

Горизонтальный подход ОЭСР в процессе выработки наилучших практик

Широкий круг областей, охватываемых ОЭСР, делает ее идеальным форумом для изучения межсекторальных вопросов, анализа синергизма и взаимосвязей в политике в целях предоставления странам-членам и странам-партнерам своевременных и целенаправленных рекомендаций по вопросам политики.

Горизонтальные проекты представляют собой крупные организационные инициативы, которые, как правило, предполагают сотрудничество между двумя и более директоратами или секторами политики в целях решения сквозных и взаимосвязанных вопросов в установленные сроки и в соответствии с конкретным мандатом.

Идея внедрения горизонтального подхода в ОЭСР принадлежала бывшему Генеральному секретарю ОЭСР Ван Ленеппу, который указал на необходимость изучения межсекторального воздействия развития политики в целях точечного реагирования на фактические условия при принятии решений.

С тех пор ОЭСР реализовала ряд важных горизонтальных проектов, начиная с отчета 1987 г. «Структурное регулирование и экономическая эффективность» (The OECD Report on Structural Adjustment and Economic Performance), выводы которого стали основой для структурных реформ в странах ОЭСР. В рамках реализованного в начале 2000-х проекта «Источники для роста» (Sources of Growth project) был разработан аналитический инструментарий, использованный в последствии в большинстве работ ОЭСР по вопросам структурной политики, в частности процесс мониторинга в инициативе «На пути к росту» (Going for Growth).

В ответ на кризис в области занятости в начале 90-ых ОЭСР был запущен крупный горизонтальный проект в данной сфере, результатом которого стало утверждение Стратегии ОЭСР о рабочих местах 1996 года (OECD Jobs Strategy), предоставляющей странам основанный на конкретных данных набор политических мер по созданию новых и качественных рабочих мест. Доклад ОЭСР о реформе в сфере регуляторной политики 1997 года (The OECD Report on Regulatory Reform) стал предпосылкой для проведения основательного пересмотра регуляторных практик в странах ОЭСР, которые стали более ориентированы на достижение устойчивого роста и улучшение благосостояния.

С 2007 г. ОЭСР запустила ряд важных горизонтальных инициатив, включая инновационную стратегию, стратегический ответ на кризис, зеленый рост, инклюзивное развитие, гендерное равенство, развитие профессиональных навыков и другие.

В 2019 г. будут реализовываться следующие горизонтальные инициативы: New Approaches to Economic Challenges, OECD Framework for Policy Action on Inclusive Growth, Going digital project, Jobs Strategy, Skills strategy, Innovation strategy, Better life initiative.

Новые подходы к экономическим вызовам

Запущенная в 2012 году инициатива «Новые подходы к экономическим вызовам» (New Approaches to Economic Challenges), представляет собой

комплексный мыслительный процесс внутри Организации, в который вовлечены все структурные подразделения, и направленный на поиск новых парадигм экономического роста, выявление мегатрендов и взаимосвязей политик, усиление горизонтального подхода, а также на непрерывное улучшение экспертно-аналитического потенциала Организации.

Инициатива NAEC служит в качестве руководящей платформы для горизонтальных проектов и критического изучения пересекающихся вопросов, а также призвана помочь в укреплении обмена информацией и наработками между Комитетами.

Под эгидой NAEC ежегодно проводится более 40 семинаров с участием ведущих экспертов и экономистов со всего мира в целях выработки новых идей, подходов и политического мышления. Для усиления результатов работы создана Инновационная лаборатория NAEC, направленная на проведение межсекторальных исследований с использованием агент-ориентированных моделей, машинного обучения, больших данных и сетевого анализа. Совместно с Международным институтом прикладного системного анализа (IIASA) создана целевая группа по системному мышлению, прогнозированию и устойчивости для изучения того, как наука сложных систем может повлиять на текущее понимание экономики. Совместно с Национальным институтом стандартов и технологий США и Объединенным исследовательским центром Европейской комиссии будет проведена работа по совершенствованию межправительственных подходов к устойчивости.

Реализация NAEC укрепила комплексный количественный анализ, привела к принятию новых политических инструментов и подходов в рамках ОЭСР. Все шире используются новые показатели, микроданные и данные, основанные на глобальных базах данных. Директораты и комитеты ОЭСР уже интегрировали в свою работу ряд рекомендаций и инструментов NAEC.

В область экономических исследований ОЭСР включены темы, являющиеся ключевыми для NAEC, такие как изменение климата, зеленый рост, образование, инклюзивный рост, распределение доходов, политические последствия неравенства и бедности и другие.

