



Программа партнерства MAP
в целях сокращения
бедности (1994-2000 ф.г.)
Независимая оценка
Резюме для руководства



©2001 Все права защищены
Программы партнерства и обмена опытом
Департамента оценки операционной
деятельности
Электронная почта:
escampbellpage@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 Предисловие
- 7 Краткий обзор

Предисловие

Растущая сложность задач в области развития, отмечавшаяся в период 10–12-го пополнений бюджета МАР, повлекла за собой расширение повестки дня в области международного развития и потребовала от правительств, гражданского общества и международных организаций активизировать усилия по повышению эффективности помощи на цели развития. С учетом сложившейся обстановки представители МАР заказали проведение настоящего независимого обзора результатов выполнения МАР своих обязательств по соглашениям о 10–12-ом пополнении бюджета, для того чтобы извлечь уроки для следующего периода пополнения бюджета.

За семилетний период МАР значительно усилила свою роль и повысила результативность портфельных операций, что стало возможным благодаря переосмыслению своей миссии, внесению коррективов в программы помощи странам, повышению оперативности реагирования на нужды заемщиков, усилению присутствия в странах и диверсификации кредитных инструментов. В последнее время МАР активизировала свои усилия по координации программ помощи в контексте инициатив КСР и ПРСР.

Таким образом, деятельность МАР в 2000 финансовом году существенно отличалась от ее деятельности в 1994 финансовом году. Однако отсутствие ощутимого прогресса в деле снижения уровня бедности, преимущественно в странах Африки, указывает на необходимость проведения дальнейших преобразований в МАР с целью внедрения новых подходов к обеспечению заинтересованности стран в осуществлении программ помощи, выдвигению условий в рамках кредитования и разработке программ помощи в области развития при ведущей роли страны. Для поддержания положительных тенденций в деле повышения эффективности помощи на цели развития, МАР необходимо также сосредоточить внимание на проблемах эффективного

руководства, наращивания потенциала и улучшения результатов деятельности в области развития; на переходе от принципа временных мер к структурированному процессу координации донорской помощи и уточнении роли МАР на глобальном уровне.

Обязательства по 10–12-ому пополнениям бюджета МАР были чрезвычайно важными и своевременными. Они позволили Ассоциации действовать в соответствии с консенсусом, который складывается среди тех, кто занимается вопросами международного развития. В то же время их выполнение потребовало больших усилий как со стороны МАР, так и со стороны ее заемщиков. В целом, в настоящем обзоре выполнение МАР своих обязательств в рамках пополнения фондов расценивается как удовлетворительное (хотя и с некоторыми оговорками); а итоги выполнения программ развития, на которые повлияли экзогенные факторы, результаты деятельности заемщиков, партнеров и самой МАР – расцениваются как удовлетворительные лишь отчасти – при этом отмечается, что за указанный период имели место некоторые улучшения в работе.

Благодаря содействию со стороны МАР, положение ряда стран-заемщиков МАР улучшилось по сравнению с началом периода

10-го пополнения бюджета, что позволяет им уделять повышенное внимание вопросам расширения базы экономического роста и снижения уровня бедности. Тем не менее, необходимо более тесно увязывать программы оказания помощи странам с их показателями в борьбе с бедностью. Необходимо также более четко формулировать стратегии по развитию частного сектора, обеспечению равноправия полов и поддержанию экологической и социальной устойчивости и более полно интегрировать их в стратегии содействия странам. Помимо этого, необходимо предпринять дальнейшие усилия по включению стратегий широкомасштабной борьбы с бедностью, а также вопросов повышения эффективности управления и институционального развития в макроэкономические и отраслевые стратегии и мероприятия, учитывая страновой контекст.

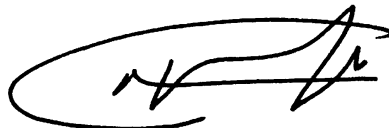
В рассматриваемый период руководство МАР уделяло особое внимание вопросам ускорения организационных преобразований, что позволило повысить оперативность реагирования на нужды стран-заемщиков. В настоящее время число страновых директоров, работающих непосредственно в странах, возросло до 24. Инновационные кредитные инструменты повысили гибкость и эффективность мер по институциональному развитию. Тем не менее, на данный момент далеко не все ключевые задачи МАР воплотились в конкретные программы, реализацию которых можно отследить, и в результаты, которые можно проверить. В частности, как указывается в последних отчетах руководства и его предложениях, такие корпоративные вопросы, как ответственность за соблюдение установленных правил, инвестиции в аналитические исследования и наращивание потенциала, отслеживание прогресса, анализ результатов и распределение ресурсов в соответствии с приоритетами программ, требуют большего внимания и дальнейшей проработки.

Не вызывает сомнений тот факт, что рассматриваемый период характеризовался значительными переменами в странах-заемщиках, внутри МАР и в системе оказания помощи на цели развития. Политические рамки деятельности МАР в период 10–12-го пополнений бюджета позволили ей вести работу по

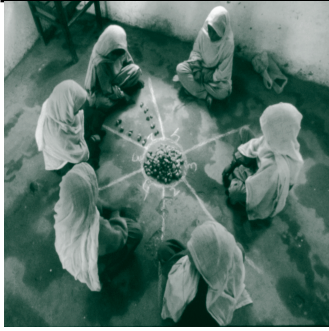
направлениям, соответствующим приоритетным задачам стран-заемщиков в области развития. МАР и ее партнеры все еще находятся в процессе освоения методов реализации инициатив КСР и ПРСП, принятых в период 12-го пополнения бюджета МАР.

В преддверии следующего пополнения бюджета прежде всего необходимо консолидировать мандат МАР в контексте осуществления КВР и ПРСП и сосредоточить усилия на дальнейшем повышении эффективности реализации стратегий и программ содействия странам. В этой связи следует уделять особое внимание соблюдению принципа отбора в отношении как стран, так и программ, решительному переходу к координации и гармонизации действий стран-доноров, с тем чтобы снизить бремя высоких операционных издержек для стран-получателей помощи, а также систематически проводить мониторинг и анализ, делая особый упор на достижение конкретных результатов и целей международного развития. Для обеспечения распределения ресурсов в соответствии с приоритетами программ необходимо предусмотреть многолетнее финансирование в полном объеме всех кредитных и некредитных услуг в рамках ССС, а также новых обязательств (включая новые инициативы МАР).

В заключение, в докладе предлагается более четко отрегулировать процесс пополнения фондов. Обязательства по пополнению бюджета, хотя и соответствовали изменяющейся парадигме развития, отличались чрезмерной конкретизацией и перегруженностью. Следует проявлять больший реализм в отношении того, что может быть реально достигнуто МАР и ее заемщиками в трехлетний период. Не менее важно обеспечить участие всех партнеров в области развития в процессе пополнения бюджета. В консультации с заемщиками МАР следует разработать долгосрочные программы, нацеленные на достижение конечных результатов. Необходимо также привлекать развивающиеся страны к определению приоритетов в рамках пополнения бюджета и к отслеживанию результатов деятельности МАР, а обязательства следует формулировать исходя из достижимых и поддающихся мониторингу целей.



Роберт Пичиотто,
Генеральный директор,
Департамент оценки операционной деятельности



КРАТКИЙ ОБЗОР

Задачей МАР является поддержка эффективных и результативных программ по снижению уровня бедности и улучшению качества жизни в наиболее бедных странах – членах МАР..., при этом основное внимание должно уделяться устойчивости – с целью достижения стабильных темпов развития при сохранении устойчивости окружающей среды, – и справедливости – с целью устранения барьеров и предоставления возможностей малоимущим.

– Доклад о 12-ом пополнении бюджета МАР

Международная ассоциация развития (МАР) является уникальным инструментом сотрудничества в области развития и имеет своей целью оказание помощи беднейшим странам мира. Создание МАР в 1960 году в качестве отдельно финансируемого подразделения в составе Группы организаций Всемирного банка, явилось смелым шагом и беспрецедентным обязательством международного сообщества по повышению благосостояния населения в мире. За более чем 40-летний период своей деятельности МАР внесла значительный вклад в достижение экономического роста и снижение уровня бедности в странах с низким уровнем доходов путем предоставления льготного кредитования, проведения аналитической работы и предоставления услуг по координации помощи.

За семилетний период, охватываемый настоящим обзором (ф.г. 1994 – ф.г. 2000), МАР предоставила кредитов на сумму свыше 42 млрд долл. США 77 странам с низким уровнем доходов. Данные ресурсы способствуют ускорению темпов стабильного экономического роста в этих странах и снижению уровня бедности за счет рационализации экономической

Вставка 1. Обязательства по 10–12-му пополнениям бюджета МАР

В широком плане три соглашения о пополнении бюджета МАР – документы, устанавливающие цели МАР на каждый трехгодичный цикл финансирования – закрепляют задачу снижения уровня бедности как важнейшую задачу МАР и поручают МАР:

- уделять больше внимания снижению уровня бедности при оказании помощи странам в целях развития;
- направить свои усилия по осуществлению этой цели на расширение доступа малоимущих к основным социальным услугам, стимулирование расширения базы экономического роста и эффективного управления, включение вопросов равноправия полов и защиты окружающей среды в повестку дня при оказании помощи в целях развития;
- повысить эффективность своей работы в области развития путем более тщательного отбора программ содействия странам, более активного привлечения к их реализации заинтересованных сторон и улучшения их координации.

