.worldbank.org/wbi/governance/pubs/govmatters4.html) (англійською мовою).

Таке поліпшення управління на одиницю середнього відхилення вірогідне й реалістичне, бо це лише частка різниці між найкращими та найгіршими країнами з погляду управління. Таке поліпшення управління могло б відповідати, наприклад, поліпшенню поточних рейтингів показника “Право голосу та відповідальність” від рівня М’янми до рівня Казахстану, або від рівня Казахстану до рівня Грузії, або від рівня Грузії до рівня Ботсвани. Щодо поліпшення показника “Верховенство права”, різниця в одиницю середнього відхилення могла б, наприклад, становити поліпшення від рівня Сомалі до рівня Лаосу, або від Лаосу до Лівану, або від рівня Лівану до рівня Італії, або від Італії до Канади, тимчасом як щодо показника “Контроль над корупцією” це є поліпшенням від рівня Екваторіальної Гвінеї до рівня Куби, Гондурасу або Уганди, або від рівня Уганди до рівня Литви або Маврікія, або від рівня Маврікія до рівня Португалії, або від рівня Португалії до зіркових стандартів Фінляндії, Ісландії або Нової Зеландії.

Навіть упродовж набагато менших проміжків часу, таких як останні десять років, країни з кращої інституційною якістю управління зростали швидшими темпами. Звичайно, існують варіанти навколо такого взаємозв’язку, адже управління – це не єдина річ, яка має значення для розвитку. Однак вона, звичайно, є дуже важливим чинником, що заслуговує на увагу тих, хто ухвалює рішення.

### **Чи потрібно застосовувати знижку до слабких показників управління в бідних країнах через низький рівень доходів? Виклики для Африки**

Упродовж останніх років міжнародна спільнота справедливо привернула увагу до проблем низького рівня економічного розвитку в Африці. Африка – це не лише найбідніший регіон серед інших країн, що розвиваються, вона також дуже сильно відстає від інших регіонів у досягненні цілей розвитку тисячоліття. Якщо попередні тенденції триватимуть, багатьом африканським країнам необхідно буде збільшити дохід на душу населення вдвічі впродовж наступних десяти років для того, щоб досягти однієї з цілей розвитку тисячоліття – зменшення бідності на 50 відсотків до 2005 року. Існує доволі поширена думка, що комбінація великих потоків зовнішньої допомоги разом з узгодженою реформою внутрішньої політики є необхідною для того, щоб прийняти цей виклик.

Беручи до уваги потужний позитивний вплив управління на розвиток і його важливість для ефективного надання допомоги, чимале занепокоєння викликає той факт, що показники ефективності управління в країнах центральної та південної Африки в середньому вкрай слабкі (див. Графік 2). Країни Африки бідні й часто мають дуже слабкий рівень управління. 38 із 46 країн у цьому регіоні перебувають у нижній лівій чверті графіка. Це означає, що, по-перше, рівень бідності в цих країнах гірший за середній у світі, по-друге, вони також демонструють гірші показники управління, ніж середні у світі. Деякі спостерігачі вважають, що ми повинні робити знижку на слабку ефективність управління цього регіону на основі того факту, що ці країни мають вкрай низький рівень доходів населення, наполягаючи, що для забезпечення добropорядного управління необхідні гроші. Однак, як зазначено вище, недавні дослідження наводять дуже мало доказів на користь припущення, що слабкий рівень управління в Африці – наслідок бідності африканських країн. Скоріше, реальніший причиново-наслідковий зв’язок перебуває у протилежному напрямі: від кращого управління до кращих результатів розвитку.

### **Чи поліпшується управління в деяких країнах і як ми дізнаємося, що суттєва зміна справді відбулася?**

Реформатори у багатьох урядах, а також громадянське суспільство та інвестори, дедалі більше розглядають управління як ключовий чинник розвитку та інвестиційного клімату, який з плином часу, своєю чергою, збільшує попит на проведення моніторингу якості управління в країні. Що більше, донори, які надають допомогу, також почали вважати, що потоки фінансової допомоги мають потужніший вплив на розвиток у країнах, які демонструють високу інституційну якість управління. Міжнародна асоціація розвитку (дуже поступлива агенція Світового банку з питань кредитування), а також Програма фінансової допомоги уряду Сполучених Штатів “Доповідь про виклики тисячоліття”, обидві відкрито прив’язують надання трансфертів фінансової допомоги до результатів управління, спираючись на низку різноманітних показників<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> Міжнародна асоціація розвитку дуже сильно спирається на Оцінку політики та інституційного розвитку країни, яку надає Світовий банк, що є одним з компонентів наших сукупних показників управління.

