



ВСЕМИРНЫЙ БАНК

ДЕПАРТАМЕНТ ОЦЕНКИ ОПЕРАЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ВСЕМИРНОГО БАНКА



Страны с переходной ЭКОНОМИКОЙ

Содействие Всемирного банка:
оценка ДООД



ДЕПАРТАМЕНТ ОЦЕНКИ ОПЕРАЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

ПОВЫШЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ РАЗВИТИЯ ЗА СЧЕТ КАЧЕСТВА И НЕЗАВИСИМОСТИ ОЦЕНКИ

Департамент оценки операционной деятельности (ДООД) является независимым подразделением Всемирного банка, подчиняющимся непосредственно его Совету исполнительных директоров. ДООД анализирует, что срабатывает, а что – нет, каким образом заемщик планирует осуществлять и поддерживать проект и какой вклад вносит Банк в общее развитие страны. Задача оценки заключается в извлечении уроков из накопленного опыта, создании объективной основы для анализа результативности деятельности Банка и обеспечении подотчетности в процессе достижения поставленных целей. Эта оценка также способствует совершенствованию качества работы Банка за счет выявления и распространения накопленного опыта и выработки рекомендаций на основе выводов по материалам оценки.



Страны с переходной ЭКОНОМИКОЙ

Содействие Всемирного банка:
оценка ДООД



© 2004 Международный банк реконструкции и развития / Всемирный банк
1818 H Street, NW
Washington, DC 20433
Телефон 202-473-1000
Сайт в Интернете www.worldbank.org
Электронная почта feedback@worldbank.org

Все права защищены
Напечатано в Соединенных Штатах Америки
Первое издание декабрь 2004 г.

Изложенные в настоящей публикации выводы, толкования и заключения принадлежат автору (авторам) и не обязательно отражают точку зрения Совета исполнительных директоров Банка или представляемых ими правительств.

Всемирный банк не может гарантировать достоверность данных, приведенных в настоящей работе. Границы, цвета, названия и другая информация, помещенная на любой из карт, включенных в настоящую работу, не выражает точку зрения Всемирного банка относительно правового статуса какой-либо территории или поддержки или признания таких границ.

Права и разрешения

Материалы настоящей публикации защищены авторским правом. Воспроизведение и/или передача настоящей работы полностью или частично без разрешения могут являться нарушением действующего законодательства. Всемирный банк выступает за распространение своих материалов и, как правило, своевременно дает соответствующее разрешение.

Для получения разрешения на копирование или перепечатку любой части настоящей работы пришлите, пожалуйста, заявку с полной информацией по адресу:

Copyright Clearance Center, Inc., 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923, USA, телефон 978-750-8400, факс 978-750-4470, www.copyright.com.

По всем другим вопросам относительно прав и лицензий, в том числе и производных авторских или издательских прав, просьба обращаться в офис издательства по адресу:

Copyright Clearance Center, Inc., 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923, USA, телефон 978-750-8400, факс 978-750-4470, www.copyright.com.

По всем другим вопросам относительно прав и лицензий, в том числе и производных авторских или издательских прав, просьба обращаться в офис издательства по адресу:

World Bank, 1818 H Street NW, Washington, DC 20433, USA, факс 202-522-2422, электронная почта pubrights@worldbank.org.

Автор фото на обложке – Юрий Козырев, предоставлено Библиотекой фотографий Всемирного банка.

ISBN 0-8213-6099-X
e-ISBN 0-8213-6100-7

Данные Каталога публикаций Библиотеки Конгресса.

Галенсон, Элис, 1948–

Страны с переходной экономикой. Содействие Всемирного банка: оценка ДООД / Элис К. Галенсон.

р. см. – (Работы по оценке операционной деятельности)

Включает библиографические ссылки.

ISBN 0-8213-5934-7

1. Экономическое содействие–Европа. 2. Экономическое содействие–Азия. 3. Всемирный банк. I. Всемирный банк, Деп-т оценки операционной деятельности. II. Заголовок. III. Оценка операционной деятельности Всемирного банка.

HC240.G235 2004

332.1'532–dc22

2004053252

Информационный магазин Всемирного банка
Электронная почта: pic@worldbank.org
Телефон: 202-458-5454
Факс: 202-522-1500

Департамент оценки операционной деятельности
Программы партнерства & сбора и распространения опыта (OEDPK)
Электронная почта: eline@worldbank.org
Телефон: 202-458-4497
Факс: 202-522-3125



Напечатано на бумаге, изготовленной из переработанных материалов

Содержание

v	Предисловие
vii	Благодарственное слово
ix	Введение
xiii	Резюме
xxi	Список сокращений
1	1. Стратегия, ее реализация и результаты
	1 Стратегия Банка
	2 Реализация
	5 Результаты
13	2. Результаты тематических исследований
	15 Развитие частного сектора
	20 Государственное управление, управление государственным сектором и институциональное строительство
	26 Финансовый сектор
	30 Социальная защита
	36 Сектор энергетики
41	3. Выводы и рекомендации
47	Приложения
	49 А: Дополнительные таблицы
	65 В: Уроки ОСС и новые ССС
	69 С: Участники опроса
	73 D: Ответ Руководства
	83 Е: Резюме Председателя: Комитет по вопросам эффективности развития (КЭР)
87	Примечания
93	Библиография
	Вставки
	9 1.1 Уроки ОСС и опыт разработки ССС
	11 1.2 Мнения заемщиков об экономических и отраслевых исследованиях
	14 2.1 Реформирование сельскохозяйственной политики в странах с переходной экономикой

- 14 2.2 Поддержка сектора здравоохранения в переходный период: данные по некоторым странам
- 16 2.3 Поддержка стран с переходной экономикой со стороны МФК
- 17 2.4 Операции МИГА в странах с переходной экономикой
- 21 2.5 Выводы исследования “Переходный период: первые 10 лет”
- 24 2.6 Сокращение масштабов коррупции благодаря использованию электронной системы государственного управления в Индии
- 26 2.7 Украина: укрепление гражданского общества
- 33 2.8 Венгрия: содействие проведению общественной дискуссии по вопросам пенсионной реформы
- 42 3.1 Участие заинтересованных сторон
- 43 3.2 Координация помощи