Директорат по вопросам занятости, труда и социальной политики проводит оценку всех последствий прогрессивной политики с точки зрения распределения доходов и возможностей, включая эффективность их политики по оказанию поддержки перемещенным работникам. Стратегия ОЭСР о рабочих местах обновлена в соответствии с результатами работы NAEC.

В основную работу Директората по вопросам образования интегрированы концепции и подходы в области благосостояния и инклюзивного роста, разработанные в рамках NAEC, в частности были включены новые показатели в исследование PISA и периодическое издание «Образование в цифрах» (Education at a Glance).

Директорат по экологии расширил анализ экологической политики в отношении экономических результатов, выходящих за рамки роста производительности, - таких, как инвестиции, занятость, модели торговли (в частности, гипотеза о загрязнении), ПИИ, вход/выход и местонахождение фирм.

Директорат по торговле и сельскому хозяйству все больше обращается к микро данным с новыми базами данных TiVA (торговые потоки в терминах добавленной стоимости), STRI (подробный учет, учет на уровне секторов и стран барьеров для обмена с доплатой) и Показателями упрощения торговли (подробные данные на уровне стран об административных препонах торговли по более чем 130 странам). Эти вновь разработанные базы данных интегрируются в новую торговую модель ОЭСР (METRO), которая позволит проводить анализ существующих, а также новых форм «неявного протекционизма».

Рамочная программа действий ОЭСР в области инклюзивного развития

В 2012 году в связи с усиливающимся неравенством доходов и возможностей в странах ОЭСР и странах-партнерах Организацией была запущена горизонтальная Инициатива в сфере инклюзивного роста (OECD Framework for Policy Action on Inclusive Growth) в целях анализа причин и факторов такого неравенства и его многоаспектного характера, а также для разработки повестки дня в области инклюзивного развития с набором эффективных инструментов для оказания содействия разработке политики.

В рамках реализации данной инициативы ОЭСР были разработаны концепция по измерению и мониторингу благосостояния населения, а также Многомерные стандарты уровня жизни (Multi-dimensional Living Standards, 2016), основанные на совокупности результатов по трем показателям (уровень доходов, занятость и продолжительность жизни), а также проведен анализ возможного вклада инклюзивного подхода на рост производительности и экономический рост.

Рамочная программа действий ОЭСР в области инклюзивного развития, запущенная в 2018 году обобщает ключевые наработки, политические рекомендации, тренды, примеры лучших практик и индикаторы Организации в сфере инклюзивного роста в целях содействия странам для выявления проблемных вопросов политики, постановки целей и задач применимо к национальному контексту и в целях разработки эффективных мер политики для содействия экономическому росту и росту благосостояния граждан, которые смогут следить за прогрессом и сравнивать свои показатели благосостояния с другими странами и регионами, благодаря панели индикаторов инклюзивного роста (The inclusive growth indicators dashboard).

В рамках инициативы будет запущена Платформа «Бизнес для инклюзивного роста» (Business for Inclusive Growth platform), направленная на поддержку глобальных усилий по повышению благосостояния, подготовке к будущим условиям рынка труда и обеспечению широкого использования преимуществ роста, а также продолжит свою деятельность Сеть мэров инициативы по инклюзивному росту (The OECD champion mayors for inclusive growth initiative), площадка для обмена опытом по реализации мер и программ, направленных на достижение равных и справедливых условий для всех.

Рамочная программа действий ОЭСР в области инклюзивного развития призвана оказать содействие правительствам в достижении более

справедливого распределения благ от экономического роста с учетом трех ключевых принципов:

1. Инвестировать в людей и места, которые были оставлены без внимания, посредством обеспечения (i) целевого надлежащего ухода за детьми, раннего образования и приобретения навыков на протяжении всей жизни; (ii) эффективного доступа к качественному здравоохранению, правосудию, жилью, инфраструктуре; и (iii) оптимального управления природными ресурсами для устойчивого роста.

2. Оказывать поддержку динамике бизнеса и инклюзивным рынкам труда посредством обеспечения i) широкого распространения инноваций и технологий; ii) сильной конкуренции и активного предпринимательства; iii) доступа к качественным рабочим местам, особенно для женщин и недопредставленных групп; и iv) повышения устойчивости и адаптации к будущему рынка труда.

3. Создать эффективные и ответственные правительства путем i) установления комплекса политических мер в рамках всего правительства; ii) интеграции распределительных аспектов на начальном этапе разработки политики; и iii) оценки политики с точки зрения ее воздействия на инклюзивность и рост.