Конкретные обязательства, имеющие отношение к вышеперечисленным задачам, основываются на шести приоритетных целях программы (сокращение бедности, социальная сфера, развитие частного сектора, равноправие полов, охрана окружающей среды и эффективное руководство) и четырех методах их достижения (разработка стратегии содействия стране, система выделения ресурсов в зависимости от результата, участие заинтересованных сторон и координация программ помощи).

политики и структуры инвестирования; расширения доступа к начальному образованию, медицинскому обслуживанию и другим социальным услугам; а также совершенствования управления государственным сектором и обеспечения эффективности руководства. МАР также оказывает содействие странам с переходной экономикой в решении беспрецедентных проблем, с которыми они сталкиваются, а также странам, преодолевающим последствия конфликтов, в удовлетворении их особых нужд. Несмотря на сохранение значительных масштабов бедности, растущее неравенство и продолжающиеся конфликты, которые характеризуют этот период, некоторые страны, в которых осуществляются программы МАР, сумели снизить уровень бедности и добиться успехов в социальном развитии, что позволило им заняться проведением реформ в области государственного управления и в государственном секторе экономики.

По просьбе стран – доноров МАР и ее исполнительных директоров в настоящем обзоре рассматриваются результаты выполнения программы 10-го и 11-го пополнений бюджета МАР и промежуточный этап реализации программы 12-го пополнения, включая результаты деятельности МАР по выполнению задач, изложенных в программах пополнений для каждого из этих периодов.

ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ

Обязательства по программам 10–12-го пополнений бюджета МАР (см. вставку 1) были чрезвычайно актуальными и своевременными. Они способствовали адаптации МАР к новой парадигме развития, воплощающей всеобъемлющий подход к снижению уровня бедности, который отражает накопленный опыт в области развития. Цели каждого отдельно взятого направления деятельности понятны и выполнимы. Однако оказалось, что осуществить их все в комплексе исключительно трудно как для МАР, так и для ее заемщиков. Даже в странах, твердо придерживающихся курса снижения уровня бедности и обеспечения устойчивого развития,

достижение консенсуса для осуществления перемен, проведение политики реформ и укрепление институциональной базы являются чрезвычайно трудными задачами, которые в странах с ограниченными людскими и финансовыми ресурсами требуют жестких решений и трудных компромиссов.

Оценивая результаты деятельности МАР, необходимо рассматривать оказываемую ею помощь в контексте ее возможностей. МАР предоставляет лишь небольшую долю средств, которые страны используют для осуществления своих приоритетных задач в области развития, а большая часть средств поступает от самих стран. МАР является лишь одним из многих международных агентств по оказанию помощи. На ее долю приходится 14–18 процентов всех средств, выделенных в рамках официальной помощи на цели развития в 90-е годы. Она не может определять цели, которые страны ставят перед собой, однако она может и реально оказывает поддержку их достижению и влияет на их принятие. МАР также не может единолично отвечать за результаты, достигнутые странами в области развития. Деятельность заемщиков и других партнеров по развитию, а также изменения в глобальной экономической ситуации оказывают свое влияние на конечные результаты. Однако МАР может и должна отвечать за то, насколько оправданы те трудные решения, которые она принимает, и те компромиссы, на которые ей приходится идти при размещении льготных ресурсов для выполнения своих корпоративных обязательств, включая кредитование и не связанные с кредитованием консультационные услуги, и насколько эффективно она увязывает помощь с приоритетными задачами стран-заемщиков и учитывает существующие там условия. В настоящем обзоре деятельность МАР оценивается в основном с этих позиций, то есть с точки зрения уместности ее действий (то есть "были ли правильными действия МАР" с учетом действий других) и их эффективности (то есть "насколько правильно она это делала"). (См. вставку 2, где дается краткое изложение содержания доклада).

Выполнение обязательств

Выполнение МАР многочисленных обязательств, связанных с пополнениями бюджета, можно в целом назвать удовлетворительным, но с некоторыми серьезными оговорками. Выполнение МАР своих обязательств позволило лучше увязать программы оказания помощи с приоритетными задачами в области развития. МАР стала уделять больше внимания проблеме снижения уровня бедности в своих стратегиях содействия странам, в аналитической работе и при осуществлении кредитования. МАР проделала большую работу по сбору и оценке данных об уровне бедности, внесла большой вклад в развитие социальной сферы и стала уделять больше внимания вопросам снижения уровня бедности и социальным вопросам в своих операциях по структурной перестройке. Совсем недавно МАР заметно расширила свою работу по стимулированию эффективности управления в качестве ключевого фактора в деятельности стран, направленной на развитие.

Для повышения эффективности своих страновых программ, МАР также повысила роль своих стратегий содействия странам (ССС) в качестве инструмента всестороннего анализа и планирования программ. МАР усилила взаимосвязь между результатами осуществляемых странами мер и предоставлением кредитов, расширила участие заинтересованных сторон в проектах и программах, и ускорила работу по координации программ помощи, особенно в последние годы. В этом заключаются ее основные достижения.

Однако не на всех программных направлениях удалось добиться успеха. Повышение эффективности управления лишь недавно приобрело в программах статус приоритетной задачи. Был отмечен лишь незначительный и медленный прогресс в работе по включению вопросов развития частного сектора, равноправия полов и защиты окружающей среды в программы содействия странам. Обязательства по отбору программ, координации усилий с партнерами в области развития не были выполнены в той мере, в какой это предусматривалось программой пополнений бюджета, хотя инициативы

Комплексной стратегии развития (КСР) и Документа по стратегии сокращения бедности (ПРСР) придали новый импульс этому процессу в последние годы.

Показатели развития

Совершенно очевидно, что результаты выполнения обязательств по программам пополнений и показатели развития – это не одно и то же. Также очевидно и то, что выполнение предписаний по программам пополнений (эти предписания в основном выражаются в таких категориях, как затраты и отдача, и не связаны с конечными показателями) не является единственным определяющим фактором развития. Страны с недостаточно развитыми институтами и неэффективным государственным управлением сталкиваются с трудностями в современном мире, и в их показателях уровня бедности не прослеживаются тенденции к его снижению. На этом фоне можно отметить возросшую эффективность деятельности МАР в области развития, хотя в конечном итоге, учитывая ее смелые цели и задачи, выполнение МАР своих программ можно назвать удовлетворительным лишь частично.

Несмотря на то, что МАР добилась успехов в оказании помощи многим странам в создании основ для экономического роста и снижения уровня бедности, результаты деятельности стран – членов МАР по достижению достаточно высоких темпов устойчивого роста в течение достаточно длительного периода благодаря реализации надлежащих мер в интересах основной массы малоимущих оказались неоднозначными. Это отражает влияние на показатели развития многих не зависящих от МАР факторов, включая региональные конфликты, слабые возможности самих стран, недостаточно последовательное проведение политики, не всегда надлежащий уровень оказания помощи и внешние потрясения. В то же время это также указывает на те области, где работа МАР, несмотря на то, что она в целом признана удовлетворительной и продолжает улучшаться, могла бы быть активизирована с целью содействия достижению более значимых результатов в области развития.

MAP были введены важные новшества в ее организационную структуру, инструменты кредитования и стратегии оказания помощи с целью более тесной увязки ее деятельности с приоритетами стран в области развития. Был принят более критический подход к оценке своей деятельности и введена практика пересмотра политики с целью повышения ее эффективности в области развития. Однако самое главное заключается в том, что кредитная политика MAP привела к ощутимым результатам. Тем не менее,

по настоящее время связь между институциональными приоритетами и программами помощи весьма слаба, остаются недостатки в кредитной и некредитной деятельности MAP, препятствующие достижению эффективности на уровне проектов и стран. Сокращение объемов финансирования аналитической работы, сложные задачи по повышению эффективности руководства, медленные темпы институционального развития и недостаточность усилий по наращиванию

Вставка 2. Краткий обзор деятельности MAP

По просьбе стран – доноров MAP и ее исполнительных директоров Департамент оценки операционной деятельности (ДООД) проанализировал деятельность MAP за период выполнения программ 10–12-го пополнений бюджета. ДООД счел обязательства по программам этих пополнений чрезвычайно актуальными и своевременными, но в то же время исключительно трудными для выполнения, как для MAP, так и для ее заемщиков. Эти обязательства включают следующее: 1) концентрация внимания на проблеме бедности при оказании содействия развитию стран; 2) расширение доступа к социальным услугам, содействие расширению базы экономического роста, стимулирование эффективного управления, и включение вопросов равноправия полов и защиты окружающей среды в мероприятия по развитию; и 3) повышение эффективности своей деятельности путем разработки стратегий содействия странам, основанных на более тщательном обороте программ, более широком участии заинтересованных сторон и более успешной координации усилий.