Рисунки

- 3 1.1 Кредитование в субрегиональной разбивке (1989–2003 ф. г.)
- 3 1.2 Распределение зарезервированных средств в разбивке по инструментам (1989–2003 ф. г.)
- 4 1.3 Зарезервированные средства и проекты в отраслевой разбивке (1989–2003 ф. г.)
- 5 1.4 Потоки капитала в разбивке по источникам, 1989–2001 годы
- 6 1.5 Изменение реального ВВП по группам стран, 1990–2002 годы (1990 = 100)
- 6 1.6 Объем текущей задолженности в процентах от ВНД, страны СНГ, 2001 год
- 7 1.7 Динамика ожидаемой продолжительности жизни при рождении, 1990–2001 годы
- 8 1.8 Количество стран, добившихся существенного прогресса (рейтинг 3 и выше), 1994–2003 годы
- 10 1.9 Рейтинг проектов, утвержденных в 1989–2003 ф. г., в разбивке по группам стран и по Банку в целом
- 15 2.1 Доля частного сектора в ВВП, 2002 год
- 22 2.2 Улучшение показателей государственного управления, 1996–2002 годы
- 28 2.3 Динамика внутреннего кредитования частных предприятий в период с 1993–1995 по 2002 год
- 32 2.4 Доля населения за чертой бедности (с доходом менее 2,15 долл. США в день), по данным за последний год (1995–1999 годы)
- 38 2.5 Изменения показателей ВВП на единицу потребляемой энергии за период с 1992 по 2000 год и оценки эффективности реформ в энергетическом секторе (1998 год)

Предисловие

В настоящей работе анализируется содействие, которое Банк оказывает странам с переходной экономикой в регионе Европы и Центральной Азии, начиная с 1989 года. Это в значительной степени мета-анализ продуктов и услуг, которые Банк предоставляет странам с переходной экономикой, осуществленный на основе уже имеющихся аналитических материалов – Оценок содействия стране (ОСС), Отчетов об экспертизе выполнения проектов (ОЭВП), Отчетов о реализации проектов (ОРП) и Докладов о завершении реализации проектов (ДЗП), данных и отчетов Группы обеспечения качества (ГОК), отраслевых и тематических исследований ДООД, выполненных Банком обследований стран-клиентов, а также с учетом других стратегических и проектных документов, экономических и отраслевых исследований Банка, интервью и публикаций других организаций. Данные о своих программах, реализуемых в странах с переходной экономикой, предоставили МФК и МИГА.

Для данного исследования был заказан ряд информационно-аналитических материалов, приведенных в разделе “Библиография”. Обзор литературы отражает различные взгляды на роль Банка в содействии переходу к рыночной экономике, в том числе альтернативные точки зрения на методы приватизации. В одном из Рабочих документов оценивается политика стран с переходной экономикой и рассматривается вопрос о том, могли ли известные альтернативные пути привести к лучшим результатам. Другой Рабочий документ дает оценку результатов приватизации и реформирования предприятий с точки зрения сотрудников Банка, освещая умонастроения, преобладавшие в отдельных странах, взгляды Банка на эти вопросы на разных этапах, исходные условия, в которых пришлось действовать реформаторам и их сторонникам, а также эволюцию стратегий реформ. В дополнение к аналитическим материа-

лам странового уровня, таким как ОСС и ОЭВП, и с целью получения более широкого представления о помощи Банка с точки зрения заемщиков бывшим государственным работникам и исследователям в Венгрии, Казахстане и Польше было заказано составить свои аналитические справки; дополнительные сведения о мнениях стран были взяты из обследований стран-клиентов и представленных заемщиками замечаний по ОСС и ОЭВП. И наконец, пять работ посвящены подробному анализу отдельных тем; в каждой из них рассматривается конкретное направление помощи Банка с точки зрения его ожидаемого содействия процессу перехода к рыночной экономике, используемых инструментов и сравнительной роли таких инструментов в достижении целей.

Вводное рабочее совещание по докладу состоялось 15 мая 2002 года в Вашингтоне. Среди выступавших были эксперты из Венгрии, Казахстана,

Польши и России, специалисты Банка по странам и секторам и приглашенные эксперты, исполнительные директора Банка, представляющие страны с переходной экономикой, сотрудники Банка и МВФ. Стенограмма рабочего совещания размещена на Web-сайте ДООД.

Данная работа частично финансировалась за счет гранта, предоставленного Швейцарским агентством по развитию и сотрудничеству (ШАРС) в рамках Партнерской программы Банка/ШАРС по повышению эффективности развития путем проведения экспертиз.

Благодарственное слово

Общее руководство работой над докладом осуществляла Элис Галенсон. Тематические информационно-аналитические материалы подготовили Робин Бейтс (энергетика), Радж Десаи (развитие частного сектора), Пьер Ландел-Милз (эффективное управление и управление государственным сектором), Фред Леви (финансовый сектор), Лоуренс Томпсон (социальная защита). Дополнительные материалы подготовили Брюс Когут и Эндрю Спайсер (обзор соответствующей литературы), Джон Неллис (роль Всемирного банка в приватизации и реформировании предприятий) и Ян Свейнар (альтернативные программы реформ). Обзор мнений заемщиков подготовили Густав Багер (Венгрия); Барбара Блащик, Яцек Цукровский и Иоанна Сивиньска (Польша); Ораз Жандосов (Казахстан).

Два внутренних рецензента – Кристофер Джеррард и Роберто Рока – и четыре внешних – Марек Дабровский (заместитель председателя Центра социальных и экономических исследований, Варшава, Польша), Питер Мюррелл (профессор экономики, председатель Ученого совета Центра институциональных реформ и неформального сектора университета штата Мэриленд), Ванесса Митчелл-Томпсон (главный экономист

ЕБРР) и Айван Сегвари (старший экономист ЕБРР) – представили подробные и ценные замечания по исходным материалам и окончательному варианту доклада. Помощь в работе оказали рекомендации и поддержка Рубена Ламдани, бывшего руководителя Группы по страновым экспертизам и региональным отношениям ДООД, а также многих сотрудников ДООД.

Выражаем признательность за финансовую поддержку и конструктивные замечания по исходным материалам Швейцарскому агентству по развитию и сотрудничеству.

Свои замечания по первому проекту доклада и исходным материалам представили Региональное управление для стран Европы и Центральной Азии (ЕЦА) и ряд нынешних и бывших сотрудников Банка, принимавших участие в работе по программе содействия Банка странам с переходной экономикой.

Помощь в статистической и исследовательской работе оказали Ольга Выборная, Анар Омарова, Данута Данилова и Гольмира Карагуйшиева; административную поддержку обеспечили Сильвана Валле и Джанис Джоши. Текст к печати подготовила Кэролайн Макьюэн.

Генеральный директор Департамента оценки операционной деятельности:

Грегори К. Инграм

Директор Департамента оценки операционной деятельности: *Аджай Чхиббер*

Ответственный руководитель Группы по страновым экспертизам и региональным отношениям: *Р. Кайл Петерс*

Руководитель проекта: *Элис Галенсон*

Введение

После распада Советского Союза многие страны Европы и Центральной Азии пережили беспрецедентные политические, экономические и социальные перемены. Переход к рыночной экономике был связан с колоссальными трудностями, такими, как серьезные диспропорции в экономике, распад торговых связей, отсутствие рыночных институтов. Как и ожидалось, в начале переходного периода отмечалось резкое падение ВВП. В странах Центральной и Восточной Европы экономический спад в переходный период был сравнительно незначительным, однако в странах СНГ (Содружества Независимых Государств) ВВП снизился в среднем более чем на 40 процентов, при этом резко увеличились масштабы бедности и неравенства. Ни одной стране СНГ пока не удалось восстановить уровень ВВП на душу населения, который она имела до переходного периода.