Беручи до уваги цей факт, важливо виміряти тенденції у часі, а також рівні управління. Наші нові показники тепер охоплюють проміжок часу у вісім років: з 1996 до 2004 року. Це достатньо тривалий період для того, щоб почати шукати значущі тенденції в управлінні. Як ми вже наголошували в нашому дослідженні, присутність похибки вимірів у всіх типах показників управління, включаючи наші власні показники, робить оцінку тенденцій в управлінні достатньо складною справою.

У цьому документі ми розробили формальну статистичну методологію, а також деякі прості практичні методи для визначення змін в управлінні, які дуже ймовірно матимуть статистичне та практичне значення. Упродовж восьмирічного періоду, який охоплюють наші показники, ми виявили, що можемо бути дуже впевненими (на 90 відсотків за рівнем значущості), що десь приблизно в 10 відсотках країн управління суттєво змінилося, тимчасом як за нижчим рівнем значущості у 75 відсотків (грубо кажучи, 20 відсотків всіх змін, що спостерігалися) зміни постають як значущі. Важливим є той факт, що ми показуємо, що існує велика згода між нашими багатьма джерелами даних щодо напрямку змін в управлінні в цих країнах. Загалом це нагадує нам про те, що в той час, коли загальна інституційна якість управління змінюється лише поступово, існують країни, в яких можна побачити різкі поліпшення або погіршення упродовж восьмирічного періоду. Це відкриття особливо цікаве, зважаючи на загальне розуміння того, що погіршення в якійсь конкретній країні відбувається досить швидко, а поліпшення завжди відбувається дуже повільно й поступово.

Наприклад, з 1996 року суттєве поліпшення показника “Право голосу та відповідальність” відбувалося в низці країн, таких як Боснія, Гана, Індонезія, Перу, Сербія, Словаччина, Сьєрра-Леоне та Хорватія, тимчасом як суттєве погіршення цього показника відбулося в таких країнах, як Гаїті, Зімбабве, Ізраїль, Киргизстан, Кот-д'Івуар і Непал. За рахунок цих сукупних показників ми також можемо стверджувати, що в деяких країнах відбулися чималі зміни впродовж коротшого проміжку часу, таких як у разі із суттєвим поліпшенням змінної “Право голосу” у Нігерії, Сенегалі та Туреччині упродовж 1998–2004 років, або погіршенням цього показника в Білорусі, Венесуелі, Пакистані та Росії. Або погіршення показника “Верховенство права” упродовж цього періоду в Аргентині, Ефіопії, Намібії та на Західному березі ріки Йордан і в Секторі Газа, або поліпшення показника “Ефективність управління” в Болгарії та Південноафриканській Республіці.

Загалом викликає занепокоєння той факт, що майже немає доказів систематичного поліпшення середніх регіональних показників управління в більшості регіонів, включаючи Африку. Таблиця 1 підсумовує дані, засновані на наших нових показниках управління, щодо тенденцій у трьох аспектах управління упродовж 1996–2004 років в Африці. У всіх випадках ми виявили, що кількість африканських країн, в яких погіршилися показники управління, приблизно дорівнює кількості країн, в яких відбулося поліпшення показників. Однак якщо сконцентрувати увагу на тих змінах, які є достатньо масштабними для того, щоб стверджувати, що відбуваються суттєві зміни в інституційній якості управління, ситуація розвивається в тому самому напрямі: кількість країн, в яких суттєво поліпшилися показники управління, дорівнює кількості країн, в яких відбулося суттєве погіршення показників.

Ми також розглянули таке питання: чи поліпшилося управління в середньому в усьому світі. Це важливо, бо наші сукупні показники вимірюють лише відносну ефективність управління в країнах щороку. Таким чином, може статися так, що відсутність вимірюваного відносного поліпшення якості управління в якійсь країні або в якомусь регіоні може просто відображати той факт, що світ взагалі міг насправді поліпшитися в абсолютному вимірі. Щоб розглянути це питання, ми проаналізували окремі джерела, які надають вихідні дані для наших сукупних показників, і виявили, що практично немає доказів того, що управління поліпшувалося з 1996 року (або упродовж будь-якого проміжку часу після 1996 року). Насправді реальний погляд на стан речей дає перегляд цих показників. Він виявляє, що в середньому якість управління в усьому світі залишилася в такому самому стані навіть якщо, як зазначено вище, вона суттєво поліпшилася в низці країн. Однак також існують країни, які демонструють суттєве погіршення, й багато країн, де не відбулося майже жодних змін. Таким чином, немає суттєвої різниці в оцінці відносних або абсолютних змін у рівнях управління з середини 1990-х років.