В целом, ДООД признал деятельность MAP в отношении выполнения ею своих обязательств удовлетворительной, но с некоторыми оговорками. MAP многое сделала для того, чтобы уделять больше внимания проблеме бедности в своей аналитической работе, при обсуждении вопросов экономической политики и при выделении кредитов. Качество кредитных и некредитных услуг улучшилось. В последнее время MAP сумела поставить на первый план вопросы эффективности управления. Однако ей не удалось в полной мере добиться включения вопросов развития частного сектора, равноправия полов и экологической устойчивости в свои страновые программы. С учетом множества факторов, находящихся вне контроля MAP, результаты выполнения ею своих обязательств расцениваются как частично удовлетворительные. MAP и ее партнерам предстоит еще многое сделать для решения сложных задач, связанных с содействием устойчивому экономическому росту, нацеленному на улучшение положения малоимущих и имеющему широкую социальную базу.

В дальнейшем MAP следует сосредоточить усилия на реализации существующих программ, распределять ресурсы в соответствии со стратегическими приоритетами и консолидировать свои полномочия. MAP следует уделять больше внимания тем областям своей деятельности, в которых она имеет относительные преимущества, а именно: работе на стратегическом уровне для оказания поддержки реформированию экономики в целом, ее отдельных отраслей и государственного аппарата, и поставить во главу угла каждого аспекта своей работы усилия по наращиванию потенциала стран-заемщиков. Пользуясь полной поддержкой своих акционеров, MAP следует также играть более активную роль в содействии гармонизации и координации программ помощи на глобальном уровне и на уровне конкретных стран для уменьшения высоких транзакционных издержек при оказании помощи.

Для этого потребуется более тщательный отбор стран и программ, расширение участия в важнейших областях реформирования госсектора и институционального развития, принятие вместе с партнерами обязательств по переходу от временных мер к структурированному процессу координации программ помощи, реинвестирование средств в аналитическую работу MAP и финансирование в полном объеме одобренных стратегий содействия странам.

Изменение процедуры пополнения бюджета может также улучшить работу MAP. Таких изменений может быть три: разработка долгосрочной концепции, уделяющей основное внимание конечным результатам; вовлечение развивающихся стран в процесс определения приоритетов и наблюдения за выполнением задач в рамках программ пополнений бюджета; и определение обязательств относительно возможности достижения поставленных целей и отслеживания их выполнения, при реалистичных затратах.

потенциала, ненадлежащий отбор, слабый мониторинг и анализ на уровне стран и проектов требуют более действенных мер по исправлению ситуации. Все это признается и в некоторых случаях особо подчеркивается руководством МАР в докладах о своей деятельности.

ПОЧЕМУ НЕОБХОДИМ ЭТОТ ОБЗОР?

С момента основания МАР ее главные цели и основные характеристики оставались неизменными. В то же время МАР постоянно улучшала и расширяла свои подходы. "Доклад о мировом развитии 1990 года: борьба с бедностью", в котором была выдвинута стратегия снижения уровня бедности с помощью проведения экономических реформ и осуществления инвестиций в производство, явился интеллектуальным и программным водоразделом в деятельности МАР. Была поставлена цель повысить доходы малоимущих посредством стимулирования роста в трудоемких отраслях производства и расширить их доступ к основным социальным услугам и системам социальной защиты. Данная стратегия отражала эмпирические свидетельства, которые указывали на важность экономического роста и на главенствующую роль фактора развития людских ресурсов в обеспечении существенного и устойчивого повышения уровня жизни.

Обязательства по 10–12-му пополнениям бюджета МАР были разработаны на основе стратегии 1990 года, призывающей МАР уделять больше внимания вопросам борьбы с бедностью. Это позволило включить вопросы равноправия полов, защиты окружающей среды и эффективного управления в "широкий контекст борьбы с бедностью" (Доклад о 12-м пополнении бюджета МАР). Обязательства по пополнениям бюджета МАР включали повышение эффективности работы Ассоциации на основе усиления заинтересованности стран в реализации программ помощи и укрепления партнерства в области развития. Разносторонний, комплексный характер этих задач, отличающихся от общих рекомендаций, воплощенных в предыдущих соглашениях о пополнениях бюджета, явился причиной составления настоящего обзора.

Ответственно ли выполнила МАР свои обязательства, связанные с пополнениями бюджета? Менялась ли ее деятельность достаточно быстро и в нужном направлении? Стала ли она в результате этих изменений лучше подготовленной для оказания содействия странам-заемщикам в современную эпоху быстрого развития технологий, потоков частных инвестиций, которые не признают государственных границ, и все более ухудшающегося состояния окружающей среды? Эти вопросы и побудили членов МАР обратиться с предложением о проведении независимого анализа ее деятельности.

ПРОГРАММНЫЕ ЦЕЛИ

Сосредоточение усилий на борьбе с бедностью

После принятия в 1990 году стратегии борьбы с бедностью МАР стала уделять все больше внимания этой проблеме в своей аналитической работе, при выделении инвестиционных кредитов и в рамках операций по структурной перестройке. За соответствующие периоды пополнения бюджета МАР активизировала и конкретизировала свою работу в этом направлении. Проведение соответствующей внутренней политики и институциональных перемен в сочетании с внешней помощью, поступающей от МАР (и других доноров), позволили многим заемщикам МАР в большей степени сосредоточить свое внимание на вопросах снижения уровня бедности, чем в начале отчетного периода. Однако для достижения значительных и устойчивых результатов в борьбе с бедностью необходимо укрепление и углубление реформ в области развития и оказания помощи.

Корректировка стратегий содействия странам. В своих обязательствах МАР уделяет первостепенное внимание вопросу снижения уровня бедности, и эта важнейшая задача во все большей степени находит отражение в ее стратегиях содействия странам (ССС), особенно начиная с 1997 года. Основными целями таких стратегий являются расширение базы экономического роста, развитие людских ресурсов и защита социально уязвимых групп населения.

Все большее внимание в стратегиях содействия странам стало уделяться вопросам комплексного исследования проблемы бедности и проведению консультаций с заинтересованными сторонами. К началу 2000 финансового года стратегии МАР по содействию странам все чаще стали включать задачи по снижению уровня бедности, связанные с промежуточными целями и ориентирами для отслеживания эффективности деятельности МАР и ее заемщиков.

В соответствии со сформулированной в ССС определяющей задачей по снижению уровня бедности МАР провела большую работу по сбору и распространению аналитических данных по проблеме бедности. Оценка уровня бедности была проведена в 90 процентах всех стран-заемщиков МАР, отвечающих критериям оказания помощи, и почти в половине из них были проведены исследования в области эффективности государственных расходов. Тем не менее, необходимо добиться более четкого определения программных приоритетов, выполнение которых будет иметь наибольшее воздействие на снижение уровня бедности. В этих целях необходимо уделять больше внимания качеству и стратегической направленности общеэкономической и отраслевой исследовательской работы и содействовать расширению возможностей заемщиков по сбору и оценке данных об уровне бедности, отслеживанию прогресса и повышению эффективности выполнения программ.

Расширение доступа к социальным услугам. За период 10–12-го пополнений бюджета МАР успешно выполнила свои обязательства по увеличению объема кредитования социального сектора. Объем инвестиционного кредитования на цели развития социального сектора увеличился с 20 процентов от общего объема инвестиционных кредитов, выделенных МАР в конце 80-х годов, до устойчивого уровня в 40 процентов, начиная с 1995 года. Благодаря этому МАР превратилась в крупнейшее кредитное учреждение, финансирующее развитие людских ресурсов, и в один из основных аналитических и консультативных центров, обслуживающих преимущественно страны Африки. Посредством

своей деятельности в области аналитических разработок, кредитования и технического содействия МАР помогла странам консолидировать их политику, направленную на развитие людских ресурсов, повысить уровень расходов на социальные нужды, расширить доступ к основным услугам и, в частности в странах с переходной экономикой, отрегулировать механизмы пенсионного и иного социального обеспечения. В целом, при оказании помощи МАР перенесла центр своего внимания с проектов на общеотраслевые реформы, и оказала то или иное содействие развитию социального сектора практически во всех странах, являющихся ее активными заемщиками.