Всемирный банк совместно с МВФ, Европейским союзом (ЕС) и другими донорами оперативно мобилизовали усилия по оказанию поддержки проведению макроэкономической стабилизации и структурных реформ в странах региона. Многие страны с переходной экономикой в сжатые сроки провели либерализацию цен и торговли. Приватизация малых предприятий практически завершена, и в настоящее время в большинстве стран осуществляется приватизация крупных объектов. Хотя реформирование финансового сектора, государственного сектора, системы социальной защиты, реструктуризация предприятий и развитие конкуренции идут более медленными темпами, динамика этих процессов положительная. Во всех странах с переходной экономикой доля частного сектора в ВВП достигает почти 70 процентов, а восемь стран Центральной и Восточной Европы и Балтии вступили в ЕС. Многого уже достигнуто, но

немало еще предстоит сделать, особенно в странах СНГ.

Оценивая эффективность помощи Банка, следует отметить, что распад Советского Союза и последующий переход к рыночной экономике произошел невероятно быстро, а масштабы этого процесса были небывалыми. Политическая обстановка вынуждала Банк действовать быстро и предоставлять займы в крупных размерах. Сотрудникам зачастую приходилось действовать в трудных условиях, не имея необходимого опыта и знаний о стране, которые они приобретали в процессе работы.

Помощь со стороны Банка странам с переходной экономикой в целом была успешной, но на первых порах случались и ошибки, когда еще не было достигнуто полного понимания истинной сути этого перехода. Не было неожиданностью то, что по мере приобретения опыта и в связи с быстро меняющейся ситуацией Банку приходилось

по ходу дела вносить немало коррективов в свою работу. Стратегия Банка была направлена на обеспечение макроэкономической стабильности и эффективного управления экономикой, переориентацию и укрепление институтов государственного сектора, создание основных институтов рыночной экономики и благоприятных условий для реализации инициатив частного сектора, а также на смягчение негативных последствий реформ в социальной сфере. Эти цели и задачи были определены верно, но эффективность их реализации была ограничена в силу того, что на первоначальном этапе недооценивалась необходимость уделять больше внимания борьбе с бедностью и обеспечению надлежащего управления, а ускоренная приватизация использовалась для содействия развитию частного сектора (РЧС) в отсутствие законодательной и институциональной базы. Кредитование основывалось на прогнозе непродолжительного и незначительного спада в течение переходного периода; длительный спад в экономике некоторых стран СНГ привел к образованию значительной задолженности. Банк освоил приобретаемый опыт и соответствующим образом сместил акценты: важное место как в рамках кредитной деятельности, так и в аналитической работе стало отводиться задачам мониторинга уровня бедности и его снижения, а также обеспечения надлежащего управления, при этом значительные изменения претерпел подход к приватизации и РЧС.

Приведенные ниже рекомендации были выработаны на основе тщательного изучения таких областей, как РЧС, система управления, управление государственным сектором (УГС), институциональное строительство, финансовый сектор, система социальной защиты и энергетический сектор в странах с переходной экономикой.

- Законодательная и судебная реформа с акцентом на ее практическое осуществлении и результатах имеет решающее значение для улучшения делового климата, совершенствования финансового сектора, системы социальной защиты и в целом системы управления.
- Кредитование финансового сектора должно быть обусловлено введением в действие пруденциальных норм и международных стандартов бухгалтерского учета, а также повышением эффективности надзора за деятельностью банков. Одним из приоритетов должна стать подготовка инспекторов банковской деятельности, судей, аудиторов и других квалифицированных специалистов, которые необходимы для того, чтобы система работала.

- В энергетическом секторе приоритетными являются задачи повышения результатов коммерческой деятельности и совершенствования корпоративного управления. Планирование очередности реформ, в том числе решение вопроса о целесообразности немедленной приватизации, зависит от условий конкретной страны.
- В ходе приватизации крупных предприятий необходимо сосредоточить усилия на тщательной подготовке гласного, соревновательного процесса, открытого для иностранных участников, и на обеспечении соблюдения этого процесса.
- Стратегический подход с учетом потенциала конкретной страны необходим для проведения пенсионной реформы, а также для повышения адресности других программ социальной помощи.

В исследовании содержится ряд выводов, которые справедливы для всех секторов экономики и которые легли в основу широких рекомендаций, применимых не только к странам с переходной экономикой, но и ко многим другим странам.

- Когда Банк начинает работать в стране – или возобновляет там свою деятельность после длительного перерыва, – кредитование должно предоставляться в ограниченных пределах до тех пор, пока не будет создана надлежащая информационная база и не появятся убедительные свидетельства заинтересованности правительства и общества в реализации программ развития.
- Темпы проведения любой реформы определяются заинтересованностью правительства, при этом основной движущей силой преобразований может стать хорошо информированное гражданское общество. Стратегии содействия странам должны способствовать усилению заинтересованности в проведении реформ и их всеобщей поддержке путем наращивания потенциала правительств и гражданского общества, а также с помощью анализа политических, социальных и экономических процессов, влияющих на поведение заинтересованных сторон. Последние инициативы Банка в ряде стран, направленные на обеспечение большей информированности и расширение участия заинтересованных сторон, заслуживают более широкого тиражирования.
- В разработке стратегии институциональных преобразований и реформы УГС необходим всеобъемлющий долгосрочный подход. Пре-

доставлению Банком крупных займов должны предшествовать аналитические исследования системы управления и УТС, в особенности там, где могут возникнуть трудности при реализации программ содействия.

- Экономические и отраслевые исследования могут способствовать расширению базы знаний и подготовке специалистов. Несмотря на высокий уровень таких исследований в странах с переходной экономикой, их воздействие на диалог со странами могло бы быть более существенным, будь они более актуальными и своевременными.
- Усилению подотчетности государственных органов и снижению уровня коррупции может содействовать повышение прозрачности. Банк должен в полном объеме осуществлять свою собственную политику в отношении раскрытия информации и распространять результаты своих аналитических исследований, а также рекомендовать правительствам более регулярно и в более полном объеме отчитываться перед своими парламентами и общественностью.
- Возможности Банка в области выявления и решения проблем быстрого роста бедности могут быть шире, если отводить важную роль мониторингу уровня бедности с самого начала деятельности Банка в стране.
- Координация помощи может содействовать повышению эффективности всех видов содействия. Основная роль в осуществлении координации помощи должна отводиться правительствам стран – получателей помощи, а донорам необходимо помогать им в определении четкой стратегии развития, в том числе в разработке поддающихся контролю планов действий по ее реализации.