Инновационная стратегия ОЭСР

(OECD Innovation Strategy) является руководством к действию в области инновационного развития стран, в котором определены концептуальные основы, принципы и ориентиры формирования политики в области инновационного развития с учетом актуальных тенденций развития и поддержки сферы науки, технологий и инноваций, наблюдаемых в странах, результатов последних исследований и примеров лучших передовых практик в указанной сфере.

Первый вариант Стратегии, набор соответствующих показателей, а также ряд исходных отчетов были подготовлены ОЭСР в 2010 году. Документы получили широкое одобрение многих стран-членов ОЭСР и были использованы в деятельности по разработке подходов в области инноваций в этих странах.

В 2014-2015 гг. по поручению Генерального секретаря ОЭСР А.Гуррии Стратегия была пересмотрена и одобрена в октябре 2015 года.

Существенным отличием пересмотренной Стратегии от предыдущей версии является ее направленность на конкретные меры и действия путем включения нового набора политических мер, показателей, вспомогательных вопросов и методов лучшей практики для использования лицами, принимающими решения, при разработке стратегических документов национального уровня. Особое внимание в пересмотренной Стратегии уделяется вопросу инновационного развития стран с переходной экономикой, а также интеграции работы в области инноваций с другими видами деятельности ОЭСР, в частности такими, как работа в области инклюзивного и устойчивого роста экономики.

В пересмотренном варианте Стратегии изложена новая концептуальная основа формирования политики в области инновационного развития, которая, по мнению авторов, должна основываться на квалифицированных кадрах,

благоприятном деловом климате, эффективной системе выработки и распространения знаний, особых политических мерах, стимулирующих внедрение инноваций и предпринимательскую деятельность, а также эффективным государственным управлением инновационной системой.

Стратегия включает конкретные меры и рекомендации по созданию эффективной системы развития квалификации и навыков, необходимых для работы в инновационной среде, продвижению инноваций в предпринимательском секторе, усилению рыночных стимулов к инновационному поведению, совершенствованию института финансовых рынков, повышению эффективности государственного финансирования в исследования и разработки, обеспечению необходимой инфраструктурной, сетевой и иной поддержки в целях реализации инновационного потенциала секторов и кластеров и созданию благоприятных условий для перехода к открытой науке, внедрению новых технологий и развитию ИКТ.

Стратегия занятости

Стратегия (Jobs Strategy) направлена на формирование эффективных политических мер по развитию рынка труда и росту занятости. В рамках Стратегии даны руководящие указания по реформированию систем налоговых льгот, представлена информация по вопросам предпринимательства и создания рабочих мест, влияния технологий на производительность и создание рабочих мест, программам непрерывного обучения.

Активные меры по вопросам политики рынка труда, реформы систем налоговых льгот и взаимодополняющие макроэкономические и структурные политики могли бы непосредственно помочь безработным, а затем перейти к следующим мерам – стимулированию предпринимательства, технологий и обучения на протяжении всей жизни – которые могли бы улучшить перспективы трудоустройства в долгосрочной перспективе.

Различия между странами в их способности создавать рабочие места и снижать уровень безработицы лежат в их различных возможностях для структурной перестройки. В мире, где торговля товарами и услугами, а также потоки международных инвестиций развиваются гораздо быстрее, чем внутренние экономики, где технологии развиваются и распространяются чрезвычайно высокими темпами и где происходит либерализация внутренних рынков, конкуренция постоянно повышается. Чтобы остаться в гонке, фирмы и их персонал должны постоянно вводить новшества и повышать свою эффективность.

В 2018 г. Стратегия представлена как совместная работа Комитета ОЭСР по труду, занятости и социальным вопросам и Экономического департамента, что подчеркивает связь качества рабочих мест и экономического роста.

Утверждение Стратегии и руководства по ее имплементации состоялось на встрече Совета министров ОЭСР по социальной политике 14-15 мая 2018 года. В дальнейшем на площадке Комитета будет проводиться анализ по применению положений Стратегии в страновых регуляторных практиках. На основе полученной от стран информации Секретариат ОЭСР планирует

подготовить отчет по соответствию мер и политик стран в отношении занятости положениям Стратегии.

Основной лозунг обновленной Стратегии «Хорошие рабочие места для всех в меняющемся мире» подразумевает несколько принципов (изменения по сравнению с 2006 г.):

1) переход от количественной оценки рабочих мест к качественной оценке (заработная плата, условия труда, в том числе содействие повышению удовлетворенности трудом и мотивации),

2) вовлечение (инклюзивность) максимального числа людей в передовые сегменты экономики (людям необходимо предоставить возможность перехода в перспективные отрасли экономики - туда, где обеспечивается экономический рост),

3) обеспечение доступа уязвимым группам не к занятости вообще, а к улучшению своего положения на рынке труда.