В целом МАР добилась больших успехов в оказании помощи странам по расширению доступа к социальным услугам, чем в улучшении качества оказания этих услуг малоимущим. Трудной задачей было оказание помощи странам в решении политически и институционально сложных вопросов (особенно в области управления государственным сектором и институционального развития), которые затрудняют проведение общеотраслевых реформ и программ, необходимых для получения устойчивых результатов. Для ее решения МАР внесла некоторые новшества в свои программы, включая новые программные и адаптируемые инструменты кредитования на уровне отдельных отраслей и стран. Она также усилила свое присутствие на местах, стала уделять больше внимания институциональным реформам и в большей степени учитывать важность заинтересованности стран в реализации программ на основе партнерства при осуществлении экономических реформ. МАР активизировала свое участие в общеотраслевых программах развития систем образования и здравоохранения, в осуществлении которых ведущую роль играют сами страны при координации со стороны доноров; стала уделять больше внимания программам (региональным или глобальным), предназначенным для нескольких стран. В последнее время МАР активизировала свою поддержку усилиям, направленным на более тесное увязывание социальных реформ с целями

по снижению уровня бедности посредством оказания содействия странам в подготовке документов по стратегии сокращения бедности. Каждое из этих нововведений является многообещающим, но в то же время представляет собой трудную для выполнения задачу, что требует дальнейшей ориентации политики на достижение конкретных результатов и осуществления изменений в порядке предоставления помощи по линии МАР и других доноров.

Задача расширения базы экономического роста

В своих усилиях по расширению базы экономического роста, второго основного компонента системы мер по снижению уровня бедности, МАР добилась определенных успехов в выполнении своих обязательств уделять больше внимания вопросам борьбы с бедностью и социальным аспектам при осуществлении операций на цели структурных преобразований и усилить поддержку развитию частного сектора. Тем не менее, задача расширения базы экономического роста, способствующего созданию рабочих мест, полностью еще не решена.

Позитивные результаты кредитования на цели структурных преобразований.

Оценка проектов, осуществляемых Всемирным банком в целом, свидетельствует о повышении эффективности операций по структурной перестройке. Число проектов, по которым были достигнуты удовлетворительные результаты, выросло с 65 процентов от всех завершенных проектов в период 9-го пополнения бюджета до 80 процентов в период 11–12-го пополнений. В странах, приверженных осуществлению реформ, деятельность МАР в области структурной перестройки способствовала достижению макроэкономической стабильности и устранению основных экономических диспропорций. Однако привела ли она к повышению доходов и уровня занятости бедных слоев населения, остается неясным. Почему партнерам в области развития, включая МАР, было так трудно оказывать поддержку странам в их стремлении двигаться дальше промежуточных показателей программ

структурной перестройки (разработка новой политики, законодательства, проведение приватизации) и добиться лучших результатов в борьбе с бедностью?

Трудность заключалась в том, что многие страны – члены МАР проявляли непоследовательность в проведении реформ, снижая свои возможности по обеспечению устойчиво высоких показателей роста и осуществлению сложных структурных реформ, необходимых для снижения уровня бедности в долгосрочном плане. Трудным оказалось и осуществление практических мер по достижению не просто роста, а роста, имеющего более широкую базу, и устранению факторов, мешающих малоимущим воспользоваться возможностями, которые открываются для них при проведении политики, ориентированной на экономический рост. Вызывают беспокойство свидетельства, включая свидетельства заинтересованных сторон, которые указывают на слабую связь между изменениями в проводимой политике, отраслевой стратегией и прогнозируемыми показателями роста в стратегиях МАР по содействию странам и на отсутствие в них механизмов, посредством которых бедные слои населения могут воспользоваться преимуществами экономических реформ. Крайне необходимо сосредоточить усилия на специфических для каждой страны факторах обеспечения роста, ориентированного на бедных, достичь большей ясности и конкретности в том, как МАР может оказать наиболее эффективное содействие странам-заемщикам в определении и решении их приоритетных задач.

Отставание в развитии сельских районов и частного сектора. Отставание в развитии как сельских районов, так и частного сектора тоже в значительной степени повлияло на то, что цель расширения базы экономического роста не была достигнута. При заключении соглашений относительно 10–12-го пополнений бюджета МАР, кредитованию развития сельского хозяйства и сельских районов, не было придано должного значения. В результате объем финансирования сократился с 23,4 процента от запланированного в ходе реализации 10-го

пополнения бюджета МАР до 9,6 процента в первый год реализации 12-го пополнения. Представляется, что МАР вполне обоснованно отстранилась от осуществления безуспешных мероприятий, таких как организация многоуровневых систем распространения сельскохозяйственных знаний и комплексные меры по развитию сельских районов (где процент неудач превышал средние показатели). Однако никаких более эффективных подходов предложено не было. Кредитование структурных преобразований и соответствующие экономические и социальные исследования (ЭСИ) привели, наряду с другими факторами, к существенным изменениям экономической политики в ряде стран – членах МАР, что выразилось в совершенствовании ценового стимулирования сельскохозяйственного производства и увеличении экспорта сельскохозяйственной продукции. Но при всем этом мероприятия по реформированию так и не позволили решить структурные и институциональные проблемы, препятствующие росту производительности в сельском хозяйстве, реализации продукции этой отрасли на рынке и снижению уровня бедности в сельских районах.

Относительное сокращение, по сравнению с другими отраслями, объемов кредитования сельских районов и сельскохозяйственной отрасли не следует а priori воспринимать как негативное явление, особенно с учетом того, что кредитование социальных фондов, сельской инфраструктуры, здравоохранения и образования остается на достаточно высоком уровне. Однако с учетом того, что большинство бедного населения планеты будет продолжать жить в сельских районах и в XXI веке, а сельскохозяйственная продукция составляет значительную часть ВВП бедных стран, отсутствие консенсуса среди партнеров в области развития в отношении стратегии развития сельских районов и снижение внимания к сельскому хозяйству в рамках программ оказания помощи вызывают беспокойство. Эта отрасль заслуживает повышенного внимания со стороны международных организаций, занимающихся проблемами развития, а роль МАР должна быть определена в процессе консультаций с этими организациями.

И напротив, по мере наращивания усилий в области макроэкономической стабилизации в 90-е годы, МАР увеличила объем помощи, направленной на развитие частного сектора, и в отдельных подсекторах ей удалось добиться некоторых успехов. Но в рамках стратегий содействия странам (ССС) до сих пор не предусмотрено четко продуманных мероприятий в области развития частного сектора. В некоторой степени это связано с различиями в подходах к этой проблеме между МАР и получателями кредитов, а также с продолжающимися трудностями в согласовании деятельности МАР, МФК и МИГА. За последние несколько лет МАР укрепила рабочие контакты с МФК. В то же время, более четкое определение роли МАР в совершенствовании политики в отношении отдельных стран, связей МФК с частными корпорациями, каталитических функций МИГА в плане стимулирования иностранных инвестиций; дальнейшее распределение функций между этими учреждениями; и отказ от проведения мероприятий, которые могут более эффективно осуществляться другими организациями – все это могло бы способствовать повышению эффективности общих усилий и лучшему отбору. И хотя раньше Банк при оценке реализации СССР не занимался анализом мероприятий в области развития частного сектора, в отчете об осуществлении СССР за 2000 год отмечается, что привлечение МФК и МИГА к разработке СССР на более ранней стадии привело к повышению качества программ в области развития частного сектора. В этой связи, отчет содержит предложение о более тесной увязке стратегий содействия отдельным странам с рабочими программами для этих стран.

Несмотря на то, что многие шаги МАР привели к положительным результатам, выборочная оценка помощи МАР отдельным странам показала ее относительно низкую эффективность в области развития частного сектора, продемонстрировав необходимость повышения внимания к улучшению инвестиционного климата. Эта оценка также отразила прошлые недостатки в поддержке средних и малых предприятий и в финансировании сельских районов. Именно в этих

двух областях произошли значительные изменения, которые потребовали от МАР разработки новой стратегии с целью наращивания ее усилий. Недостаточное внимание к созданию политических и институциональных условий для проведения приватизации привело к тому, что далеко не все получили возможность воспользоваться достигнутыми успехами. При этом, в соответствии с обязательствами в рамках 12-го пополнения бюджета МАР, в настоящее время большое внимание уделяется социальной защите населения и вопросам охраны окружающей среды. Недавно были предприняты шаги, направленные на привлечение частного сектора к созданию инфраструктуры, которые представляются весьма перспективными.

В настоящее время ведется подготовка документа с изложением стратегии в области развития частного сектора. В нем будет определено и обосновано четкое распределение обязанностей и дополнительные критерии отбора как внутри Группы организаций Всемирного банка, так и в отношении ее партнеров. Кроме того, в документе должен быть намечен путь для усиления поддержки со стороны МАР мероприятиям по улучшению политической и нормативно-правовой базы для частных инвестиций, по созданию необходимых институциональных основ приватизации, по расширению участия частного сектора в создании инфраструктуры и оказании социальных услуг и, в общем плане, по обеспечению доступа к благам, полученным в результате деятельности, направленной на развитие частного сектора.