Грегори К. Инграм
Генеральный директор Департамента оценки
операционной деятельности

Резюме

С 1989 года, после начала распада Советского Союза, во многих странах Европы и Центральной Азии (ЕЦА) происходили беспрецедентные политические, экономические и социальные перемены, и этот период нередко называют *переходным*. Переход к рыночной экономике был связан с огромными трудностями, такими, как серьезные диспропорции в экономике, распад торговых связей, полное отсутствие рыночных институтов. Как и ожидалось, в начале переходного периода отмечалось резкое сокращение валового внутреннего продукта (ВВП). В странах Центральной и Восточной Европы *экономический спад переходного периода* был сравнительно незначительным и непродолжительным, ВВП снизился в среднем менее чем на 15 процентов, а доходы на душу населения во многих странах достигли прежнего уровня еще до конца десятилетия. Однако в бывшем Советском Союзе (далее именуемом Содружеством Независимых Государств – СНГ) спад в экономике оказался гораздо более глубоким, чем ожидалось. ВВП упал в среднем более чем на 40 процентов, и несмотря на то что в последние годы темпы роста значительно выросли, ни одной стране СНГ пока не удалось восстановить уровень ВВП на душу населения, который она имела до переходного периода. Во многих странах СНГ масштабы бедности существенно превысили прогнозирувавшиеся показатели на фоне роста неравенства. В большинстве стран с переходной экономикой упал уровень детской смертности, но при этом в большинстве государств СНГ снизилась также и продолжительность жизни. Во многих странах с переходной экономикой сократился общий охват детей базовым образованием.

Всемирный банк совместно с Международным валютным фондом (МВФ), Европейским союзом (ЕС) и другими донорами оперативно мобилизовал усилия по оказанию оперативной поддержки проведению макроэкономической стабилизации и структурных реформ (а позднее в Юго-Восточной Европе – ЮВЕ – содействовал ликвидации последствий конфликта). В боль-

шинстве стран экономические реформы проходили стабильно, редко поворачивая вспять. В течение первых нескольких лет многие страны с переходной экономикой осуществили масштабную либерализацию цен и торговли, провели приватизацию большинства мелких предприятий. В настоящее время приватизация мелких предприятий практически завершена, и в боль-

шинстве стран идет процесс приватизации крупных объектов. Хотя реформирование финансового сектора, государственного сектора, системы социальной защиты, реструктуризация предприятий и развитие конкуренции в этих странах идут более медленными темпами, динамика этих процессов положительная, и реформы находятся либо на стадии планирования, либо на стадии реализации. В целом достигнут значительный прогресс: доля частного сектора в ВВП во всех странах с переходной экономикой в 2002 году достигла почти 70 процентов по сравнению с практически нулевым показателем в 1989 году, даже в постконфликтных странах ЮВЕ, вступивших на путь рыночных реформ значительно позже, и в странах, наименее склонных к реформам. Восемь стран Центральной и Восточной Европы и Балтии (ЦВЕБ) в этом году вступили в ЕС, еще две страны станут членами ЕС в ближайшие годы.

Оценивая эффективность помощи Банка, следует отметить, что распад Советского Союза и последовавший за ним переход к рыночной экономике произошел очень быстро, при этом масштабы этого процесса были небывалыми. Политическая обстановка вынуждала Банк реагировать оперативно и предоставлять займы в крупных размерах. Сотрудникам зачастую приходилось действовать в трудных условиях, не имея необходимого опыта и знаний о стране, которые они вынуждены были приобретать в процессе работы. Роль Банка, хотя и скромная в контексте общего объема финансовых потоков, за исключением нескольких небольших стран, была значительной в плане подготовки аналитических исследований и рекомендаций по вопросам экономической политики. В настоящем докладе, который представляет собой мета-оценку, по большей части основанную на ранее проведенных исследованиях, и при общепризнанных преимуществах ретроспективного взгляда, обеспечивающего остроту зрения 20/20, делается попытка извлечь уроки из опыта работы Банка в чрезвычайных обстоятельствах в надежде, что они окажутся полезными для стран, которым предстоит в будущем пережить аналогичные преобразования, хотя, возможно, и в менее экстремальных условиях.

Помощь Банка странам с переходной экономикой в целом была успешной, но на первых порах случались и ошибки, когда не было еще полного понимания истинной сути этого перехода. Не удивительно, что по мере приобретения опыта и в связи с быстро меняющейся ситуацией Банку приходилось по ходу дела вносить немало коррективов в свою работу. Из девяти Оце-

нок содействия стране (ОСС), проведенных ДООД в странах с переходной экономикой, в шести итогах страновой программы оцениваются как удовлетворительные, по крайней мере, в отношении самого последнего периода времени (Болгария, Казахстан, Кыргызская Республика, Литва, Польша, Россия). Результаты реализации страновых программ в Албании, Азербайджане и Украине, а также в Болгарии и России на начальном этапе, характеризуются в ОСС как неудовлетворительные¹.

Стратегия Банка была направлена на обеспечение макроэкономической стабильности и эффективного управления экономикой, переориентацию и укрепление институтов государственного сектора, создание основных институтов рыночной экономики и благоприятных условий для реализации инициатив частного сектора, а также на смягчение социальных последствий перехода. Эти цели и задачи были определены верно. Однако эффективность первоначальной стратегии ограничивалась двумя факторами. Во-первых, до конца 1990-х годов в ней недооценивалась необходимость систематически уделять больше внимания борьбе с бедностью и обеспечению надлежащего управления. Во-вторых, быстрые темпы приватизации в целях развития частного сектора не всегда приводили к желаемым результатам в отсутствие законодательной и институциональной базы. По мере освоения Банком накапливаемого опыта соответственно смещались акценты: теперь важное место как в рамках кредитования, так и в аналитической работе отводится задачам мониторинга уровня бедности и его снижения, а также обеспечения надлежащего управления, при этом значительные изменения претерпел подход к приватизации и развитию частного сектора.

Побочным эффектом продолжительного экономического спада в переходный период в странах СНГ стало возникновение значительных долговых проблем у некоторых стран, имевших ранее очень небольшую задолженность. Объемы государственных заимствований рассчитывались, исходя из того, что экономический спад в переходный период будет незначительным и кратковременным. В странах, переживших намного более глубокий и продолжительный, чем прогнозировалось, кризис, в которых проблемы управления оказались серьезнее, чем предполагалось, образовались большие объемы задолженности. Последствия этих долгов могут оказаться долговременными. Сегодня, оглядываясь назад, можно сказать, что более скромные объемы кредитования были бы предпочтительными с точки зрения долгосрочной перспективы.

В настоящее время становится все более очевидно, что многие страны Европы и Центральной Азии уже не вписываются в стандартную модель “переходной экономики”. Для стран ЦВЕБ, интегрирующихся в Западную Европу, пожалуй, более характерны проблемы, стоящие перед странами со средним уровнем доходов. Другие страны больше соответствуют таким категориям, как страны с высоким уровнем задолженности, страны, преодолевающие последствия конфликтов, или страны с низкими доходами, находящиеся в неблагоприятных условиях. Проблемы, стоящие перед Венгрией и Чешской Республикой, значительно отличаются от проблем Туркменистана и Кыргызской Республики. Если термин “переходный период” использовался в отношении процесса рыночных преобразований, то обозначение “переходная экономика” представляется уже неуместным. Однако уроки этого периода, которые рельефно проступают на фоне осуществленных широкомасштабных перемен, могут иметь более общее применение.

