

Мониторинг индикаторов Евразийской интеграции: предварительный анализ

Ф. Де Ломберде

Филипп Де Ломберде – Ph.D., зам. директора Центра сравнительных исследований региональной интеграции (UNU-CRIS) Университета ООН, г. Брюгге (Бельгия).

Электронная почта: pdelombaerde@cris.unu.edu

Введение*

Цель этой небольшой статьи заключается в попытке поместить идею создания системы индикаторов евразийской интеграции (СИЕИ), выдвинутую Евразийским банком развития (ЕАБР), в контекст текущих обсуждений схожих систем мониторинга интеграционных процессов в других регионах. Я остановлюсь на «уроках», которые можно вынести из накопленного положительного и негативного опыта, а также попытаюсь выделить ряд вопросов, на которые необходимо обратить пристальное внимание в процессе разработки СИЕИ ЕАБР, чтобы обеспечить ее успешность, практическую и устойчивость. Эти вопросы касаются не только методологической и технической, но и политической составляющей процесса. Мои выводы разделены на пять пунктов.

Мониторинг региональной интеграции: Технические и политические аспекты

Несмотря на соблазн незамедлительно приступить к обсуждению технической стороны создания индикаторов и сбора статданных, в первую очередь, мне все же хотелось бы отметить, что мониторинг региональной интеграции не может рассматриваться как исключительно техническая проблема.

Отправной точкой для формирования системы индикаторов является, прежде всего, политическая воля. Целью мониторинга, как правило, является оценка политики региональной интеграции в контексте «проблем реализации», с которыми сталкиваются некоторые региональные проекты, и проверка качества управления на региональном уровне.

* Статья основана на выступлении автора в III конференции ЕАБР по вопросам евразийской интеграции, Алматы, Казахстан, 15-17 октября 2008

Говоря о политических и технических аспектах системы мониторинга, было бы некорректным рассматривать их по отдельности и считать последовательными (то есть считать, что технические вопросы следуют за политическими).

Политические и технические аспекты тесно связаны между собой. Приведем некоторые примеры подобной связи:

- решение о количестве оцениваемых параметров интеграции, которые должны быть учтены в системе индикаторов, определяется политическим мандатом мониторинга;
- решение о включении (межрегиональных) сравнений и оценочных показателей эффективности является выбором политического характера;
- решение о присвоении весов различным параметрам в системе мониторинга и при разработке составных индикаторов не может основываться исключительно на технических (статистических) критериях;
- решение о включении индикаторов эффективности государственного управления (например, прозрачности, участия и подотчетности) также является политическим выбором.

Процесс мониторинга: кто? для кого? с какой целью?

Мониторинг не является изолированной теоретической деятельностью. Он объединяет в себе ряд процессов по сбору информации, ее обработке и распространению с целью оказать влияние, тщательно изучить и/или дать оценку политике региональной интеграции или же обеспечить ее реализацию. Эти процессы имеют место в системе мониторинга с участием различных субъектов – региональных и национальных, государственных и частных. Эти субъекты могут быть внутренними по отношению к процессу региональной интеграции (к примеру, региональные секретариаты, региональные парламенты, региональные банки развития) или внешними (например, научные сотрудники, неправительственные организации) (Costea и др., 2008). Роль мониторинга может быть политической, координационной, научной, технической, финансовой и т.д. Другими словами, мониторинг может осуществляться ближе или дальше от центров принятия решений. Мониторинг не может приравниваться к оценке и должен отражать как позитивные, так и нормативные аспекты.

В некоторых случаях интеграционные соглашения включают положения о мониторинге. Они наиболее эффективны в тех случаях, когда само соглашение об интеграции содержит четко сформулированные задачи.

Использование (надрегиональных) оценочных показателей – чрезвычайно деликатный вопрос, который ставит ряд методологических проблем.

С академической точки зрения мониторинг индикаторов особенно важен тем, что позволяет тестировать мнения и общепринятые точки зрения на «прогресс», «успех» и «провал» конкретных процессов региональной интеграции.