Стратегическая роль МАР. Относительное преимущество МАР в деле расширения базы экономического роста и снижения уровня бедности лежит в области стратегии: и это не только предоставление кредитов для реализации программ структурной перестройки и для осуществления ключевых инвестиций, направленных на расширение базы экономического роста, но и поддержка исследовательской и аналитической деятельности, необходимой для определения мероприятий, которые позволят обеспечить бедным доступ к общим благам, полученным в результате оказания

помощи. Документ по стратегии сокращения бедности (ПРСП), разработанный после переговоров по 12-му пополнению бюджета МАР и основанный на принципах Комплексной стратегии развития, представляет собой наиболее значительный шаг на пути достижения этих целей. Он содержит новые подходы к увязке анализа проблем бедности с разработкой политики и выбором программ с участием страны – получателя помощи, привлечением партнеров и проведением контроля. В связи с этим МАР следует наращивать поддержку усилий, направленных на укрепление способностей кредитополучателей к отслеживанию хода выполнения программ, анализу и улучшению результатов, а также к информированию широкой общественности. Помимо этого, в настоящее время руководство МАР обдумывает пути повышения роли Документов по отраслевым и тематическим стратегиям (ССП) в выявлении пробелов в обеспечении информацией и разработке стратегий, в первую очередь в том что касается борьбы с бедностью. ССП призваны стать основными документами, позволяющими определить дальнейшие, наиболее эффективные, шаги со стороны Группы организаций Всемирного банка.

Включение проблем равноправия полов, охраны окружающей среды и эффективности управления в программы МАР

В обязательствах в отношении 10–12-го пополнений бюджета МАР прозвучал призыв к включению проблем равноправия полов, охраны окружающей среды и эффективности управления в программы МАР по оказанию помощи отдельным странам. Эти обязательства имели большое значение, однако их реализация сдерживалась отсутствием консенсуса в отношении приоритетности этих вопросов и роли МАР в их решении, как в рамках самой МАР, так и среди стран-членов. И хотя МАР внесла значительный вклад в решение проблем в каждой из этих областей, успехи были достаточно скромными по сравнению с амбициозностью принятых обязательств.

Недостаточно быстрый прогресс на пути включения проблем равноправия полов и охраны окружающей среды в основную деятельность Банка. В том что касается обязательств по устранению неравноправия полов в доступе к здравоохранению и образованию, МАР достигла удовлетворительных результатов. Отчасти это связано с заинтересованностью стран-получателей в реализации программ помощи и установлением эффективных партнерских отношений с другими организациями, занимающимися проблемами развития, и, помимо того, с тщательной аналитической работой, предшествующей проведению каждого мероприятия. В странах, где неравноправие полов проявлялось особенно ярко, МАР требовала учитывать эту проблему практически во всех образовательных проектах, что усилило тенденции к увеличению охвата девочек образованием. Кроме того, это привело к положительным результатам в области охраны здоровья матери. В то же время содействие МАР в меньшей степени ощущалось в области привлечения женщин к экономической деятельности и совершенствования институциональной инфраструктуры стран-заемщиков в том, что касается равноправия полов. Это негативно отразилось на эффективности оказываемой помощи и привело к отрицательным результатам на уровне отдельных стран.

Реализацию мероприятий МАР в области охраны окружающей среды также можно назвать успешной лишь частично. К концу периода 11-го пополнения бюджета МАР национальные планы действий по улучшению экологии были приняты практически во всех странах, входящих в МАР. Однако качество этих планов и степень их применения в рамках ССС существенно различались от страны к стране. Чтобы повысить эффективность решения проблем защиты окружающей среды в тех странах, программы помощи которым включают экологические вопросы в число наиболее приоритетных, Банк в своем обзоре стратегий содействия странам на 2000 год наметил ряд "дальнейших шагов" в этом направлении. Они основаны на учете

рекомендаций, содержащихся в заключениях ДООД, отчетах собственных и независимых экспертов и направлены на более полное включение экологических вопросов в экономические и отраслевые исследования, на укрепление взаимосвязи между проблемами окружающей среды и мерами по борьбе с бедностью, на более тщательный учет в ССС экологических показателей и тенденций при определении проблем, с которыми сталкиваются конкретные страны в процессе развития. Эти меры являются необходимыми элементами, позволяющими включить природоохранные мероприятия в повестку дня МАР. Но это лишь первые шаги.

Хотя объем кредитов, предоставляемых на реализацию экологических проектов, и остается на уровне, достигнутом в период 9-го пополнения бюджета МАР, Ассоциация все же увеличила количество экологических компонентов в проектах для ключевых отраслей. Эта помощь способствовала повышению степени информированности широкой общественности и органов исполнительной власти о природоохранных проблемах и содействовала, к примеру, приостановлению процесса деградации земель, повышению отдачи от засушливых земель и расширению возможностей для улучшения экологии в отдельных странах. Кроме того, МАР оказала содействие странам в повышении качества проводимых ими оценок состояния окружающей среды. С другой стороны, неудачные попытки применить надлежащие природоохранные меры в рамках реализации ряда наиболее важных проектов обусловили необходимость укрепления процессов оценки состояния окружающей среды. В более широком плане, те, кто занимается разработкой проектов во всех секторах должны руководствоваться соображениями сохранения качества и устойчивости окружающей среды. Охрана природы и уменьшение неблагоприятного воздействия на окружающую среду должны стать "задачей минимум", но ни в коем случае не главным направлением стратегии экологической устойчивости. МАР еще предстоит предпринять шаги в области выработки рекомендаций по определению, достижению, мониторингу и оценке этих более широких целей.

Отсутствие заинтересованности стран в получении от МАР кредитов для решения проблем равноправия полов и охраны природы является сдерживающим фактором, что объясняется отчасти и возможностью получения грантов на эти цели из других источников. Но и сама МАР не ввела соответствующие механизмы, необходимые для включения проблем равноправия полов и экологии в русло своей основной деятельности. В обеих областях существует острая необходимость в укреплении институциональных структур стран-заемщиков и в совершенствовании их политики. Кроме того, исходя из результатов общего анализа ситуации, МАР следует уделять больше внимания включению проблем равноправия полов и охраны окружающей среды в ССС, углубить рассмотрение этих проблем при анализе социальных и экономических условий, который проводится при подготовке проектов, реализуемых при поддержке МАР, особенно в тех случаях, когда в какой-либо стране отмечаются значительное неравенство полов или серьезные экологические проблемы. Кроме того, необходимо более четко очертить политические рамки выдвижения Банком на передний план проблем равноправия полов и охраны окружающей среды, укрепить руководство в решении этих проблем, создать системы мониторинга и оценки для систематического отслеживания и анализа решения этих проблем в рамках МАР. Новые стратегии, определяющие направления деятельности по обеспечению равноправия полов и охраны окружающей среды, которые сейчас обсуждаются в Банке, предоставят возможность эффективно решать эти проблемы.

Решающий фактор эффективного управления. Если в стратегии Банка по борьбе с бедностью 1990 года качеству управления не было уделено должного внимания, то в период 10–12-го пополнений бюджета МАР данный фактор был определен как решающий, влияющей на все основные области реализации программы. Однако МАР не спешила выполнять свои обязательства по повышению эффективности управления, предусмотренные 10-м пополнением бюджета. И все же в последние четыре года в качестве приоритетов программ

оказания помощи отдельным странам были обозначены реформа государственного сектора и борьба с коррупцией. Для укрепления и расширения своих оперативных возможностей МАР усилила кадровую политику, аналитическую работу и управление процессом выработки экономической политики. Был начат диалог со странами по вопросам эффективности управления, страны начали предоставлять отчеты на эту тему. Увеличился объем кредитования реформ государственного сектора. При выделении кредитов и анализе государственных расходов все больше внимания уделяется вопросам институционального развития, а также более общим вопросам управления государственными расходами, хотя создание условий для обеспечения эффективности и подотчетности продолжает оставаться главной задачей.

Однако не всего удалось достигнуть. Подход к вопросам эффективности управления в разных странах все еще лишен последовательности, поэтому от различных международных организаций требуется более высокий уровень координации действий, чтобы надлежащим образом охватить, на основе относительного преимущества, весь широкий круг вопросов эффективного управления. К примеру, большая поддержка требуется укреплению правового государства, поскольку это решающий фактор создания благоприятной инвестиционной среды, а также повышения уверенности человека в завтрашнем дне (такой уверенности лишены бедные слои населения). На настоящий момент МАР оказывает помощь мероприятиям в данном направлении лишь в нескольких странах, не имея относительного преимущества в решении всех вопросов, связанных с судебной и правовой реформой (включая совершенствование правоохранительной практики). Сейчас (в отличие от предыдущего периода) особое внимание уделяется мерам по укреплению отчетности в области государственных финансов в странах-заемщиках, однако для решения этой проблемы требуется направить больше усилий на наращивание потенциала на уровне отдельных стран. Помимо прочего, эффективность управления стала фактором, определяющим

уровень кредитования по линии МАР. Сейчас при предоставлении кредитов применяется так называемая "скидка на повышение качества управления". Однако эта льгота требует дополнительного обдумывания с тем, чтобы обеспечить максимально эффективное воздействие на систему управления.

ПРОГРАММНЫЕ МЕТОДЫ

Внося изменения в повестку дня развития, МАР всегда оказывалась на "переднем крае" перемен в области "оказания содействия". В докладах о пополнениях бюджета МАР всегда особо подчеркивалась необходимость применения более строгих критериев отбора при оказании содействия, а также совершенствования отношений партнерства путем более активного вовлечения стран-получателей и координации проектов МАР с собственными программами развития этих стран.