В настоящем исследовании углубленно изучаются пять областей, на развитие которых Банк направляет свою помощь. Эти области были выбраны, исходя из их роли для программы кредитования Банка и их значения как источника опыта, полезного как для решения других задач переходного периода, так и в более общем плане. Это развитие частного сектора; обеспечение надлежащего управления, управление государственным сектором и институциональное строительство; развитие финансового сектора; социальная защита; энергетика. В этой работе не содержится подробного анализа всех областей деятельности Банка. Здесь не рассматривается опыт Банка в вопросах либерализации цен и торговли, где были достигнуты значительные результаты долговременного характера. Некоторые сферы деятельности Банка стали предметом других экспертиз ДООД, например, оценки реформы сельскохозяйственной политики, в которой отмечаются заметные достижения в области либерализации торговли сельскохозяйственной продукцией, земельной реформы, развития финансовых рынков в сельских районах, но при этом говорится о том, что мероприятия по итогам приватизации и реформированию государственных институтов были менее успешными. Другие направления, например, торговля, рассматриваются в еще не завершенных оценках ДООД. В последующих разделах обобщаются выводы и рекомендации, касающиеся конкретно пяти областей, рассматриваемых в данной оценке. В заключительном разделе представлены общие выводы и рекомендации, которые приме-

нимы к различным областям деятельности Банка.

Развитие частного сектора

Преобразование экономики, которая находилась в собственности и под контролем государства, в рыночную экономику, ориентированную на частный сектор, составляло главную цель переходного периода. Для этого необходимо было установить рыночную дисциплину на государственных предприятиях, приватизировать государственные активы и стимулировать создание новых частных предприятий. Первоначально программы помощи Банка отражали мнение, что приватизацию нужно проводить быстрыми темпами, воспользовавшись ограниченным числом имевшихся “окон” для реформ, и что новые частные собственники проведут реструктуризацию предприятий и обеспечат надлежащее корпоративное управление. Подобные настроения также отражали взгляды ведущих разработчиков политики во всем регионе. В соответствии с этим подходом на первом этапе при оказании помощи Банком меньше значения придавалось реформам нормативной базы, антимонопольного и торгового законодательства, а также законодательства, регулирующего рынок капитала и банкротства, – так называемым реформам “второго поколения”; предполагалось, что они будут осуществляться, как только сформируется критическая масса приватизированных фирм. Частная собственность стала основой продуктивных транзакций в большинстве стран с переходной экономикой. Однако в ряде стран, особенно в СНГ, еще не созданы условия, содействующие развитию и росту частного сектора, а неблагополучные государственные предприятия продолжают выкачивать государственные ресурсы и консервировать ценные активы. В более передовых странах, идущих по пути реформ, большей частью в ЦВЕБ, фирмы значительно продвинулись по пути реструктуризации, однако оздоровление экономики и создание рабочих мест происходит главным образом за счет появления большого числа новых фирм.

Из *первого десятилетия перехода к рыночной экономике* страны региона вынесли целый ряд уроков, свидетельствующих в пользу проведения приватизации в рамках широкой стратегии, нацеленной на внедрение рыночной дисциплины и системы стимулов, быструю продажу мелких предприятий через открытые и конкурсные аукционы, поэтапную приватизацию средних и крупных предприятий, обеспечение соблюдения законодательства в области защиты инвесторов, усиление конкуренции, обеспечение прозрач-

ности денежных потоков и прав собственности на предприятия, по-прежнему принадлежащие государству, а также на проявление большей осмотрительности, наряду с созданием эффективной нормативной базы, при передаче в частные руки предприятий в секторах, связанных с естественной монополией или олигополией. *Выводы ДООД согласуются с этими уроками. Более того, оглядываясь сегодня назад, ДООД считает, что Банку следовало поставить эти цели и задачи раньше, чем это было сделано.* В самом начале переходного периода многие решения Банка были, вероятно, правильными, с учетом имеющейся на тот момент информации. Однако к середине 1990-х годов появились основания задаться вопросом о том, достаточно ли внимания Банк уделял созданию благоприятных условий для развития частного сектора (РЧС) и соответствующим методам установления дисциплины и проведения приватизации средних и крупных предприятий.

Надлежащее управление, управление государственным сектором, институциональное строительство

В начале переходного периода в Банке понимали необходимость переориентации и укрепления институтов государственного сектора, но серьезно недооценивались последствия сохраняющейся слабости основных институтов и государственных административных органов, руководивших процессом перехода к рыночной экономике. В исследованиях начала 1990-х годов признавалось, что Банк должен уделять больше внимания качеству управления, однако в то время Банк в целом располагал ограниченным числом специалистов по вопросам надлежащего управления и реформе управления государственным сектором (УГС). Несмотря на значительные объемы средств, предоставленных Банком странам с переходной экономикой, до конца 1990-х годов анализ государственных расходов практически не проводился. К концу десятилетия первые исследования Регионального управления для стран ЕЦА и обследования, проведенные Банком, Европейским банком реконструкции и развития (ЕБРР) и другими организациями, зафиксировали широкое распространение коррупции в регионе и утечку государственных средств в огромных масштабах. Эти исследования выявили значение *борьбы с коррупцией – проблеме, которая до этого была для Банка под запретом, а также необходимость увязывания анализа государственных расходов с более широкими вопросами подотчетности в государственной финансовой системе,* – вопросы, со-

ставление отчетов по которым стало теперь обязательным. Почти во всех Стратегиях содействия стране (ССС) последнего времени реформе УГС отводится центральное место, что находит свое отражение в проектах. *Ключевым фактором усиления ответственности государственных органов и снижения уровня коррупции является прозрачность,* и несмотря на то что Банк стал уделять больше внимания вопросам повышения культуры гласности, работу в этом направлении необходимо усилить.

Установление верховенства закона, в том числе судебная реформа, имеет решающее значение для построения эффективной демократической/рыночной экономической системы. Итоги работы Банка в целом в этой сфере оказались неутешительными. Результаты экспертиз говорят о том, что, хотя большинство законов, поддержанных Банком, были внесены и приняты, более широкая задача проектной деятельности – обеспечение системных изменений – пока не решена. *Реформа УГС зачастую осуществлялась лишь когда этого требовали обстоятельства, без всесторонней долгосрочной стратегии институционального развития и реформирования.*

Финансовый сектор

Изначально основное назначение финансовой системы в странах с переходной экономикой состояло в плановом распределении средств при ограниченных возможностях осуществления финансового посредничества и при полном отсутствии необходимости в пруденциальных нормах или финансовом контроле. Банк в тесном сотрудничестве с МВФ в сжатые сроки определил основные элементы перехода финансового сектора на рыночные принципы, и эти элементы – макроэкономическая стабильность, нормативно-правовая база, системы бухгалтерского учета с особым акцентом на банковский сектор – были задействованы в большинстве стран, где реализовывались программы Банка. Большинство стран с переходной экономикой добились заметных успехов в продвижении к рыночной финансовой системе. Однако в некоторых программах исследований и программах помощи не была учтена взаимозависимость между реформированием банковского сектора, с одной стороны и предприятий, с другой, что позволило действующим совместно директорам банков и владельцам компаний подорвать процесс перехода к новой системе. Частные банки, тесно связанные с крупными предприятиями-заемщиками, едва ли способны функционировать в качестве полноценных и эффективных финансовых посредников. *Необходимо, чтобы на начальном*

этапе были приняты меры, обеспечивающие применение пруденциальных норм, в том числе лимитов на концентрацию займов и кредитование родственных структур, при этом проекты Банка должны предусматривать такие меры в качестве предварительного условия. Несмотря на значительные масштабы приватизации, банки, находящиеся в государственной собственности, по-прежнему нуждаются в укреплении путем совершенствования управления, ужесточения бюджетных ограничений, отделения филиалов и введения ограничений на сферу действия банковских лицензий.

