



Годовой обзор эффективности развития за 2000 год



©2001 Все права защищены
Программы партнерства и обмена опытом
Департамента оценки операционной
деятельности
Электронная почта: ecampbellpage@worldbank.org
Электронная почта: eline@worldbank.org
Тел.: 202-458-4497
Факс: 202-522-3125

Серия рабочих докладов ДООД ставит перед собой задачу по распространению результатов проводимой работы в сжатые сроки с целью стимулирования обмена мнениями по проблемам повышения эффективности развития при помощи оценок, даже если такие презентации носят не вполне официальный характер. При цитировании докладов следует должным образом указывать фамилии авторов.

Результаты, трактовки, мнения и выводы, содержащиеся в настоящей работе, могут не отражать мнения Департамента оценки операционной деятельности, любого другого подразделения Всемирного банка, его Исполнительных директоров или представляемых ими стран.

СОДЕРЖАНИЕ

- 5 Вступительное слово
- 7 Резюме

ВСТУПИТЕЛЬНОЕ СЛОВО

Всемирному банку принадлежит уникальная роль в предоставлении своим развивающимся странам--членам финансовых и информационных услуг, а также услуг в области создания институционального потенциала и доступа к компьютеризированным системам. В качестве крупнейшего многостороннего финансового учреждения Банк помогает своим развивающимся странам--членам интегрироваться в мировую экономику. В качестве глобального учреждения, занимающегося проблемами развития, основной задачей Банка является сокращение бедности посредством обеспечения социально и экологически устойчивого роста. Эту задачу приходится решать в сложных условиях финансовой нестабильности, быстрой смены технологий и повышения экологической уязвимости.

В основу «Ежегодного обзора эффективности развития 2000 года» положены доклады за прошлые годы. В Обзоре 1998 года, выпущенном во время финансового кризиса, был сделан вывод о том, что одного лишь улучшения результатов в рамках проектов недостаточно – необходимо добиться также улучшения результатов на уровне программ, а также на страновом уровне. В Обзоре за 1999 год приведены различные дилеммы и проблемы, возникающие в ходе реализации Стратегии комплексного развития, и определен целый ряд перспективных подходов к решению этих проблем. В основе всех этих подходов лежит приверженность стран целям сокращения бедности и обеспечения устойчивого роста.

Обзор за текущий год показал, что в 2000 году существенный прогресс был достигнут по

многим направлениям и что данная тенденция сохранится и в будущем. Число проектов, в рамках которых были получены удовлетворительные результаты, вероятно превысит целевой показатель, зафиксированный в Стратегическом соглашении на уровне 75 процентов. Улучшились также результаты в части обеспечения устойчивости экономического и институционального развития. Учитывая повышение сложности и степени риска операций Банка, а также предъявляемых к ним требований, в частности в странах с низким уровнем дохода, этот прогресс особенно примечателен.

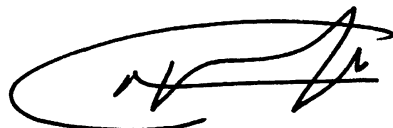
В Обзоре рассматриваются четыре проблемы, стоящие перед Банком в настоящее время. По мере выполнения своей постоянно расширяющейся программы, Банку необходимо научиться согласовывать приоритеты своих

клиентов с корпоративными приоритетами; адаптировать глобальные рецепты к местным условиям; в процессе распределения ресурсов в равной мере учитывать результаты, достигнутые страной в области проведения реформ, и распространение бедности; и эффективно и избирательно претворять в жизнь свой долгосрочный, целостный подход к развитию. Банк также занимается созданием и распространением знаний в области развития, вовлечением своих партнеров в обсуждение вопросов глобальной политики и решением проблем глобального развития, которые не могут успешно решаться на страновом уровне.

