



ЕЖЕГОДНЫЙ ОБЗОР ЭФФЕКТИВНОСТИ РАЗВИТИЯ ЗА 1998 ГОД

Роберт Бакли





ВСТУПИТЕЛЬНОЕ СЛОВО

Настоящий финансовый кризис заставляет задуматься о принципах, лежащих в основе содействия развитию, а также о роли международных финансовых организаций. Вырисовывается новая система содействия развитию, построенная на отношениях партнерства. На фоне этих событий Департамент оценки операций (ДОО) Банка подготовил *Годовой обзор эффективности развития*.

Как и в предыдущие годы, результативность операций Банка отслеживается в Обзоре на базе выводов, полученных в результате недавно проведенных оценок. Выявленные тенденции обнадеживают, однако тот факт, что страны, добивавшиеся столь выдающихся успехов столь продолжительное время, неожиданно потерпели столь явную неудачу в минувшем году, говорит о необходимости подвергнуть тщательному анализу тенденции, наметившиеся на проектном уровне.

Соответственно, данный Обзор опирается на изучение последствий кризиса, проведенное группой ученых под эгидой Исследовательского центра по

проблемам развития при Суссекском университете. В Обзоре используется также относительно новый механизм, — оценка помощи стране — разработанный ДОО с целью изучения опыта Банка в сфере реализации проектов в более широком контексте.

Обзор дополняет *Годовой отчет о результативности проектного портфеля*, в котором отражены выводы Группы обеспечения качества по операциям на стадии реализации, а также *Годовой отчет об оценке операций*, в котором приведены результаты проведенного ДОО анализа состояния и перспектив процедур внутренней оценки.

Роберт Пичиотто,
Директор Департамента оценки операций



Аналитическое резюме

Настоящий Обзор эффективности развития публикуется во время кризиса. В Восточной Азии приблизительно 20 млн человек вновь оказались за чертой бедности в минувшем году. Россия переживает политический и экономический кризис. Экономический спад в Японии сопряжен с серьезными последствиями для мировой экономики. Экономические проблемы усугублялись стихийными бедствиями, такими как наводнения в Бангладеш, Китае и Центральной Америке. Все это омрачило перспективы достижения целевых показателей ОЭСР по снижению уровня бедности.

Кризис преподнес множество уроков и тем, кто занимается развитием и тем, кто производит оценку его результатов. Резкое ухудшение условий развития в развивающихся странах привлекло внимание к последствиям нерегулируемых потоков частного капитала, глобальной взаимозависимости и растущему влиянию экзогенных факторов при определении результатов развития.

Одной макроэкономической стабильности не достаточно

Благоприятные макроэкономические условия сами по себе не могут обеспечить устойчивости справедливого роста. В отличие от долгового кризиса 80-х годов, настоящий финансовый кризис разразился в странах с относительно стабильным положением в бюджетной сфере, рациональной кредитно-денежной политикой и открытостью торговых режимов. На момент, когда разразился кризис, государственные бюджеты большинства стран, затронутых кризисом, были либо сбалансированы, либо бюджетные доходы превосходили расходы, инфляция контролировалась, процентные ставки снижались и уровень зарегистрированной безработицы был низким.

Значение институциональной базы

Кризис показал, как дорого может обходиться институциональная слабость — в особенности в финансовом и социальном секторах. И действительно,

на данный момент нет никаких сомнений в том что адекватные учреждения являются неперенным условием экономической и социальной стабильности. Слабые учреждения повышают уязвимость развивающихся стран и стран с переходной экономикой перед лицом колебаний доверия частных инвесторов. Значение институционального развития выходит далеко за рамки предотвращения кризисов:

- В случае проектов, финансируемых Банком, качество учреждений может оказывать сильное воздействие на эффективность развития. Такое воздействие является особенно сильно выраженным в странах с низким уровнем дохода.
- В странах со слабой институциональной базой выгоды от проектов ниже, а связанный с ними риск — выше.
- Более совершенные учреждения расширяют возможности страны в плане осуществления преобразований. Они более чем вдвое повышают вероятность того что страна, осуществляющая преобразования, будет придерживаться взятого курса.

В результате анализа положения в 41 стране с низким уровнем дохода было установлено, что лишь в одной из них качество учреждений является удовлетворительным. Всего 40 процентов проектов, финансируемых Банком, оказывают значительное воздействие на

институциональное развитие; реформы гражданской службы, предпринятые в рамках компонентов займов на цели структурной перестройки, дали неоднозначные результаты; а результаты по проектам в области управления государственным сектором, несмотря на их совершенствование, были систематически ниже средних по Банку. Проведенная ДОО оценка показала, что финансируемые Банком проекты в финансовом секторе дали удовлетворительные и устойчивые результаты лишь в половине стран. В условиях институциональной нестабильности обеспечение институционального развития является сложной задачей, требующей больших затрат времени. Она требует также эффективной координации помощи и развития потенциала в области освоения помощи и снижения рисков, связанных с перегрузкой.

Снижение уровня бедности и система социальной защиты

Еще один урок заключается в том что социальному развитию должна отводиться центральная роль — как при оценке эффективности развития, так и в финансировании программ помощи стране.

В Индонезии и Таиланде прогнозируется сильное сокращение занятости, в пределах 10 - 15 процентов. В условиях девальвации и отмены субсидий лица, потерявшие работу, пострадают от резкого снижения доходов и сильного повышения цен. Усиление глобальной интеграции означает, что подверженность стран потрясениям не исчезнет. Системе социальной защиты следует уделять повышенное внимание, с тем чтобы защитить бедные и незащищенные слои населения от непропорционально высокого бремени этих потрясений.