В этой связи необходимо помнить о том, что регионализм или региональная интеграция является так называемой движущейся мишенью. Изначальная сложность интеграционных процессов со временем лишь увеличивается. Также отмечаются переходы от одномерных региональных организаций к многомерным, многоаспектным и гибридным формам регионального сотрудничества (Hettne и Söderbaum, 2004). Наглядным примером последнего, в евразийском контексте, может послужить программа Центральноазиатского регионального экономического сотрудничества (ЦАРЭС).

В конечном итоге, необходимо отметить, что в процессе мониторинга могут быть задействованы не только (внутри-) региональные, но и вне-региональные субъекты, например, другие регионы, международные организации, международные неправительственные организации, научные сотрудники.

Опыт мониторинга: где мы находимся?

Разрабатывая систему индикаторов для евразийского региона, было бы полезно обратиться к опыту (не всегда положительному) мониторинга где-либо еще.

Большинство предложений по системам индикаторов было выдвинуто региональными и международными организациями, включая Европейский союз (ЕС), Европейский Центральный банк (ЕЦБ), Межамериканский банк развития (ИДБ), Латиноамериканскую ассоциацию интеграции (ALADI), Общий рынок Восточной и Южной Африки (COMESA), Экономическое сообщество стран Западной Африки (ECOWAS), Секретариат стран Африки, Карибского бассейна и Тихоокеанского региона (ACP Secretariat), Ассоциацию государств Юго-Восточной Азии (ASEAN) и Экономическую комиссию ООН для Африки (UNECA). Среди научных предложений можно выделить совместные работы Гарри Хуфбауэра и Джеффри Шотта (Hufbauer & Schott, 1994), Фенга и Генна (Feng & Genna, 2003), а также Всемирный отчет Центра исследований региональной интеграции Университета ООН (UNU-CRIS, RIKS, World Report).¹ Научные предложения, наряду с проектами ЭКА и ЕЦБ, содержат элементы сравнительного метода.

Что же мы можем извлечь из этих знаний о системах индикаторов? С нашей точки зрения можно выделить следующие положения:

- на практике очень немногие инициативы продемонстрировали устойчивость;
- политическая роль мониторинга не рассматривается в качестве ключевой для процесса региональной интеграции;
- в процессе мониторинга задействовано малое количество субъектов;
- объектом мониторинга в различных системах выступают разные ло-

¹ Смотреть: www.cris.unu.edu/riks/.

гические компоненты региональной интеграции (De Lombaerde & Van Langenhove, 2006);

- на практике мониторинг преследует различные цели, включая оценку предпосылок, уровня и политических мер региональной интеграции, оценку вклада отдельных стран в процесс региональной интеграции, сравнение и оценку финансируемых донорами программ поддержки и их стратегического использования в контексте межрегиональных переговорных процессов;
- системы мониторинга зачастую характеризуются слабой концептуальной основой и отсутствием четких критериев для отбора индикаторов (De Lombaerde, Pietrangeli & Weeratunge, 2008);
- системы индикаторов значительно различаются по охвату и объему. Недавний обзор показал, что системы индикаторов могут охватывать от 10 до почти 150 параметров (De Lombaerde, Pietrangeli & Weeratunge, 2008);
- в ходе того же обзора выяснилось, что до трети заложенных параметров не обязательно дают информацию о процессе региональной интеграции!

Помимо выводов, полученных по результатам анализа систем индикаторов, некоторые дополнительные наблюдения могут быть сделаны на основе опыта мониторинга в целом:

- Нарастающая комплексность процесса региональной интеграции усложняет мониторинг;
- Нарастающая сложность процесса региональной интеграции видится неразрывно связанной с все более усложняющимися системами мониторинга. В случае с ЕС, к примеру, система мониторинга состоит из целого ряда взаимосвязанных процессов на уровне ведомственного контроля (процессы отчетности и аудита, ЕВРОСТАТ, Евробарометр, информационно-справочный бюллетень внутреннего рынка (Internal Market Scoreboard)) и на уровне внешнего контроля (научным сообществом, аналитическими центрами, лоббистами, национальными и наднациональными парламентами) (Costea и др., 2008);
- Углубление региональной интеграции приводит к усилению политической роли мониторинга и двустороннему взаимодействию между региональными и национальными структурами. И если, изначально, национальные структуры (государства-участники и другие субъекты) контролируют региональные, то, по мере углубления интеграции, региональные структуры начинают контролировать исполнение региональных обязательств государствами-участниками (De Lombaerde, Estevadeordal & Suominen, 2008);
- Мониторинг охватывает весь цикл исполнения проекта. Он не ограничивается контролем по фактическим результатам, а проходит по всему циклу, начиная с фазы выработки политики;

- Встроенные системы мониторинга демонстрируют большую эффективность;
- Роль и качество национальных институтов имеет ключевое значение для успешного мониторинга, особенно в случае с новыми и поверхностными формами региональной интеграции (De Lombaerde, Estevadeordal & Suominen, 2008).