В соответствии с обязательствами МАР, изложенными в документах о пополнении бюджета, новая повестка дня программы реформ сосредоточена, прежде всего, на освещении четырех ключевых методов достижения ее целей: повышении роли ССС в определении программных приоритетов; совершенствовании системы распределения финансирования на основе достигнутых результатов с целью более тесной увязки результатов проводимых в стране мер с объемом кредитования; более широком привлечении всех заинтересованных сторон к реализации проектов и программ; и повышении уровня координации действий доноров. Разработка Документа по стратегии сокращения бедности (ПРСП) придала дополнительный импульс этой новой повестке дня. Однако МАР, наряду со своими партнерами в области содействия развитию, еще предстоит многое сделать в области консолидации и институционализации усовершенствованных отношений партнерства.

Совершенствование критериев отбора программ и стран

Повышение роли ССС. При разработке и оценке программ помощи МАР отдельной стране стало

уделяться все больше внимания как "основной программной единице". ССС (понимаемая и как документ, и как метод) превратилась в главный инструмент планирования программ. За последние несколько лет значительно повысились заложенные в ССС возможности для проведения самостоятельной оценки результатов. Благодаря комплексному анализу и более широкому участию заинтересованных сторон в разработке ССС, МАР существенно повысила актуальность программ, укрепила заинтересованность стран-получателей в реализации программ и способствовала улучшению координации помощи. В то же время ретроспективный анализ стратегий содействия странам за 1998 год, проведенный Всемирным банком, показал, что к началу периода 12-го пополнения бюджета МАР менее чем в 40 процентах случаев стратегии предусматривали критерии отбора в ключевых программных областях, и еще реже ССС связывали стратегию МАР с ее относительным преимуществом, включая определение приоритетных задач по отраслям, внутри их и по способам осуществления. Отразив некоторое повышение внимания к этому вопросу со стороны правительств стран – членов МАР и ее руководства, стратегии содействия на 2000 финансовый год показали некоторое улучшение с точки зрения методов отбора программ, однако эта тенденция еще не закрепилась. После введения ПРСП роль ССС должна в очередной раз измениться. По расчетам руководства, к июлю 2002 года ССС будут, как правило, основаны на ПРСП, сохраняя при этом свою функцию бизнес-планов для целей Группы организаций Всемирного банка. Несмотря на это, проблема методов отбора программ сохранится. Сохранится и необходимость в обеспечении последовательности при применении критериев оценки качества ПРСП, определении условий начала кредитных выплат в рамках ССС, а также оценки эффективности использования кредитных средств МАР на основе достигнутых результатов.

Укрепление системы распределения кредитных средств на основе достигнутых результатов. Применяемая МАР система выделения кредитов на основе достигнутых результатов (основной механизм отбора стран для предоставления кредитования)

на сегодняшний день стала более эффективной с точки зрения выделения кредитов странам с более высоким показателем результативности, нежели в начале периода 10-го пополнения бюджета МАР. Этот факт отражает углубление понимания причин, лежащих в основе экономического роста и снижения уровня бедности, а также выполнение конкретных рекомендаций, полученных в рамках программ пополнения бюджета, в том числе повышение значимости показателей эффективности руководства, устойчивости окружающей среды и расходов, непосредственно не относящихся к развитию, при анализе достигнутых страной результатов. И все же можно перечислить лишь несколько стран, которые добились значительных успехов (и большинство из них – небольшие по размеру страны). Основная часть кредитов, предоставляемых МАР, направляется, таким образом, в страны, демонстрирующие "средние результаты". Определенные недостатки остаются в самой структуре и в порядке применения системы распределения кредитных средств. Они связаны с двумя ключевыми вопросами: справедливостью подхода ко всем странам и степенью увязки критериев оценки достигнутых страной результатов со стабильным снижением уровня бедности в ней. Эти вопросы возможно решить через пересмотр ныне применяемой методики "скидки на повышение эффективности управления" (которая не позволила учесть серьезные проблемы эффективности государственного управления в некоторых странах-заемщиках), и через дальнейшую адаптацию критериев оценки, достижение большей открытости и налаживание диалога между партнерами.

Построение более эффективных отношений партнерства
Переход от принципа “временной меры” к структурированному процессу координации помощи. Лишь немногие из программных целей и методов, которые указаны в докладах МАР о пополнении бюджета, могут быть успешно реализованы при нынешнем уровне координации помощи. В ходе реализации

программы 10–12-го пополнений бюджета МАР основное внимание стало уделяться уже не механизму координации действий доноров, а совершенствованию процессов управления предоставляемыми средствами, предпочтительно при ведущей роли стран-получателей, при этом доноры оказывают поддержку тщательно разработанным конкретной страной мерам и программам. Эти изменения нашли отражение в последующих рекомендациях МАР (наиболее полное – в 12-м пополнении бюджета). В них делался акцент на создании партнерств, в которых главная роль отводится стране-получателю и которые успешно сочетают задачу обеспечения участия страны в разработке программ развития с задачами координации действий доноров. Но достигнутые до сих пор успехи носят весьма ограниченный характер, недостаточная координация некоторых программ помощи ложится тяжелым бременем на страны-получатели и приводит к снижению эффективности программ содействия.

Несмотря на весьма скромные результаты реализации программ 10 и 11-го пополнений бюджета, МАР предприняла новые усилия по координации действий по предоставлению помощи. Особенно заметны эти усилия стали в последние три года. Координация внутри стран усилилась за счет перевода "страновых" директоров МАР в страны. МАР также стала уделять больше внимания согласованию процедур закупки и методов оценки среди многосторонних банков развития. Наметились тенденции к усилению механизмов координации со стороны стран-участниц. МАР стала чаще использовать отраслевой подход (ОП) – механизм оказания помощи странам, предусматривающий ведущую роль правительств соответствующих стран в разработке стратегии, программу финансирования, согласованную на среднесрочную перспективу, международную помощь, оказываемую в рамках данной стратегии, а также согласованные методы и показатели для контроля за реализацией стратегий. ОП – это один из немногих примеров официально структурированных механизмов координации программ, нацеленных как на разработку, так и

на осуществление стратегий. В этом качестве ОП должны стать структурными элементами для КСР и ПРСР. Исходя из сказанного выше, ясно, что происходит смещение акцента на привлечение стран-получателей к разработке стратегии и развитие отношений партнерства. Тем не менее, для утверждения и институционализации этого перехода требуется отказ от "временных мер" в пользу структурированных договоренностей на уровне отдельных стран, а также большее корпоративное вовлечение МАР и других организаций по оказанию содействия в деятельности, направленной на изменение сложившейся практики.

Простого участия в проекте недостаточно. Другим ключевым фактором перехода к отношениям эффективного партнерства являются повышение роли правительств, гражданского общества и частного сектора стран-получателей в рамках разработки, осуществления и контроля за осуществлением программ МАР. В период с 1994 по 2000 год количество проектов МАР, разработанных и реализованных с участием по меньшей мере основных заинтересованных сторон, практически удвоилось, достигнув уровня 83 процентов от общего числа проектов МАР. В последнее время расширилось число сторон, участвующих в составлении документов по оценке уровня бедности и обзоров государственных расходов, но при этом клиенты по-прежнему не удовлетворены уровнем наращивания потенциала на местах. Повысилась также степень участия заинтересованных сторон в подготовке ССС, однако до сих пор не ясно, за исключением некоторых случаев, насколько это способствует повышению качества ССС. Кроме того, в процессе перехода от простого участия в проекте к участию в аналитической работе и разработке стратегии возникли такие проблемы, как представительство, выработка подходов и дополнительные издержки.

РЕЗУЛЬТАТЫ

Корпоративные проблемы

Начиная с периода 10-го пополнения бюджета, МАР стала ускоренными темпами проводить

реорганизацию. Усилилось внимание к конкретным странам и их специфическим потребностям: сейчас на местах действуют около 24 страновых директоров МАР. МАР инициировала ряд новых инструментов кредитования, предназначенных для удовлетворения потребностей конкретной страны, которые направлены на развитие ее институциональных структур. Стабильно улучшаются результаты выполнения проектов: 70 процентов проектов были признаны удовлетворительными. Данный показатель практически сравнялся с аналогичным показателем по проектам МБРР. Степень влияния на институциональное развитие стран и устойчивость результатов проектов МАР также повысилась (пусть даже с весьма низкого исходного уровня). При этом вопросы выполнения стратегических задач, выбора инструментов и контроля за реализацией программ, распределения средств в соответствии с приоритетностью задач требуют дальнейшей доработки.