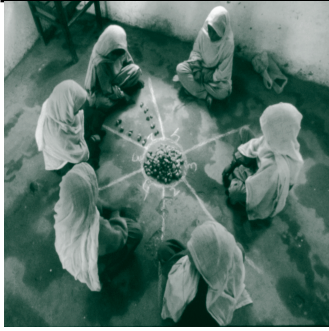
В заключение в Обзоре делается вывод о том, что Банк может и в дальнейшем повышать эффективность развития, решая стоящие перед ним задачи. Во-первых, стратегии Банка должны недвусмысленно отражать наличие расхождений между приоритетами Банка и его клиентов, а инструменты Банка следует использовать стратегически в целях достижения консенсуса на страновом и глобальном уровнях. Во-вторых, Банку следует сосредоточить усилия на эффективной реализации стратегий и мер политики, корректируя их с учетом разнообразных институциональных, социальных и политических условий в странах. --В-третьих, Банку следует четко определить и усовершенствовать свой подход к кредитованию стран, не добившихся

удовлетворительных результатов в реализации реформ, а также стран со средним уровнем доходов, имеющих доступ к рынкам капитала.

Банку потребуется также внести изменения в свою организационную структуру, операционную деятельность и инструменты с тем, чтобы сократить огромную напряженность, существующую в данной организации, которая, если ее не устранить, может поставить под угрозу эффективность развития. Во-первых, Банку необходимо увязать свои стратегии, программы, финансовое планирование и системы стимулирования персонала с достижением конкретных результатов. Потребуется также реформировать бюджетный процесс, с тем чтобы привести распределение ресурсов в соответствие с корпоративной стратегией. Во-вторых, Банк должен уделять особое внимание созданию знаний как на страновом, так и на глобальном уровне. Для повышения качества и обеспечения последовательности своей деятельности в данной области Банку необходимо также ввести систему мониторинга качества и оценки результатов. В-третьих, Банк должен регулярно анализировать свои относительные преимущества, сравнивая их с относительными преимуществами своих партнеров на международном и страновом уровне – что позволит ему проявлять избирательность в выборе приоритетов и наиболее эффективно использовать партнерские связи.



Роберт Пичиотто,
Генеральный директор,
Департамент оценки операционной деятельности



Резюме

За последние десять лет сфера деятельности Всемирного банка значительно расширилась. Произошедшие в международной экономике и системе развития изменения побудили Банк акцентировать такие аспекты своей деятельности, как институциональное развитие, надлежащее управление, социальное развитие, восстановление экономики стран в пост-конфликтный период, сокращение бремени государственной задолженности и создание международных общественных благ. Это привело к постановке новых задач в области эффективности развития.

Для выполнения этих задач пять лет назад Банк приступил к осуществлению процесса институционального обновления с целью наращивания базы знаний в новых областях, совершенствования систем и процессов, внедрения новых схем управления и переориентации системы ценностей и внутренней культуры. Параллельно с этим Банк перенес основной акцент в своей деятельности на сокращение масштабов бедности; перераспределил бюджетные ресурсы в пользу управления портфелем; усилил политическую базу экологических, социальных и фидуциарных гарантий; и стимулировал участие всех заинтересованных сторон в реализации проектов и выработке политики.

Эти преобразования повысили отдачу от оказываемой Банком помощи в области развития, но, в то же время, привели к дальнейшему усложнению операций Банка, повысили стоимость заимствования для стран-членов и создали дополнительную нагрузку на структуры,

процессы и сотрудников. Банк вынужден прибегать к компромиссным решениям в процессе постановки целей и согласовывать конфликтующие соображения, такие, например, как корпоративные задачи и задачи клиентов, результаты реализации страной проектов и программ и распространение бедности, глобальные рецепты и их адаптация к местным условиям.

В основу настоящего Ежегодного обзора эффективности развития (ЕОЭР 2000) положены результаты недавней оценки, проведенной Департаментом оценки операционной деятельности (ДООД), которая призвана оказать содействие в управлении этими процессами. Структура доклада отражает три основных направления работы, рассмотренных ДООД: завершённые проекты Банка, программы помощи странам, а также секторальная и тематическая деятельность. Получены следующие ключевые выводы, общие для всех трех направлений:

- Вероятность устойчивости результатов реформ и программ развития повышается при наличии консенсуса внутри страны и единого видения, разделяемого Банком и страной. На страновом уровне Банку следует более целенаправленно использовать свои кредитные и некредитные инструменты для укрепления консенсуса посредством расширения участия заинтересованных сторон в стране и более широкого распространения результатов аналитической работы; регулярно осуществлять пилотные проекты для тестирования новых подходов; расширять использование консультативных услуг и гибких инструментов кредитования для поддержки процесса реформ политики. В рамках отраслевых и корпоративных стратегий Банку следует выявить те области, в которых имеются разногласия, и определить приоритеты в сфере передачи знаний, изучения опыта разных стран и стратегического использования своей объединительной роли.
- Эффективность развития в большой степени зависит от возможности адаптировать институциональные приоритеты и программы с учетом ограничений, с которыми сталкиваются конкретные страны, и имеющихся у них возможностей. Подобная адаптация требует регулярного обновления информационной базы об операционных условиях и вспомогательной среде в стране. Несмотря на акцентирование управления знаниями, применяемые в настоящее время схемы распределения ресурсов не отражают приоритетность проведения экономических и отраслевых исследований.
- Страны с более рациональной политической базой получают больше кредитных ресурсов на душу населения. Однако

эффективность работы Банка в конкретных странах, и прежде всего в странах со слабой политической и институциональной базой, зависит не только от объема кредитования, но и от сочетания различных инструментов, времени предоставления увязанных с выполнением мер политики займов, а также от создания партнерств, когда это представляется целесообразным.

- Банк наладил целый ряд деловых партнерских связей, но реализовать их потенциал в полной мере удастся лишь при условии более рационального и избирательного выбора целей, выявления потенциальных рисков и возможностей получения операционной экономии за счет более четкого определения своих сравнительных преимуществ.

Улучшение результатов проектов

Несмотря на сложные условия деятельности, усилия Банка по повышению качества проектов принесли плоды. Результативность портфеля повысилась за последние пять лет и, вероятно, превысит в 2000 финансовом году целевой показатель по числу удовлетворительных проектов, установленный в Стратегическом соглашении на уровне 75 процентов. Улучшились также показатели устойчивости экономического и институционального развития. Результаты проектов для Африки по-прежнему не оправдывают ожиданий, однако данные по текущему портфелю, полученные Группой обеспечения качества (ГОК), указывают на некоторые положительные сдвиги благодаря усилиям по совершенствованию портфеля.

Данные достижения были обеспечены в условиях повышения сложности проектов и предъявляемых к ним требований, в особенности в странах с низким уровнем доходов. Реализация более чем четырех из каждых пяти недавно прошедших проверку проектов потребовала от

заемщиков немалых усилий. В силу того что заемщики оказываются не в состоянии обеспечить удовлетворительную реализацию более одной трети всех проектов, достижение дальнейшего прогресса потребует параллельной активизации деятельности по созданию организационно-технической базы и разработке каждого проекта с учетом институциональной базы страны-заемщика.

В выборке проектов 2000 финансового года доля инвестиционных проектов, получивших удовлетворительную оценку, увеличилась до 75 процентов. На протяжении целого ряда лет этот показатель составлял приблизительно 70 процентов. В последние пять лет отмечалось последовательное улучшение результатов операций по осуществлению структурных преобразований. Однако аудиты проектов и страновые оценки показали, что достижение краткосрочных целей экономической политики далеко не всегда влияет на уровень доходов и масштабы бедности в долгосрочной перспективе. Для этого необходимо наличие в стране достаточного консенсуса и приверженности правительства продолжению реформ. Внешние факторы могут негативно сказаться на результатах. По мере перехода Банка к системе, ориентированной на результат, постановка целей в рамках программ структурных преобразований должна все больше сопровождаться определением шагов, которые потребуются предпринять для достижения конкретных результатов в области развития при четком разграничении ответственности различных сторон, задействованных в процессе развития.

Адаптация стратегий к конкретным условиям в странах с целью достижения результатов

В последние годы Банк стремился перенести акцент с отдельных проектов на «более высокую ступень» страновых программ. По данным

проводимых ДООД Оценок помощи странам (ОПС) результаты осуществления страновых программ зачастую отличаются от результатов совокупного проектного портфеля для страны. Они также далеко не всегда определяются уровнем доходов на душу населения. При этом эффективность развития на страновом уровне зависит от выбора и адаптации к местным условиям стратегии и набора инструментов, в том числе партнерств.