Технические аспекты

Эффективная модель системы мониторинга на основе индикаторов базируется на трех столпах – концептуальная структура, данные и методы.

Концептуальная структура должна определять отбор параметров и индикаторов. Она может быть основана на одной из арсенала существующих теорий или же на их комбинациях.² Однако нужно учитывать, что многие из доступных теоретических основ построены на европейском опыте и нуждаются в оценке их применимости где-либо еще. Системы индикаторов должны быть в достаточной степени гибкими, чтобы учитывать специфические региональные параметры. Если в основе лежит понимание логики интеграционного процесса, параметры и индикаторы могут быть классифицированы на категории (институциональная и «реальная» интеграция, положительная и отрицательная интеграция, секторы, и т.д.) (De Lombaerde & Van Langenhove, 2005).

В системах индикаторов, предназначенных для мониторинга региональной интеграции, индикаторы должны отражать определенные аспекты процесса. Однако, как показывает опыт (см. выше), на практике это не всегда соответствует действительности. В то же время надо признать, что между теми индикаторами, которые должны быть «включены», и теми, которые должны быть «исключены», всегда будет существовать так называемая «серая зона». Порой простая трансформация параметров может превратить нейтральные индикаторы в значимые. К примеру, инфляция или темпы роста, которые дают нам информацию о состоянии национальных экономик государств-участников, могут быть преобразованы в индикаторы региональной конвергенции.

В процессе разработки систем индикаторов возникают и другие нюансы. Например, системы могут быть разработаны под региональный и/или национальный уровень анализа. В качестве иллюстрации последнего можно привести систему для оценки участия каждой национальной экономики в процессе регионализации на Ближнем Востоке, предложенную Экономической и социальной комиссией ООН для Западной Азии (UN-ESCWA), (UN-ESCWA, 2007). Другой нюанс связан с частично совпадающим членством в нескольких региональных объединениях и ставит серьезные проблемы при разработке систем индикаторов... Еще один нюанс имеет отношение к вопросу о том, будут ли создаваться сводные индексы или нет. Такие сводные индексы могут полностью охватывать многомерную

² Чтобы получить общее представление, смотрите, к примеру, Mattli (1999), Rosamond (2000), Wiener и Diez (2003), Laursen (2003), Söderbaum и Shaw (2003), Farrell и др. (2005), а также Malamud и Schmitter (2007).

природу интеграционных процессов, и крайне удобны для чтения и обмена информацией. Однако они могут оказаться довольно абстрактными для толкования, и в этом случае оценка различных компонентов индексов всегда будет условной (De Lombaerde, Dorrucchi и др., 2008).

Необходимо уделить внимание и набору данных. Когда мониторинг основан на количественных данных или комбинации из количественной и качественной информации, возникает проблема доступности данных. Эта проблема приобретает более серьезное значение на региональном уровне, нежели на национальном. Даже в тех регионах, где отмечается относительно хорошее качество информации, до сих пор ощущается нехватка систематизированных данных по многим параметрам, которые не являются простой совокупностью национальных показателей, вроде внутрирегиональных потоков людей, услуг и капиталов, или данных о региональных бюджетах и политических мерах (в отношении нехватки данных по торговле промежуточными товарами, услугами и внутрифирменной торговле см. ОЭСР, 2004).

Сравнение и сопоставимость

Пятый и последний пункт касается вопросов сравнения и сопоставимости. Существуют различные контексты, разные региональные реалии и разнообразные региональные структуры. Эти различия, как, например, отличительные черты европейской институциональной структуры, зачастую путают с различиями в эффективности, хотя и не должны. Сравнение должно быть восприимчивым к этим различиям. Сравнению подлежат различные уровни регионального взаимодействия и взаимозависимости, равно как и другие аспекты регионализации.