Углубление неравенства отмечается не только в странах, затронутых кризисом. Данные по 74 странам свидетельствуют о значительном углублении неравенства в 90-е годы: в 49 странах наблюдалось углубление неравенства, и только в 10 странах — сокращение неравенства. Это подтверждает необходимость особого выделения вопросов расширения доступа незащищенных слоев населения к социальным благам, социального развития и социальной защиты в процессе разработки и реализации стратегий реформ и программ развития.

Страновая работа на базе сотрудничества

Финансовые, институциональные и социальные факторы следует рассматривать в их взаимосвязи. Для того чтобы экономический рост обеспечил устойчивое развитие, стратегии помощи странам должны адекватно учитывать значение структурных факторов, организационно-технической базы и социальной справедливости; они должны также выявлять возможные «пробоины в лодке» — когда структурные погрешности могут сводить на нет выгоды, полученные в результате развития.

Выполнение Банком своей роли начинается с реализации эффективных проектов. Это означает, что операции должны более широко учитывать социальные, общественные и экономические условия. В целях дальнейшего увеличения числа успешных проектов Банку необходимо работать в сотрудничестве с заемщиками, донорами и другими заинтересованными сторонами, с тем чтобы максимально усилить воздействие развития на уровне отдельных стран. Для этого Банку необходимо учитывать важное побочное воздействие, которое может быть оказано взаимосвязанными мерами на политику и учреждения страны. Это требует также признания всеми участниками их сравнительных преимуществ и слабых мест, наряду с готовностью определять и разделять сферы ведения. Стратегия, основанная на принципах сотрудничества, представляет собой здравую политику с точки зрения развития и обеспечивает устойчивое корпоративное финансирование.

Еще многое предстоит сделать с целью повышения качества стратегий помощи стране. Согласно проведенным ДОО оценкам, всего 68 процентов стратегий помощи странам были признаны удовлетворительными. Тот факт, что результаты проектов в большой степени зависят от реализуемой страной стратегии, подтверждается анализом. Так, например, не было зарегистрировано ни одного случая, чтобы в стране, выполнявшей приемлемую стратегию, были получены неудовлетворительные результаты по проектам.

Результативность проектов значительно возросла

Доля финансируемых Банком проектов, по которым были получены удовлетворительные результаты к моменту завершения выплат по займам, возросла в среднем с 65-70 процентов в 1990-1996 г.г. до прогнозируемых на 1997-1998 г.г. 75 и более процентов, включая 7 проектов, в рамках которых были достигнуты выдающиеся результаты. Столь примечательное улучшение положения свидетельствует о решимости Банка и заемщиков повысить эффективность развития.

В двух секторах, в которых отмечались самые низкие результаты (финансы и управление государственным сектором), произошли значительные качественные изменения. Аналогичные изменения были отмечены в Африке, в особенности в сельском хозяйстве. Улучшение результатов объясняется повышением эффективности работы заемщика, более реалистичной структурой проектов и совершенствованием управления портфелем. Однако результаты в области устойчивости и воздействия институционального развития продолжают оставаться значительно ниже этих уровней.

Глобальная перспектива

В прошлогоднем Обзоре был сделан следующий вывод: «основная задача заключается в том чтобы обеспечить

учет политических и институциональных факторов в стране при подготовке стратегий по созданию благоприятных условий для ускорения экономического роста и развития». В Обзоре за текущий год делается аналогичный вывод, однако в гораздо более сложных и неблагоприятных условиях. Стало еще яснее, что одного улучшения результатов по проектам — как это ни важно — не достаточно.

События минувшего года подвергли испытанию новый подход Банка к предоставлению помощи на цели развития. Необходимость преобразования и совершенствования стратегии, равно как и признание и осознание рисков, связанных с внешними условиями, не представляет сомнений. Тем не менее представляется, что новая стратегия Банка, направленная на максимальное повышение эффективности развития в условиях нестабильной глобальной среды, является продуманной. Сосредоточение усилий на сотрудничестве и снижении уровня бедности, подчеркнутое в Стратегическом плане, а также призыв к «выходу за рамки проектов», прозвучавший в речи Президента Вулфенсона на Ежегодных встречах 1998 года, имеют первостепенное значение для сохранения достижений последних двух лет.

Выводы

В плане измерения и оценки результатов работы, приведенный «диагноз» означает:

- Необходимо повысить прозрачность мониторинга и оценки результатов работы, в первую очередь уделяя внимание эффективности управления и учреждений. Следует придавать повышенное значение мониторингу структурных и социальных показателей, а также показателей бедности.
- Оценку необходимо поднять на ступень, сосредоточив внимание на уровне страны, сектора и на глобальном уровне.
- Оценочные системы должны в большей мере учитывать социальное воздействие проектов и программ, а также влияние внешних потрясений на положение бедных.

В рамках операций Банка необходимо:

- Увеличить число успешных проектов с учетом важного побочного воздействия, которое взаимосвязанные меры могут оказывать на политику и учреждения страны.
- Усилить поддержку институциональному развитию, в особенности в сфере финансовых учреждений и социальной защиты.
- Перенести акцент с проекта на долгосрочную страновую работу, как в плане разработки, так и реализации операционных стратегий.