Целесообразность и результаты страновых стратегий в большой степени определяются наличием в стране консенсуса в отношении проведения реформ. Основная причина неудовлетворительной реализации проектов и программ заключается в неготовности заемщика выполнять согласованные с Банком реформы политики и страновые программы. ОПС обнаруживают тенденцию к чрезмерному оптимизму относительно готовности правительств стран-заемщиков следовать советам Банка, проводить трудные реформы, а также способности правительств выполнять рекомендуемые меры. В некоторых случаях Банк осуществлял кредитование в поддержку реформ (как в рамках операций на цели структурных преобразований, так и в рамках инвестиционных операций) еще до формирования достаточного консенсуса в стране. Изучение заинтересованных сторон по-прежнему является скорее исключением из правила, нежели правилом.

Банку следует стратегически подходить к использованию кредитных и некредитных инструментов исходя из конкретных условий в стране. Кредитование на цели структурных преобразований может быть использовано для оказания поддержки странам, стремящимся усовершенствовать макроэкономическую или отраслевую политику, и только в тех случаях, когда все заинтересованные стороны твердо убеждены в необходимости реформ. Зачастую для того чтобы максимально повысить эффективность кредитования, увязанного с

реформой политики, необходимо оказать стране дополнительную поддержку в проведении экономических и отраслевых исследований, создании организационно-технической базы и осуществлении отраслевых инвестиций. Пилотные проекты, диалог, экономические и отраслевые исследования могут способствовать достижению консенсуса там, где такой консенсус отсутствует, при этом участие местной общественности и широкое распространение результатов работы приобретают решающее значение.

Согласно большинству ОПС вклад Банка в институциональное развитие на страновом уровне является весьма скромным. В них также нашел отражение тот факт, что анализ институтов и риска как правило является наиболее слабым звеном в диагностической работе Банка, а проекты и рекомендации в отношении политики нередко по-прежнему носят слишком сложный характер и представляют трудность в частности для стран со слабым институциональным потенциалом.

Помощь на цели развития как правило наиболее эффективна в странах со стабильной макроэкономической базой и эффективным государственным сектором. МАР предоставляет тем странам, которым был присвоен более высокий рейтинг в рамках проводимой Банком Политико-институциональной страновой оценки, почти вдвое больше кредитных ресурсов из расчета на душу населения, чем странам с низким рейтингом. Аналогичная тенденция отмечается и в случае кредитования со стороны Международного банка реконструкции и развития (МБРР), несмотря на отсутствие официальных механизмов кредитования, привязанных к результатам выполнения проектов и программ. Эта тенденция только усилится когда Банк будет знакомить должностных лиц стран-заемщиц МАР со своей оценкой результатов деятельности в 2001 финансовом году.

Нахождение путей сокращения бедности в странах с низким уровнем доходов, слабым управленческим потенциалом и неадекватной политической базой представляет собой особо трудную задачу. Банку необходимо усовершенствовать свой подход и внести в него большую ясность. Банку следует также сосредоточить усилия на выявлении факторов, ухудшающих результаты, и использовать свою объединительную роль для формирования консенсуса в отношении необходимости проведения реформ. Кредитования на цели структурных преобразований следует избегать до тех пор, пока правительство не продемонстрирует приверженность реформам конкретными действиями. В зависимости от конкретных условий в стране можно использовать небольшие целевые гранты или кредитные операции для усиления систем отчетности в государственном секторе и поддержки реализации целевых программ борьбы с бедностью, которые можно легко отследить.

Процедуры распределения административных ресурсов Банка также можно усовершенствовать в целях повышения эффективности развития. Наличие большого числа страновых департаментов, которым принадлежит ведущая роль в процессе управления бюджетом, затрудняет перераспределение ресурсов. Распределение бюджетных средств на нужды страновых программ практически не меняется в зависимости от проводимой страной политики и результатов проектов и далеко не всегда в полной мере соответствует Стратегии помощи стране. Большая доля постоянных затрат, заложенных в страновых программах, в частности для стран, в которых действуют постоянные представительства, еще более ограничивает гибкость в распределении ресурсов.