Ответственность за выполнение стратегических задач. Рамки стратегии, в которых действует МАР, не теряют своей актуальности. В то же время требуется уточнить основание, цели и охват стратегии МАР в определенных приоритетных областях, в частности, в области развития частного сектора, равноправия полов и охраны окружающей среды. Недавно руководство МАР отреагировало на результаты проверки, проведенной Контрольной комиссией: были выделены дополнительные ресурсы на цели обеспечения качества и контроля за выполнением гарантийных мер. Однако требуют дополнительной проработки вопросы, связанные с уточнением сфер ведения, повышением профессиональной подготовки и совершенствованием системы стимулирования персонала. Также требуется усиление регулярного контроля и периодической оценки на уровне самой Ассоциации, отдельной страны и отдельного проекта. Эти вопросы подчеркивают необходимость смещения "центра тяжести" матричной системы в сторону глобальных приоритетов, усиления роли отраслевых стратегий в определении программных целей, определении

роли МАР в достижении этих целей и содействия в их реализации.

Инвестиции в аналитические исследования и наращивание потенциала.

Расширение выбора кредитных инструментов позволило МАР добиться большей гибкости в предоставлении услуг и лучше учитывать специфические потребности заемщиков. Благодаря гибким формам кредитования и новым видам кредитов на структурные преобразования МАР стало легче оказывать поддержку институциональным реформам и приспособлять свои методы оказания помощи к конкретным потребностям отдельных стран. Однако достижение более высоких результатов в реализации программ все еще связано с решением ряда проблем, и в частности: обеспечением необходимого уровня аналитической работы и направлением большего объема помощи МАР на цели наращивания потенциала.

Распределение ресурсов. Проблема распределения ресурсов в соответствии с приоритетами затрагивает все остальные вопросы. В этом плане особое значение придается трем группам вопросов. Во-первых, наличие бюджетных ресурсов для предоставления приоритетных кредитных и некредитных услуг странам-получателям. Как отмечалось в исследованиях, составивших теоретическую основу данного доклада, в стратегических документах Всемирного банка и в соответствующих бюджетных предложениях, в рассматриваемый период сократились административные ресурсы для финансирования как отдельных стран, так и ЭСИ. Во-вторых, несмотря на то что борьба с бедностью является уставной деятельностью Банка, уровню бедности в отдельных странах и результатам их деятельности по его снижению придавалось относительно небольшое значение при распределении бюджетных средств. При распределении бюджетных средств между странами и регионами не делается какого-либо явного различия между странами – членами МАР и членами МБРР. Несмотря на то что в соответствии с решениями, принятыми на корпоративном уровне и на уровне региональных

управлений, выделение бюджетных ресурсов беднейшим странам стало больше увязываться с результатами их деятельности, эффективность этих мер все еще остается незначительной. Установлению подобной взаимосвязи на сегодняшний день препятствует ряд факторов, таких, например, как различия в объеме операционных издержек между различными странами. С другой стороны, фактор бедности мог бы играть большую роль при распределении бюджетных ресурсов, если бы применялась методология страновых нормативов. (На сегодняшний день, данный подход оказал лишь незначительное влияние на принятие решений.) В третьих, в системе планирования и формирования бюджета до сих пор отсутствует надлежащий механизм согласования обязательств и бюджетных ассигнований. Это – одна из характерных проблем стратегии содействия странам (ССС), которые, как правило, представляют собой инструмент планирования на два или три года, но утверждаются отдельно от ежегодных бюджетов соответствующих стран. В этой связи потенциально важное значение имеет тот факт, что в бюджетном процессе текущего года региональные управления не только учитывают все издержки по реализации СССР, но также, впервые, подготавливают трехлетний гибкий бюджет с целью минимизации влияния незапланированных изменений в объеме финансирования региональных управлений.

Новые предложения руководства. На протяжении периода, рассматриваемого в данном обзоре, были достигнуты значительные успехи в области оценки руководством своей деятельности, извлечения уроков и выдвижения новых инициатив, как уже отмечалось выше. Сегодня еще рано судить об эффективности большинства последних инициатив, однако не вызывает сомнения их значимость для повышения роли МАР. Кроме того, в ходе составления бюджета на текущий год руководство выдвинуло дополнительные предложения, некоторые из которых в высшей степени согласуются с основными выводами и рекомендациями настоящего обзора. А именно: 1) учреждение руководящего комитета, основная функция

которого будет заключаться в координации корпоративных стратегий, обеспечении соблюдения критериев отбора на институциональном уровне, разрешении противоречий между корпоративными приоритетами и программами для отдельных стран; 2) дальнейшее совершенствование механизма определения корпоративных приоритетов и критериев их отбора; 3) применение более точных способов отслеживания и управления мероприятиями по предоставлению некредитных услуг; 4) реформирование бюджетного процесса, о чем говорилось выше, включая полное финансирование ССС в рамках гибкого трехлетнего финансового плана и формирование бюджетных ориентиров на 2002-ой финансовый год и последующий период; и 5) дальнейшее развитие децентрализации и совершенствование матричной структуры управления, в частности, придание большей четкости системе распределения ответственности.

Могла ли МАР добиться лучших результатов?

Усилия МАР, направленные на переосмысление своей главной цели, стремление к более тесному и широкому сотрудничеству с партнерами в области развития, перевод персонала на места, переориентация страновых программ и кредитных инструментов – все эти изменения оказали значительное влияние на повышение эффективности деятельности в целях развития. Последние по времени инициативы в области КСР и ПРСП заложили основы для дальнейшего совершенствования процесса реализации программ и повышения их результативности. Как следствие, программа МАР в середине периода 12-го пополнения бюджета разительно отличается от программы 1994 финансового года, принятой в начале периода 10-го пополнения бюджета МАР. Результативность ее портфельных операций неуклонно возрастала, и ее вклад в достижение результатов в области развития повышался.

Влияние этих мер могло бы быть более значительным, если бы МАР в середине 90-х годов уделяла больше внимания проблемам управления и институциональным барьерам,

сдерживающим развитие стран, и направила больше усилий на проведение анализа и налаживание диалога с целью определения путей содействия развитию сельских районов и частного сектора, созданию дополнительных экономических возможностей для женщин, то есть всех мер, необходимых для расширения базы экономического роста, для улучшения положения малоимущих и борьбы с бедностью. Кроме того, результат подобных шагов мог бы быть более значительным, если бы МАР проявляла большую избирательность при распределении ресурсов (и не только в отношении стран, проявивших свою приверженность задаче борьбы с бедностью, но и в отношении выбора программ и инструментов на основе более тщательного изучения ситуации в какой-либо стране и относительного преимущества МАР применительно к каждой отдельной стране). И, наконец, эффективность деятельности МАР, по всей видимости, была бы более высокой, если бы она смогла найти более эффективные методы наращивания потенциала стран-заемщиков в партнерстве с другими организациями, если бы ей удалось разработать необходимые показатели и процедуры контроля, позволяющие более тщательно отслеживать достигнутые результаты, и, в сотрудничестве с партнерами, продвинуться значительно дальше в деле координации усилий на страновом уровне по программам, разработанным конкретными странами. Все эти проблемы нашли отражение в многочисленных отчетах ДООД, и подходы к решению многих из них были сформулированы в докладах руководства по оценке собственной работы и в предложениях по принятию необходимых мер. Ключ к решению будущих проблем заключается в установлении надлежащего баланса между имеющимися ресурсами и отдачей от них в процессе определения приоритетов и консолидации деятельности МАР по оказанию помощи конкретным странам в контексте инициатив КСР и ПРСП.

Перспективы

В рассматриваемый период произошли значительные изменения в странах-заемщиках, в

самой МАР и в системе содействия развитию. Стратегическая концепция, которой МАР придерживалась в период 10–12-го пополнений бюджета, способствовала продвижению в направлении, отвечавшем потребностям заемщиков, и остается актуальной для последующих периодов. Но МАР и ее партнеры еще продолжают практическое внедрение ключевых элементов стратегий, в том числе и в рамках новых инициатив, принятых в период 12-го пополнения бюджета МАР. Сегодня необходимо осуществить углубление и расширение преимуществ существующей стратегической концепции путем:

- уделения большего внимания реализации программ;
- рационального распределения ресурсов в соответствии с приоритетными задачами;
- консолидирования полномочий МАР.

В этих целях МАР потребуется внести дальнейшие изменения в ту роль, которую она играет в отдельных странах и в мире в целом, с учетом ограниченности ресурсов, необходимых для предоставления кредитов и реализации других видов деятельности. При осуществлении своей основной функции – поддержки деятельности стран в области развития – МАР должна сосредоточить усилия в тех областях, в которых она обладает сравнительными преимуществами, которые, как правило, на стратегическом уровне включают реформирование экономики в целом, ее отдельных отраслей и государственного аппарата, а также наращивание потенциала стран-заемщиков. В то же время, МАР должна играть более активную роль на глобальном уровне, чтобы обеспечить гармонизацию и координацию международной помощи, направляемой на достижение важнейшей цели – снижение уровня бедности.