В программах помощи Банка справедливо подчеркивалось значение адекватной нормативно-правовой базы для финансового сектора, однако в них в недостаточной степени учитывалось, что для введения в действие соответствующих новых законов и нормативных актов требуется время и наличие подготовленных кадров. Проводилась подготовка сотрудников подразделений, занимающихся реализацией проектов, финансовых посредников, участвовавших в кредитных линиях Банка, а также организаций, осуществлявших реструктуризацию и приватизацию предприятий. Недостаточно средств выделялось на расширенную подготовку, необходимую для управления финансовой системой в целом. *Первоочередное внимание следует уделять подготовке сотрудников банковского надзора, юристов и судей, бухгалтеров и аудиторов и других квалифицированных специалистов. В число критериев, которым должен удовлетворять заемщик, необходимо включить успехи в повышении эффективности банковского надзора и соблюдения (а не просто принятии) международных стандартов бухгалтерского учета.*

Около половины операций, в состав которых в качестве компонента входило развитие финансового сектора в странах с переходной экономикой, предусматривали открытие кредитных линий, многие из которых – в других секторах, при этом результаты работы по этим кредитным линиям получали низкую оценку: удовлетворительным было признано использование менее половины зарезервированных средств в финансовом и сельскохозяйственном секторах, а также в секторах социальной защиты и РЧС. Немногие из них рассматривали финансовую устойчивость посредников в качестве главной цели. Кроме того, исходная посылка о том, что кредит будет оказывать сдерживающее воздействие на РЧС на ранних этапах перехода к рыночной экономике, вызывает сегодня сомнения при взгляде назад, поскольку коэффициент использования кредитных линий оказался значительно ниже ожида-

ний. Работники финансового сектора должны привлекаться к планированию всех займов, предоставляемых финансовым посредникам, обеспечивая надлежащий учет всех факторов, необходимых для достижения устойчивости. В проектах в области микрофинансирования больше внимания следует уделять развитию сберегательных услуг и с самого начала предусматривать возможность изъятия донором своих средств.

Развитию рынков капитала на ранних этапах перехода иногда придавалось чрезмерное значение как в самом Банке, так и за его пределами, и это, возможно, отвлекало внимание от более актуальных проблем и выводило скудные ресурсы, выделяемые на регулирование и надзор, из банковской системы. Ни один официальный фондовый рынок не мог выполнять роль, предписанную ему сторонниками массовой приватизации, без нормально функционирующей банковской системы, надлежащего бухгалтерского учета и аудита с соблюдением действующих требований по раскрытию информации, компетентного корпоративного управления и защиты миноритарных акционеров.

Социальная защита

Первоначально реформа системы социальной защиты в странах с переходной экономикой рассматривалась как средство смягчения последствий структурных реформ. На начальном этапе операции были призваны в первую очередь помочь службам занятости справиться с ожидавшимся всплеском безработицы. Однако потерявших работу оказалось меньше, чем прогнозировалось, а низкие темпы роста возможностей для альтернативной занятости подрывали усилия по переподготовке кадров. Кроме того, недостаточно внимания уделялось более долгосрочной проблеме тех граждан, которые в силу возраста едва ли могли рассчитывать на переподготовку или на получение новой работы, что привело к сокращению поступлений пенсионных фондов и увеличению расходов на программы досрочного оформления пенсий по возрасту и пособий по инвалидности. Финансовые затруднения, связанные с пенсионным обеспечением, стали главной проблемой в налогово-бюджетной сфере большинства этих стран. В то же время ухудшение экономической ситуации приводило к резкому росту показателей бедности, обнажая слабые стороны действующих программ социальной помощи.

Банк переместил акцент на сферу пенсионного обеспечения и помог многим странам – как за счет предоставления технической помощи,

так и с помощью кредитования – в законодательном порядке закрепить важнейшие реформы. Однако наличие двух альтернативных моделей реформы вызывало разногласия среди международных организаций, а также внутри Банка и, возможно, послужило причиной отсрочки реформ в некоторых странах. В других странах это привело к преждевременному принятию многоуровневых систем, уделявших недостаточно внимания фискальной устойчивости базовой пенсионной системы и возможностям создания предпосылок для создания частной пенсионной системы. *В отношении пенсионной реформы необходим четкий стратегический подход, дифференцируемый в зависимости от способности данной страны обеспечить управление пенсионной системой и ее финансирование.*

Самым слабым звеном в стратегии Банка в области реформирования системы социальной защиты была разработка планов действий на страновом уровне. В результате были упущены возможности, в особенности в области социальной помощи бедным слоям населения, на которую Банк выделял значительно меньше средств, чем на пенсионную реформу. Слишком большая доля пособий, таких, как пособия на детей и субсидии на услуги, направлялась в домашние хозяйства с более высоким уровнем доходов. Жителям более бедных регионов страны труднее доказать свое право на получение пособия, и они получают меньше пособий; при этом размеры пособий слишком малы и не играют большой роли в борьбе с бедностью. Во многих случаях в результате нежелания заемщиков платить за техническое содействие в рамках кредитования игнорировались административные реформы, в итоге пенсионная и другие программы социального обеспечения страдают от недостатков административного управления. *Необходимо уделять больше внимания укреплению потенциала национальных учреждений в области проведения анализа потребностей, достижения консенсуса в отношении мер политики, улучшения сбора отчетности и выделения пособий.*

Оглядываясь назад, можно сказать, что Банку следовало уделять больше внимания решению дополнительных проблем, которые стали препятствием для реформирования системы социальной защиты практически во всех странах с переходной экономикой. Среди таких проблем – трудовое законодательство, стимулирующее сохранение рабочей силы фирмами, которые переживают спад, и не поощряющее наем рабочей силы расширяющимися фирмами, стратегия распределения налогового-бюджетного и политического бремени программ помощи между орга-

нами управления различных уровней, а также проблемы охвата и управления, вызванные ростом неформального сектора экономики.