Партнерства в поддержку реализации страновых программ получают наибольшее развитие в тех случаях, когда Банк и его клиенты

согласовывают четко определенную политическую основу, воплощение которой в жизнь осуществляется заемщиком. Четкое определение политической основы способствует формированию двух ключевых элементов, необходимых для успешного партнерства: четкого определения роли каждого партнера и понимания обеими сторонами их подотчетности. Однако принятая Банком матричная структура управления затрудняет деятельность по достижению глобальных целей и соответствующее распределение ресурсов на нужды страновых программ. Установление деловых партнерских связей является задачей первостепенной важности как на отраслевом, так и на корпоративном уровнях. Тематическим сетям необходимо четко определить основные сферы ведения и относительные преимущества Банка с одной стороны, и его партнеров – с другой, и заключать деловые союзы с надлежащим распределением ответственности. Это требует упорядочения числа партнерств, обеспечения корпоративной поддержки имеющимся соглашениям при полном понимании того, какие для этого потребуются ресурсы, и отхода от тех видов деятельности, которые могут осуществляться другими сторонами.

На пути к достижению глобальных результатов: отраслевое и тематическое измерение

Одной из сильных сторон Банка является его способность формулировать широкое стратегическое видение, тогда как последовательное предоставление консультативных услуг странам и регионам – его непосредственная обязанность. Отраслевые и тематические стратегии служат важным инструментом определения корпоративных задач и достижения международных целей развития, но они должны быть согласованы со страновыми программами Банка, которые во все большей степени разрабатываются исходя из спроса.

Согласование приоритетных задач, определенных в стратегии Банка с одной стороны, и в стратегиях заемщика либо других заинтересованных сторон – с другой, содействует реализации отраслевых и тематических стратегий Банка. Но лишь немногие стратегии и руководящие принципы Банка содержат четкие указания для сотрудников относительно того, какие инструменты следует использовать и какую позицию следует занять в рамках диалога со страной в том случае, если правительство отказывается решать какую-либо проблему глобального значения – как, например, обеспечение равенства полов или охрана лесов.

Адаптация стратегий и политических рекомендаций к местным условиям в большой мере определяет успешность страновых программ. Подобная адаптация требует проведения аналитической работы в конкретной стране, в связи с чем сокращение ассигнований на нужды экономических и отраслевых исследований не может не вызвать беспокойства. Не меньшее беспокойство вызывает и хроническая слабость систем мониторинга и оценки, необходимых для адаптации и корректировки стратегий.

В ходе выполнения корпоративных и отраслевых приоритетных задач сотрудники Банка руководствуются операционными руководящими принципами. Но наличие неясностей и пробелов в политической базе Банка привело к тому, что сотрудники и руководство Банка, его клиенты и партнеры не имеют четкого представления о требованиях. Последовательное соблюдение гарантий не обеспечивалось по причине высокой степени децентрализации ответственности в сочетании со слабым надзором и неадекватной координацией из центра. Несмотря на предпринятые руководством Банка шаги по устранению таких неясностей, многое еще предстоит сделать для повышения подотчетности и согласования процедур и гарантийных требований Банка с одной стороны,

и стран-клиентов и международных партнеров – с другой.

После введения Документов по отраслевой стратегии (ДОС) в 1996 году Банк приступил к стандартизации процесса разработки отраслевой политики и устранению ранее выявленных слабых мест в этом процессе. Однако большая доля бюджетных ресурсов и полномочий в области принятия решений сосредоточена в страновых департаментах. В результате ни одна из прошедших оценку отраслевых стратегий не содержала четкого плана реализации, предусматривающего контрольные показатели. В последнее время в ряде ДОС повышенное внимание уделяется обеспечению ресурсов, необходимых для выполнения отраслевых и тематических задач, однако отмечающаяся по настоящее время несбалансированность матричной структуры сильно затрудняет управление реализацией отраслевых и тематических стратегий с ориентацией на результат.

Предварительная оценка результатов ДОС, проведенная руководством Банка, свидетельствует о наметившемся прогрессе, однако многие из указанных проблем не утратили своей актуальности. Проведенное ДООД изучение результатов работы по разработке и реализации отраслевых стратегий и политики, показало, что придание должного значения четырем элементам, обуславливающим успех стратегий, – политике, результатам, программам и партнерствам – может способствовать дальнейшему повышению эффективности отраслевых и тематических стратегий Банка.