Дальнейшие шаги

Опираясь на достижения последних семи лет, МАР может предпринять следующие шаги для повышения эффективности своей деятельности как на страновом, так и на глобальном уровне:

- **Усиление принципа отбора.** Многие еще требуется сделать для улучшения методов отбора стран, программ и корпоративных участников их реализации. В этой связи потребуются и впредь совершенствовать принцип распределения средств, исходя из конкретных результатов, и обеспечить согласованность в применении положений ПРСП, ССС и вышеуказанного принципа. Эта задача также включает укрепление отраслевых стратегий и их более полное включение в ССС в соответствии с национальными стратегиями сокращения бедности с целью выявления сфер деятельности, где МАР могла бы сыграть ведущую или вспомогательную роль в сотрудничестве с прочими донорами. МАР также необходимо уточнить собственные приоритеты и цели по отраслям и направлениям оказания помощи, чтобы лучше понять, какие обязательства она может (или не может) принять на себя. Однако на корпоративном уровне невозможно обеспечить эффективный отбор без учета стратегических решений других организаций. Необходимо, чтобы процесс отбора стал частью широкого плана по координации действий различных организаций. Определение количественных показателей по отраслям, кредитным инструментам или группам стран-получателей, на практике, препятствуют дальнейшему усилению принципа отбора стран и программ.
- **Концентрация внимания на вопросах эффективности управления и наращивания потенциала.** В каждом разделе настоящего обзора подчеркивается первостепенное значение эффективности управления и наращивания потенциала государственного сектора, что должно стимулировать правительства стран-заемщиков к созданию более эффективной системы предоставления общественных благ и услуг, к обеспечению большего уровня

гласности и подотчетности перед широкой общественностью. Стимулируя более эффективное управление и последовательную реализацию программ, каждый элемент содействия, оказываемого МАР (аналитические исследования, разработка операций и надзор за их реализацией, мониторинг результатов), должен быть направлен на наращивание потенциала стран-заемщиков. Для этого может потребоваться увеличение доли безвозмездного финансирования, предоставляемого по линии МАР, и/или более четко структурированная координация действий с другими организациями, предоставляющими помощь. Поскольку задача повышения эффективности управления, сформулированная в отчетах 10–12-го пополнений бюджета МАР, не утратила своей актуальности, на основании недавнего опыта можно заключить, что МАР, ее заемщики и партнеры в области содействия развитию должны принять на себя обязательства по совершенствованию систем государственных расходов и финансовой отчетности в странах – членах. МАР должна увязать предоставление последующих кредитов с выполнением странами-заемщиками графиков по созданию эффективной системы государственной финансовой отчетности.

- **Укрепление эффективных партнерских отношений в области развития.** МАР должна действовать на уровне отдельных стран и на глобальном уровне с целью формирования архитектуры развития нового типа, предусматривающей переход от временных мер к структурированному процессу координации помощи. ПРСП, как конкретный способ реализации принципов КСР, представляет собой потенциально важный шаг вперед. Реализация данной инициативы является одной из приоритетных задач 12-го (и последующих) пополнений бюджета МАР. В

данном контексте более последовательное и широкое внедрение отраслевых программ должно стать приоритетной задачей на уровне отдельных стран, особенно с учетом последних примеров того, как можно успешно использовать подходы, предусматривающие ориентацию на результат и координацию действий доноров для обеспечения реализации программ, разрабатываемых самими странами. На глобальном уровне, донорам МАР следует обратиться к президенту Банка с просьбой содействовать проведению ограниченного временными рамками процесса консультаций глав двусторонних и многосторонних организаций по оказанию помощи в целях достижения большей согласованности в их деятельности. Повестка дня должна выходить за рамки процедурных вопросов и затрагивать такие стратегические проблемы, как отбор программ и стран. МАР не может и не должна принимать на себя руководство всеми мероприятиями по оказанию помощи, но, в то же время, она может регулировать свои внутренние процедуры и способствовать применению подобного подхода другими организациями с тем, чтобы выйти на качественно новый уровень координации, что сегодня необходимо для снижения транзакционных издержек.

- Уточнение программных целей и проводимой политики. МАР должна прояснить, что имеется в виду под декларацией о "повышении внимания к проблеме снижения уровня бедности", уточнить свои программные цели и методы их достижения. Опыт последних семи лет говорит о необходимости расширения базы экономического роста и ускорения реформ в области управления, что представляет собой ключевую промежуточную задачу МАР в рамках достижения ее приоритетной цели борьбы с бедностью. Этот опыт также подтверждает необходимость увязывания целей и оперативной политики в области

решения взаимосвязанных проблем достижения равноправия полов, охраны окружающей среды и развития частного сектора непосредственно с задачами сокращения бедности, а также выработки более четкой политики в отношении включения вопросов равноправия полов и охраны окружающей среды в русло основной деятельности МАР.

- **Более четкое распределение ресурсов в соответствии с программными приоритетами.** Более четкое распределение ресурсов в соответствии с принятыми МАР обязательствами является важнейшим условием учета опыта прошедших семи лет, прежде всего, в том, что касается процесса формирования бюджета и полного финансирования ССС. При распределении бюджетных средств, уровень бедности не являлся фактором первостепенной важности, однако это положение может измениться в будущем при условии применения методики страновых нормативов. Усилия по более реалистичной оценке затрат на реализацию ССС должны сопровождаться организацией процесса, позволяющего полностью профинансировать ССС на основании решения Совета. Помимо этого, необходимо изыскать возможности для финансирования стран, демонстрирующих надлежащую добросовестность в реализации программ, добившихся определенных результатов в осуществлении конкретных общеэкономических и отраслевых программ и уделяющих большее внимание наращиванию местного потенциала.

Процесс пополнения бюджета

Выводы, которые можно сделать из настоящего обзора, указывают на то, что можно усовершенствовать и сам процесс пополнения бюджета МАР в целях повышения его эффективности. В его рамках предоставляется благоприятная возможность обсудить на

глобальном уровне накопленный опыт и будущие направления оказания международной помощи на цели развития, а также мобилизовать средства, необходимые для финансирования основных целей. Как указывалось выше, нынешнее состояние процесса пополнения бюджета МАР не позволяет полностью реализовать имеющийся потенциал.

Обязательства по пополнению средств, хотя и соответствовали складывающемуся в последнее время консенсусу среди международных организаций, занимающихся проблемами развития, отличались чрезмерной конкретизацией и перегруженностью (например, в части определения долей кредитования отдельных отраслей или стран и наличия большого числа слишком детализированных рекомендаций). В некоторых случаях присутствовала нереалистичная оценка того, чего реально могут достичь МАР и ее кредиторы за трехлетний период, причем исходным затратам уделялось больше внимания, нежели достигнутым результатам, а проблема бюджетных ресурсов вообще игнорировалась. Еще более важно то, что процесс пополнения фондов МАР проходил без участия партнеров в области развития (как заемщиков, так и иных организаций по оказанию содействия) – в ущерб определению приоритетов и реализации относительных преимуществ МАР. Осуществление изменений по трем направлениям могло бы улучшить процесс и результативность деятельности МАР в будущем.

Разработка долгосрочного подхода с упором на результаты. При обсуждении 13-го пополнения бюджета МАР необходимо обратиться с просьбой к руководству о разработке (в рамках консультаций с заемщиками) долгосрочного подхода МАР, дающего четкое определение ее приоритетов в области сокращения бедности, намечающего пути и способы распределения ресурсов МАР и позволяющего использовать преимущества глобальной роли МАР в ее действиях в отношении конкретных стран.

Привлечение развивающихся стран к определению обязательств, принятых в рамках пополнения бюджета МАР.

Запланированный для переговоров по 13-му пополнению бюджета МАР уровень открытости процесса консультаций значительно превышает уровень открытости мероприятий, предпринятых в рамках 12-го пополнения бюджета МАР. Это должно способствовать постановке реалистичных целей и обеспечить их практическую реализацию. За рамками переговоров МАР предстоит продумать вопросы привлечения ее партнеров к контролю и оценке хода реализации 13-го пополнения бюджета и полученных результатов.

Определение обязательств исходя из достижимых и подающихся мониторингу целей и реалистичной сметы расходов. В обязательствах в рамках пополнения бюджета МАР больший упор делался на вкладываемые ресурсы. Зачастую в этих обязательствах намечались нереальные цели, которые не учитывали в должной степени необходимость проявления страной заинтересованности в осуществлении реформ, направленных на

достижение устойчивого развития. Было бы лучше, если бы доклады о пополнении фондов МАР уделяли основное внимание целям развития и определению приоритетных действий, которые должна поддерживать МАР, с тем чтобы способствовать достижению указанных целей. При этом должны учитываться относительные преимущества МАР, а также указываться реалистичная смета расходов на пополнение фондов МАР. Кроме того, в докладах о пополнении бюджета должны быть согласованы показатели результатов деятельности МАР, а также сам процесс предоставления отчетов о ходе реализации программ. При этом необходимо признать тот факт, что соблюдение принципов КСР означает еще больший отход от прямого увязывания действий МАР с результатами развития конкретной страны и использование новых методов отслеживания эффективности деятельности МАР в партнерстве с другими организациями.

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.