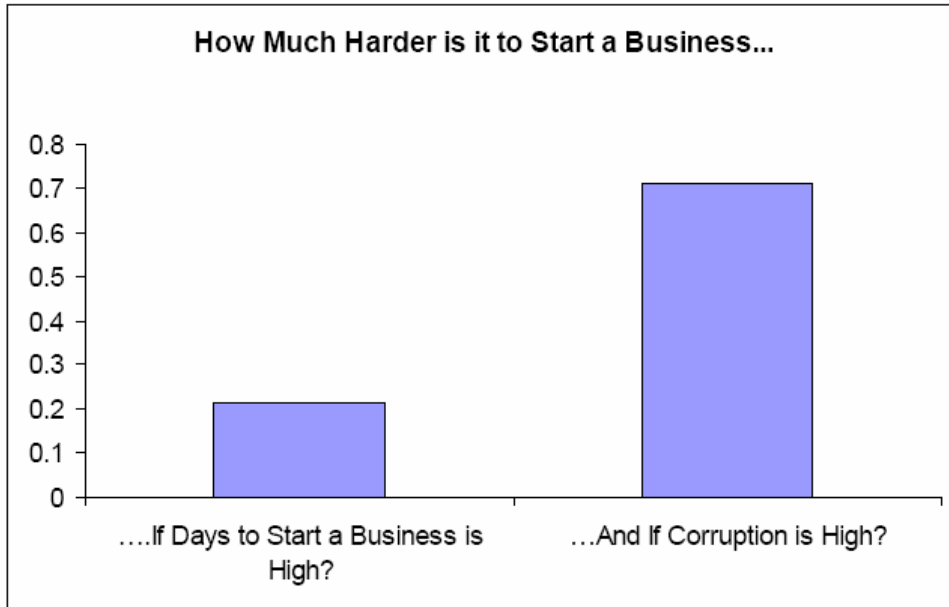
## **Найяскравіші висновки**

По-перше, існують певні наслідки зусиль виміряти управління. Ми вважаємо, що управління *можна* виміряти, використовуючи низку типів даних: і суб'єктивну інформація, на яку ми покладаємося, і об'єктивніші показники. Однак важливим є той факт, що збір будь-якої інформації, побудова та тлумачення показників управління та інвестиційного клімату повинні брати до уваги значення межі похибки та визнати, як і ми, що не можна виміряти різницю в управлінні між різними країнами та в різних проміжках часу з абсолютною точністю. Перевагою сукупних показників є той факт, що вони точніші, ніж будь-який окремо взятий показник. Однак навіть за таких умов не можна нехтувати значеннями межі похибки. Іншою перевагою наших сукупних показників є той факт, що вони мають точно визначені значення межі похибки на відміну від більшості інших спроб виміряти управління, які лише припускають наявність межі похибки показників. Цей факт набирає особливого значення під час класифікації країн за їхніми рейтингами якості управління зі стратегічних міркувань.

По-друге, ми вважаємо за важливе розглядати наші сукупні показники у перспективі. Хоча упродовж останніх восьми років вони були дуже корисними для надання загальної картини країн світу на основі різноманітних широких компонентів управління, вони дотепер залишаються достатньо грубими інструментами стратегічних консультацій на рівні країни, так само як і будь-які інші міжнародні порівняльні показники управління та інвестиційного клімату. Вони повинні супроводжуватися ретельною діагностикою управління всередині країни, базуватися на мікродослідженнях домогосподарств, компаній і посадових осіб всередині країни. Однак досвід цих комбінованих сукупних показників і мікробаз даних вказує на важливість безперервного просування до наступного етапу реформування управління.

Врешті-решт, зважаючи на відсутність загальносвітового прогресу в управлінні у поєднанні з важливістю цього прогресу для розвитку, можуть з'явитися аргументи на підтримку проведення повторного аналізу в цій сфері, а також для дослідження ефективності деяких традиційних підходів до поліпшення управління. Зокрема було занижено важливість політичних чинників (включаючи захоплення держави корумпованими угрупованнями зсередини та політичну відданість найвищих посадових осіб), а також багатьох інституційних реформ "другого покоління", що сприяють політичній, економічній і фінансовій прозорості. Приклади включають механізми прозорості отримання доходів від природних ресурсів, оприлюднення політиками розмірів їхньої власності, облік голосування у парламенті, внески та пожертвування на проведення політичних кампаній і фінансові та бюджетні рахунки. Для порівняння: зусилля, витрачені на боротьбу з корупцією, наприклад, шляхом створення додаткових комісій з питань протидії корупції, ухвалення додаткових законів та указів, ініціювання додаткових кампаній з протидії корупції можуть не принести бажаних результатів – тоді їх варто переглянути.