Энергетика

Страны с переходной экономикой унаследовали обширную энергетическую инфраструктуру, состоящую из вертикально интегрированных государственных монополий. Потребление и производство энергии в значительной мере субсидировалось, при этом обслуживание потребителей находилось на неудовлетворительном уровне, равно как и техническое обслуживание объектов. Проблемы в области энергоснабжения усугублялись низкой эффективностью энергопотребления, отсутствием контроля за объемами потребления и нежеланием потребителей платить за электроэнергию. Полностью отсутствовали необходимая для коммерческой эксплуатации объектов нормативно-правовая и институциональная база, опасного уровня достигли проблемы экологии.

Первоначально политика Банка в области кредитования электроэнергетики увязывала оказываемую Банком поддержку с реформами, направленными на коммерциализацию, акционирование и регулирование на принципах рыночной экономики. К 1996 году Банк принял подход, при котором основное внимание уделялось разукрупнению и приватизации энергетических предприятий в целях перевода их деятельности на рыночную основу. *Реализация проектов по восстановлению, оказанию чрезвычайной помощи и финансированию критического импорта*, на которые приходилось более трети энергетических проектов, сталкивалась с трудностями, связанными с проблемами закупок и противоречиями между краткосрочными и долгосрочными задачами; такие проекты *должны быть направлены на сведение к минимуму отсрочек (использовать запретительный перечень вместо априорного определения критического импорта) и отказ от создания отделов по реализации проектов и постановки долгосрочных задач реформирования.* Почти две трети проектов в секторе энергетики были направлены главным образом на достижение долгосрочных целей, при этом удовлетворительные итоги приносил программный подход, сочетавший займы на цели структурных преобразований с инвестиционными займами, которые дополнялись аналитическими исследованиями. Такой подход позволил включить вопросы, выходящие за рамки кредитования объектов энергетического сектора, такие, например, как отмена субсидий предприятиям энергетического сектора; укрепление дисциплины при уче-

те объемов потребления, выставлении счетов и сборе платежей; реформирование политики ценнообразования и закрытие нерентабельных энергетических объектов. В некоторых случаях положительные результаты принесло участие заинтересованных сторон, например, при приватизации российских угольных шахт. В других случаях достижения были более скромными. В целом эффективными оказались меры по учету экологических проблем.

Оглядываясь назад, можно сказать, что, вероятно, слишком большое внимание уделялось приватизации и реструктуризации и недостаточное – регламентированию, повышению результативности финансовой и управленческой деятельности коммунальных предприятий, борьбе с коррупцией. Как отмечает Региональное управление для стран ЕЦА, попытки совершить скачок от некоммерческих, государственных структур к частным коммерческим коммунальным предприятиям в целом потерпели провал, хотя в некоторых случаях (Казахстан и некоторые страны ЦВЕБ) они привели к положительным отраслевым сдвигам (например, снижение субсидий), но даже там, где этот подход не увенчался абсолютным успехом, наблюдалась тенденция к улучшению качества обслуживания и расширению охвата услугами. Возможность вступления в ЕС служит мощным стимулом для некоторых стран, но во многих других странах нереально было ожидать, что реструктуризация и приватизация смогут преодолеть законодательные, политические, структурные и психологические барьеры. *Главной целью предприятий энергетического сектора должно стать улучшение результатов коммерческой деятельности, а также совершенствование корпоративного управления и управления сектором. Последовательность реформ, в том числе возможность немедленной приватизации, зависит от условий конкретной страны. Банку необходимо разработать руководящие принципы операционной деятельности, отражающие оптимальную последовательность реформ и операций в конкретных условиях различных стран.*

Общие выводы и рекомендации

Специалистам Банка, начинавшим работать в группе стран ЕЦА с переходной экономикой и обладавшим ограниченным объемом информации по этим странам, нередко приходилось разрабатывать и реализовывать программы помощи в ситуации, когда они не могли себе позволить проведение тщательного анализа. Выводы и рекомендации ДООД, основанные на ретроспективном изучении опыта этого периода бурных

экономических, социальных и политических перемен, должны служить ориентиром при разработке многих правил и процедур политики Банка. С учетом этого мы представляем ряд выводов, касающихся широкого спектра секторов и позволяющих выработать рекомендации, которые, помимо стран с переходной экономикой, применимы и ко многим другим странам.

- Когда Банк начинает впервые работать в стране – или возобновляет там свою деятельность после длительного перерыва, требующего обновления информации по этой стране, – следует *осторожно* подходить к *предоставлению кредитных средств* до тех пор, пока не будет собрана дополнительная *информация* и не появится *большая определенность относительно заинтересованности* самой страны в *реализации* программ Банка.
- Опыт работы в таких странах, как Польша и Россия (реструктуризация угольной промышленности) и Болгария (пенсионная реформа), свидетельствует о том, что как бы хорошо ни была разработана реформа, темпы ее реализации во многом зависят от заинтересованности правительства в ее проведении и от того, сможет ли эта реформа получить поддержку общества в целом. Хорошо информированное гражданское общество может стать одной из основных “движущих сил” преобразований. Необходимо широко использовать программы, направленные на *обеспечение осведомленности и участия в них заинтересованных сторон*.
- Стратегии содействия стране, в особенности там, где реформы продвигаются медленно, должны содействовать росту заинтересованности правительства в реализации программ и широкой поддержке реформ путем *наращивания потенциала* как властей, так и гражданского общества. Они должны включать в себя анализ основных политических и социальных, а также экономических процессов, которые отражаются на реакции заинтересованных сторон.
- Ключевыми элементами эффективного, ориентированного на рынок частного сектора является надлежащая институциональная и нормативная база и сильный, прозрачный государственный сектор. *Предоставлению Банком больших объемов кредитования должны предшествовать аналитические исследования системы управления в стране и управления государственным сектором*, в особенности в тех случаях, когда налицо проблемы, которые могут отразиться на программах помощи. При выработке стратегии институци-

ональных преобразований и реформирования системы управления государственным сектором необходим *всесторонний долгосрочный подход*.

- *Законодательная и судебная реформы имеют решающее значение* для улучшения делового климата (законы о компаниях, ценных бумагах, банкротстве, антимонопольные законы; уважение частной собственности, договорные права), развития финансового сектора (банковская система и деятельность центрального банка, обеспечение кредитов, урегулирование проблем обанкротившихся банков), укрепления социальной защиты населения (трудовое законодательство) и совершенствования корпоративного управления в целом. *Необходимо уделять внимание* не только принятию, но и *применению* законов.
- В перспективе Банк может лучше подготовиться к выявлению и решению проблем быстро растущих масштабов бедности, уделяя должное внимание *мониторингу уровня бедности* с самого начала своей деятельности в стране.
- *Обеспечение большей прозрачности* может содействовать повышению ответственности государственных органов перед обществом и препятствовать коррупции. Банк должен сделать все возможное для претворения в жизнь собственной политики в области раскрытия

информации и распространения результатов своих аналитических исследований, а также стимулировать правительства более регулярно и в более полном объеме отчитываться перед своим парламентом и населением. Использование *информационных и коммуникационных технологий* несет огромный потенциал, позволяющий повысить ответственность государственных органов перед обществом.