Стратегия является составной частью Инициативы ОЭСР по инклюзивному росту, поэтому к работе был привлечен Экономический департамент.

В связи с целями стратегии в задачи регулирования входит:

- формирование благоприятной среды для создания большего количества рабочих мест высокого качества (чтобы рост производства и квалификации соответствовали перспективному развитию рынков; среди прочего это включает предохранение от сокращения перспективных рабочих мест, которые страдают от временного падения конъюнктуры);

- обеспечение реинтеграции ищущих работу с рынком труда (это было и раньше), частью которой является содействие приобретению необходимых навыков в условиях высоких темпов изменения спроса на навыки. Поскольку развитию навыков посвящена отдельная стратегия (Стратегия развития навыков/Skills Strategy, принятая в 2012 г.), здесь эта тема практически не упоминается, но подразумевается.

Цифровая трансформация

Идея проекта (Going digital) была предложена Комитетом по вопросам политики в сфере науки, технологий и инноваций осенью 2015 года и получила дальнейшую поддержку и развитие на заседании Совета министров 2016 (Ministerial Council Meeting 2016). Затем проект был официально представлен в Берлине 12 января 2017 года на подготовительном мероприятии к Саммиту G-20 2017 и включен в рабочую программу и бюджет ОЭСР на 2017-2018 гг. в качестве масштабного горизонтального проекта. Таким образом, проект Going Digital официально запущен в начале 2017 года.

Цель проекта – помочь политикам лучше понять происходящую сегодня «цифровую перестройку» и разработать инструменты для создания такой политической среды, которая дала бы экономике и обществу возможность процветать в мире, с каждым днем все в большей мере управляемом цифровыми и информационными технологиями.

Проект GD будет опираться на национальный опыт и эксперименты политики 35 стран-членов ОЭСР, стран-кандидатов, ключевых партнеров и многих других стран, участвующих в работе ОЭСР, а также будет содействовать

обсуждению вопросов цифровой трансформации на высочайших уровнях – государственном, региональном и международном (в том числе в рамках форумов G-8 и G-20).

Проект проводится и координируется Комитетом ОЭСР по политике в сфере цифровой экономики, а также будет опираться на работу 13 других комитетов ОЭСР.

Проект Going Digital разработан для активного взаимодействия с правительствами, заинтересованными сторонами, а также независимыми экспертами, в том числе путем проведения семинаров и круглых столов, запланированных в различных странах до, во время и после проведенного анализа. Проект включает три основных этапа, каждый из которых предназначен для того, чтобы вывести представления о цифровой трансформации и ее влиянии на нашу экономику и общество на новый уровень.

Предполагает тщательный анализ цифровой трансформации в конкретных областях политики (например, конкуренция, наука, налогообложение, торговля и т. д.) и в экономике в целом, который будет проводиться отраслевыми специалистами профильных комитетов ОЭСР. Сочетание качественного анализа и полученных количественных показателей от экспертов различных отраслей даст представление о масштабах, природе, преимуществах и проблемах «цифровой перестройки» в каждой политической сфере.

Ключевые выводы второго этапа помогут сформировать «горизонтальный» сводный отчет и рекомендации директивным органам по вопросу проведения политики в сфере цифровой экономики.

Предполагает углубленное изучение конкретных межотраслевых областей с целью сформировать общее понимание находящихся на стыке нескольких политических сфер вопросов, которые ставит перед нами цифровая эра. Данный этап предполагает создание небольших групп в рамках всего Секретариата ОЭСР, чтобы провести междисциплинарный анализ этих вопросов, которые впоследствии будут обсуждаться правительствами и заинтересованными сторонами.

Ключевые блоки вопросов включают в себя:

- Вопросы трудоустройства и необходимых профессиональных навыков в условиях цифровой экономики
- Влияние цифровой трансформации на конкуренцию и открытость рынков
- Использование цифровой трансформации в интересах общества и благополучия
- Измерения масштабов цифрового преобразования

Проект GD предоставит ряд самостоятельных отчетов и политических рекомендаций, доклад для Заседания Совета Министров 2018 и заключительный обобщенный отчет на 4 кв. 2018 года и 1 кв. 2019. Помимо публикаций, проект будет включать проведение круглых столов и дискуссии на государственном уровне с целью разработать:

- 1) национальные стратегии в сфере цифровой трансформации;

2) рекомендации от Совета ОЭСР;

3) инструментарий, включающий комплексный политический фреймворк, практические примеры и положительные практики.