**Графік 1. Правила мають значення, як і сприйняття корупції**



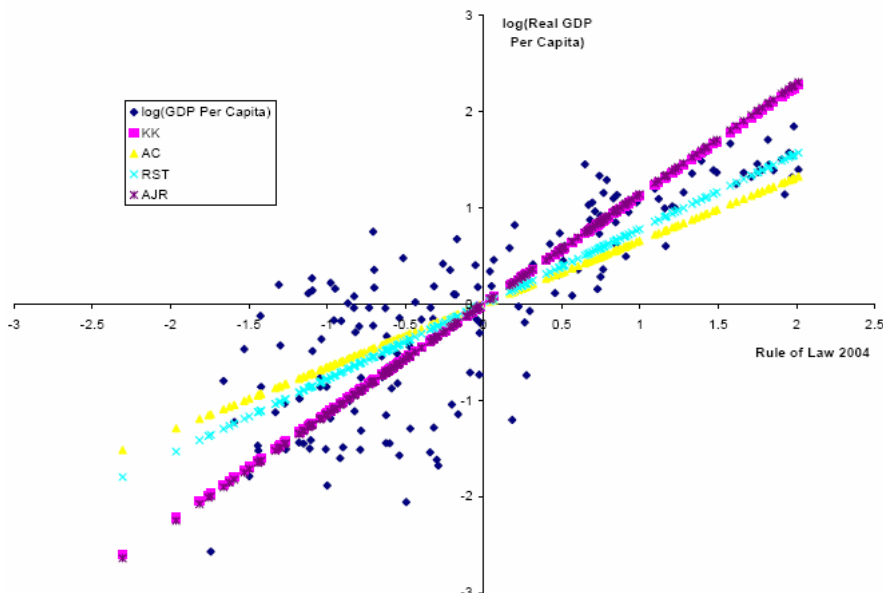
Наскільки важче стає розпочинати бізнес...

... якщо кількість днів для того, щоб розпочати бізнес, обмежена?

... якщо існує високий рівень корупції?

Джерело: Кауфманн, Краай і Мастрucci (2005 рік). Вертикальна вісь вимірює очікуваний вплив на відповідь підприємців на запитання бізнес-опитування щодо складності розпочати бізнес ("Огляд глобальної спроможності до зростання" за 2004 рік), просуючись від 50<sup>го</sup> процентіля до 75<sup>го</sup> процентіля юридичного виміру, що охоплює кількість днів, необхідних для того, щоб розпочати бізнес (перший стовпчик), а також просуюючи загальний рівень корупції від 50<sup>го</sup> процентіля до 75<sup>го</sup> процентіля (другий стовпчик).

## Графік 2. Дивіденди добропорядного управління для розвитку



Логарифм (ВВП на особу)

Верховенство права, 2004 рік.

Примітка: дані щодо ВВП на особу увідповіднено до єдиного стандарту з середнім нулем і середнім відхиленням на одиницю. Чотири відповідні лінії на графіку відповідають чотирьом комплексам оцінок причиново-наслідкового впливу управління на доходи в довгостроковому періоді. На графіку: AJR – оцінки Акемоглу, Джонсона та Робінсона (2000 рік), KK – оцінки Кауфманна та Краайя (2002 рік), AC – оцінки Алкала та Ціконе (2004 рік), RR – оцінки Родріка та Рігобона (2004 рік). Усі ці сценарії розроблено на основі наших оцінок верховенства права 2004 року (оцінки Кауфманна та Краайя).

**Таблиця 1. Зміни в управлінні в Африці, 1996–2004 роки**

	<u>Кількість країн</u>	<u>Назви країн</u>
<b><i>Право голосу та відповідальність</i></b>		
Суттєво поліпшилися	5	Гана, Гамбія, Нігерія, Сьєрра-Леоне, Танзанія
Поліпшилися	16	
Погіршилися	22	
Суттєво погіршилися	4	Ерітрея, Зімбабве, Кот-д'Івуар, Центральноафриканська Республіка
<b><i>Ефективність влади</i></b>		
Суттєво поліпшилася	4	Ботсвана, Демократична Республіка Конго, Південноафриканська Республіка, Танзанія
Поліпшилася	16	
Погіршилася	21	
Суттєво погіршилася	6	Зімбабве, Коморські острови, Кот-д'Івуар, Сьєрра-Леоне, Центральноафриканська Республіка, Чад
<b><i>Контроль над корупцією</i></b>		
Суттєво поліпшився	3	Габон, Демократична Республіка Конго, Танзанія
Поліпшився	13	
Погіршився	12	
Суттєво погіршився	5	Гамбія, Гвінея, Зімбабве, Кот-д'Івуар, Намібія

Джерело: Кауфманн, Краай і Маструрці (2005 рік) – <http://www.worldbank.org/wbi/governance/govdata/> (англійською мовою).