Последствия для корпоративного управления

Выводы настоящего обзора отразятся на корпоративном управлении.

- Стратегии Банка, его программы и процесс составления бюджета должны более четко ориентироваться на достижение результатов в соответствии с его уставной деятельностью и сравнительными преимуществами. Это означает, что распределение бюджетных ресурсов должно осуществляться в соответствии с корпоративной стратегией. Затраты по реализации утвержденных стратегий помощи странам и отраслевых стратегий, а также по налаживанию глобальных партнерских связей, необходимо полностью просчитать и учесть при составлении годового бюджета. Стимулирование сотрудников должно осуществляться исходя из результатов их работы, а не вводимых ресурсов и процессов.
- Сохранение информационной базы имеет для Банка огромное значение. Здесь необходимо добиться большей сбалансированности таких аспектов деятельности Банка, как управление знаниями и создание знаний, причем как на страновом, так и на глобальном уровнях. Необходим также мониторинг качества и последовательности всех мероприятий по созданию и распространению знаний.
- Из соображений обеспечения избирательности Банку следует регулярно проводить тщательную оценку своих относительных преимуществ в сравнении с относительными преимуществами своих международных партнеров и партнеров в странах-клиентах. Это может означать отказ от тех видов деятельности, которые могут осуществляться другими партнерами.

Департамент оценки операционной деятельности (ДООД) – независимое подразделение Всемирного банка, подотчетное его Исполнительным директорам – проводит оценку результатов всех завершённых кредитных операций Банка в плане их воздействия на процесс развития. Результаты и рекомендации сообщаются Исполнительным директорам и учитываются в ходе разработки и осуществления новых мер политики и проектов. Помимо конкретных операций и страновых программ помощи ДООД проводит также оценку мер политики и процедур Банка.

С обзорами исследований и полным текстом «Обзорных статей», «Уроков и практики» можно ознакомиться на сервере:

<http://www.worldbank.org/html/oed>

Как заказать публикации ДООД

Оценки операционной деятельности, дискуссионные и другие документы Всемирного банка можно получить в книжном магазине Всемирного банка «InfoShop».

Документы, имеющие учетный номер и код цены, можно получить в службе заказа по почте и книжном магазине Всемирного банка «InfoShop», который расположен в центре Вашингтона, Федерального округа Колумбия. За информацией по любым другим документам просим обращаться в магазин Всемирного банка «InfoShop».

За дополнительной информацией по данному исследованию и другим оценкам ДООД просим обращаться к Элизабет Кампбелл-Пейдж или в справочную службу ДООД.

Программы партнерства и обмена опытом
Департамента оценки операционной деятельности
Электронная почта: ecampbellpage@worldbank.org
Электронная почта: eline@worldbank.org
Тел.: (202) 458-4497
Факс: (202) 522-3125

Как заказать публикации Всемирного банка

Клиенты в Соединенных Штатах и территориях, не обслуживаемых дистрибуторами печатных изданий Всемирного банка, могут заказать публикации по следующему адресу:

The World Bank
P.O. Box 960
Herndon, VA 20172-0960
Факс: (703)661-1580
Тел.: (703) 661-1680

Адрес базы данных публикаций Всемирного банка в сети Интернет: <http://www.worldbank.org> (выберите Publications/project info).

Электронная почта: pic@worldbank.org
Факс: (202) 522-1500
Тел.: (202) 458-5454

Книжный магазин Всемирного банка «InfoShop» обслуживает только посетителей. Адрес магазина:

701 18th Street, N.W.
Washington, D.C. 20433, USA

Все остальные клиенты могут заказать печатные издания через местных дистрибуторов.

Как заказать публикации Всемирного банка по электронной почте

При наличии расчетного счета во Всемирном банке вы можете поместить заказ на сервере:

books@worldbank.org. Просим указать номер счета, адрес доставки и оплачивающей организации, название публикации и номер заказа, количество экземпляров и цену каждой публикации.