Результатом проекта GD станет лучшее понимание политиками цифровой революции, которая затрагивает разные сектора экономики и общество в целом. Также выработанные в ходе проекта рекомендации для проведения активной политики в сфере цифровых технологий будут способствовать росту благосостояния общества и решению таких проблем как медленный рост производительности труда, высокий уровень безработицы и растущее неравенство во многих странах.

Инициатива лучшей жизни

Уже многие годы ОЭСР в своих исследованиях стремится выйти за рамки изучения экономической системы и учесть разнообразный опыт и условия жизни людей и домашних хозяйств. Определение благосостояния населения и общественного прогресса – ключевые приоритеты ОЭСР, в рамках которых организация с 2011 года реализует «Инициативу лучшей жизни» (OECD Better Life Initiative).

В ходе «Инициативы» ОЭСР разрабатывается целый ряд научно-исследовательских и методологических проектов по измерению благосостояния. В рамках этих проектов проводится, например, разработка руководящих принципов, касающихся оценки благополучия (например, дохода, потребления и благосостояния; субъективного благополучия; доверия; качества условий труда), так и проводится сбор данных на основе предоставляемых результатов (неравенство в доходах, благосостоянии и в сфере здравоохранения). Расширенному сбору статистических данных ОЭСР уделяет основное внимание. Собираемая ОЭСР статистика затрагивает различные важные аспекты жизни людей и помогает формировать представление о качестве их жизни. С момента запуска Инициативы различные национальные и международные организации продемонстрировали большую заинтересованность показателями и анализом благополучия, выходящим за рамки изучения ВВП.

Двумя основными составляющими Инициативы являются: публикация ОЭСР «Какова жизнь?» («How is Life?») и Индекс лучшей жизни (OECD Better Life Index).

Доклад «Какова жизнь?», публикующийся каждые два года, дает полное представление о благосостоянии населения (материальных условиях и качестве жизни населения в целом) как в странах ОЭСР, так и в других основных экономиках мира.

Индекс лучшей жизни – это инструмент, позволяющий гражданам сравнить уровень благосостояния населения как между странами-членами ОЭСР, так и за пределами организации.

Индекс рассчитывается в соответствии с 11 аспектами, которые ОЭСР определила как важнейшие составляющие благополучия с точки зрения материальных условий (жилищные условия, доходы, работа) и качества жизни

(общество, образование, экология, гражданские права, здоровье, удовлетворенность, безопасность и баланс работа и отдыха).

В основе каждого аспекта лежит от одного до четырех показателей (объективных и субъективных), полученных из официальных источников, таких как Национальные отчеты стран ОЭСР, Статистический отдел ООН, государственные статистические агентства, а также Всемирного опроса Гэллапа (Gallup World Poll). Также согласно методике расчета индекса, каждый пользователь также может определить значимость каждой компоненты благополучия.

В 2017 г. Индекс лучшей жизни рассчитывался для сравнения благополучия в 38 странах (все страны-члены организации, а также ее страны – партнеры: Россия, ЮАР и Бразилия). По итогам 2017 года Россия в Индексе лучшей жизни по уровню благополучия находилась на 33 месте из 38. Первое место рейтинга в 2017 году заняла Норвегия, последние места рейтинга после России занимали Бразилия, Греция, Турция, Мексика и ЮАР.

По нескольким аспектам Индекса лучшей жизни показатели России значительно ниже среднего уровня по ОЭСР. В отношении таких индикаторов как «продолжительность жизни», «качество воды», «финансовое благосостояние семьи», «наличие жилья с основными коммунальными удобствами», «вовлеченность заинтересованных сторон в разработку нормативных правовых актов» и индикаторов «баланса между работой и отдыхом» - значения по России ниже средних по странам – членам ОЭСР. Выше среднего у России индикаторы «баланса между работой и отдыхом» и «социальным связям»

В 2019 году ОЭСР планирует продолжить работу по совершенствованию Индекса, в рамках которой могут быть внесены изменения в набор исследуемых направлений и их показателей.

Александра ВЕЛИКАНОВА

Контакты

Центр ОЭСР-ВШЭ

Татьяна Мешкова, директор Центра ОЭСР-ВШЭ

tmeshkova@hse.ru

Адрес: Россия, 101000, Москва, Мясницкая, 20, к. 415

Тел.: +7 (495) 772-95-90 *11144

Э-почта: oeecdcentre@hse.ru

Сайт: <https://oeecdcentre.hse.ru/>

Материалы по теме

Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР)

<http://www.oecd.org/>