Сравнение может быть основано на традиционных или относительных сравнительных индикаторах. Последние призваны сравнивать региональную деятельность, прежде всего с индивидуальными региональными целями или контрольными показателями, а затем уже по нескольким регионам. Судя по всему, сочетание обоих подходов также возможно, что доказано системой индикаторов, предложенной Экономической комиссией ООН для Африки (UNECA, 2002). Как показывает опыт этой комиссии, сравнение представляет собой деликатный политический вопрос регионального значения. При разработке системы индикаторов желательно изначально обсуждать с основными заинтересованными сторонами наличие в ней сравнительных характеристик.

Литература

Balassa B. (1961) *The Theory of Economic Integration*, Homewood (Ill.): Richard Irwin.

Costea A.-C., De Lombaerde P., De Vriendt W. and Fühne B. (2008) Monitoring and (Good) Governance of the Integration Process in the European Union, in: De Lombaerde P., Estevadeordal A. and Suominen K. (eds), *Governing Regional Integration for Development*, Aldershot: Ashgate, pp. 211-245.

De Lombaerde P., Pietrangeli G. and Weeratunge C., Systems of Indicators for Monitoring Regional Integration Processes: Where Do We Stand? *The Integrated Assessment Journal*, 8(2), pp.39-67.

De Lombaerde P., Estevadeordal A. and Suominen K. (2008) Governing Regional Integration for Development: Summary and Conclusions, in: De Lombaerde P., Estevadeordal A. and Suominen K. (eds), *Governing Regional Integration for Development: Monitoring Experiences, Methods and Prospects*. London: Ashgate, pp. 275-283.

De Lombaerde P. and Van Langenhove L. (2006) Indicators of Regional Integration: Conceptual and Methodological Aspects, in: De Lombaerde P. (ed), *Assessment and Measurement of Regional Integration*, London: Routledge, pp. 9-41.

De Lombaerde P., Dorrucci E., Genna G. and Mongelli F.P. (2008) Quantitative Monitoring and Comparison of Regional Integration Processes: Steps Toward Good Practise, in: Kosler A. and Zimmek M. (eds). *Elements of Regional Integration*. Baden-Baden: Nomos, pp.149-179.

Hettne B. and Söderbaum F. (2004) *Regional Cooperation. A Tool for Addressing Regional and Global Challenges*. Göteborg: International Task Force on Global Public Goods.

Hufbauer G.C. and Schott J.J. (1994) *Western Hemisphere Economic Integration*. Washington: Institute for International Economics.

Farrell M., Hettne B. and Van Langenhove L. (eds) (2005) *Global Politics of Regionalism. Theory and Practice*. London: Pluto Press.

Feng Y. and Genna G.M. (2003) Regional Integration and Domestic Institutional Homogeneity: A Comparative Analysis of Regional Integration in the Americas, Pacific Asia and Western Europe. *Review of International Political Economy*, 10(2), pp. 278-309.

Laursen F. (2003) *Comparative Regional Integration. Theoretical Perspectives*. Aldershot: Ashgate.

Malamud A. and Schmitter P. C. (2007) The Experience of European Integration and the Potential for Integration in South America. *IBEI Working Papers*, (6).

Mattli W. (1999) *The Logic of Regional Integration. Europe and Beyond*. Cambridge: Cambridge University Press.

OECD (2004) *Handbook on Economic Globalisation Indicators*, DSTI, OECD. Paris, [DSTI/ EAS/IND/SWP(2004)].

Rosamond B. (2000) *Theories of European Integration*. Basingstoke: Macmillan.

Söderbaum F. and Shaw T.M. (eds) (2003) *Theories of New Regionalism*. Basingstoke: Palgrave.

UNECA (2002) *Annual Report on Integration in Africa 2002*. Addis Ababa:
UN Economic Commission for Africa.

UN-ESCWA (2007) *Annual Review of Developments in Globalisation and
Regional Integration in the Arab Countries, 2006*. New York: United Nations.

Wiener A. and Diez T. (eds) (2003) *European Integration Theory*. Oxford:
Oxford University Press.