- *Экономические и отраслевые исследования* играют важную роль в расширении знаний и подготовке исследователей на местах. Качество ЭОИ в странах с переходной экономикой было высоким, но их воздействие на диалог со страной могло бы быть более ощутимым, если бы такие исследования были более актуальными и своевременными.
- *Улучшение координации усилий при предоставлении помощи*, которая все еще остается недостаточной во многих странах с переходной экономикой, может повысить эффективность всех видов помощи. Правительства стран – получателей помощи должны возглавить работу по координации усилий при предоставлении помощи, а доноры должны помочь им в определении четкой стратегии развития, в том числе поддающихся мониторингу планов действий по ее реализации.

СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ

АКД	Аналитическая и консультационная деятельность
БСССР	Бывший СССР
ВВП	Валовой внутренний продукт
ВНД	Валовой национальный доход
ГОК	Группа обеспечения качества
ГП	Государственное предприятие
ДМР	Доклад о мировом развитии
ЕБРР	Европейский банк реконструкции и развития
ЕС	Европейский союз
ЕЦА	Регион Европы и Центральной Азии
ЗПО	Заем на цели преобразований отрасли или сектора
ЗСП	Заем на цели структурных преобразований
ЗСППФС	Заем на структурные преобразования предприятий и финансового сектора
ЗФП	Заем финансовым посредникам
ИБВ	Институт Всемирного банка
КПЗ	Корректируемые программные займы
КСР	Комплексная стратегия развития
КСР	Комитет содействия развитию ОЭСР
КЧССС	Консультационные услуги частному сектору по стратегическим сделкам
МАР	Международная ассоциация развития
МБРР	Международный банк реконструкции и развития
МВФ	Международный валютный фонд
МИГА	Многостороннее агентство по инвестиционным гарантиям
МФК	Международная финансовая корпорация
МФУ	Международное финансовое учреждение
ОСС	Оценка содействия стране
ОЭВП	Отчет об экспертизе выполнения проектов
ОЭСР	Организация экономического сотрудничества и развития
ПИИ	Прямые иностранные инвестиции
ПМР	Показатели мирового развития (Всемирный банк)
РСППЭ	Реформирование социальной политики в странах с переходной экономикой
РЧС	Развитие частного сектора
СНГ	Содружество Независимых Государств (все страны бывшего Советского Союза, кроме Балтийских государств)
ССС	Стратегия содействия стране
СУП	Система управления предприятиями (МФК)
СУПЭС	Совместная программа ПРООН и Всемирного банка по оказанию содействия в управлении энергетическим сектором
ТС	Техническое содействие
ТФТС	Трастовый фонд технического содействия
УГС	Управление государственным сектором
ФИАС	Консультационная служба по иностранным инвестициям
ЦВЕ	Центральная и Восточная Европа
ЦВЕБ	Страны Центральной и Восточной Европы и Балтии
ЦЮВЕ	Центральная и Юго-Восточная Европа
ШАРС	Швейцарское агентство по развитию и сотрудничеству
ЭИЗ	Экспериментальный и инновационный заем
ЭОИ	Экономические и отраслевые исследования
ЮВЕ	Юго-Восточная Европа



Стратегия, ее реализация и результаты

Начиная с 1989 года страны с переходной экономикой региона Европы и Центральной Азии приступили к широкомасштабному реформированию своих экономических систем, включавшему преобразование институтов, процессов, психологических установок и важнейших концепций поведения частных лиц и организаций¹. Проблематика переходного периода нашла широкое отражение в литературе, и авторы настоящего доклада не ставили своей целью дать общий обзор произошедшего. Они поставили перед собой более узкую задачу: используя преимущества тщательного ретроспективного анализа, дать оценку той помощи, которую Всемирный банк оказывал 26 странам региона Европы и Центральной Азии², в надежде, что полученный опыт может быть полезен для тех стран, которым придется пройти через аналогичный период перестройки в будущем, хотя, возможно, и в менее экстремальных условиях.

В настоящей главе рассматриваются вопросы содействия Банка странам с переходной экономикой и некоторые фактические данные о результатах такого содействия³. Для более полного анализа были отобраны пять тематических направлений; при этом учитывался их относительный удельный вес в программе кредитования Банка, значение для достижения основных целей переходного периода и возможности использования для извлечения полезного опыта.

Стратегия Банка⁴

Основной стратегической целью Банка в отношении стран с переходной экономикой было содействие переходу от централизованно управляемой экономики к рыночной посредством:

- обеспечения макроэкономической стабильности и надлежащего управления экономикой;
- переориентации и укрепления институтов государственного сектора в интересах обеспече-

ния верховенства закона, эффективного распределения ресурсов и совершенствования обслуживания населения;

- создания основных институтов рыночной экономики и условий, благоприятствующих развитию частной инициативы;
- смягчения социальных издержек переходного периода, особенно для бедных и социально незащищенных слоев населения.

Эти цели были вполне обоснованны, и в определенной степени они нашли свое отражение в Стратегиях содействия странам (ССС), разработка которых осуществлялась, начиная с 1992 года. (Чаще всего речь шла о таких целях, как стабилизация и экономический рост, развитие частного сектора (РЧС) и создание систем социальной защиты – каждая из них упоминается примерно в половине всех СССР.) Однако эффективность стратегии на ранних этапах ограничивалась двумя факторами. Во-первых, первоначальный упор на

быструю приватизацию в целях обеспечения РЧС не всегда оправдывал себя из-за отсутствия необходимой правовой и институциональной базы. Во-вторых, Банк недооценил важность снижения уровня бедности и обеспечения надлежащего управления. Региональное управление признает, что “десять лет назад, когда страны [ЕЦА] начали переход от плановой экономики к рыночной ... бедность не рассматривалась в качестве основной проблемы. В общем, считалось, что масштабы бедности невелики, и она затрагивает лишь некоторые слои общества. Предполагалось, что темпы роста быстро восстановятся [и что] это позволит быстро сократить распространенность бедности. Считалось, что бедность представляет собой в значительной мере временное явление и что наилучший способ решения этой проблемы – создание адекватных систем социальной защиты” (World Bank 2000с, p. v)⁵. С течением времени Банк обобщил приобретаемый опыт и сместил акценты. Претерпел значительные изменения подход к приватизации и РЧС. Хотя до 1997 года борьба с бедностью не входила в число заявленных задач ССС, в последние пять лет она вышла на второе место по частоте упоминания после РЧС. Аналогичным образом, с 1997 года в число основных задач ССС стало входить совершенствование управления.

Реализация

При оценке эффективности помощи, оказываемой Банком, необходимо признать, что распад Советского Союза произошел достаточно неожиданно, а масштабы последовавшего за этим перехода к рыночной экономике были небывалыми. Всемирный банк, равно как и другие организации по оказанию помощи, в начале 1990-х годов столкнулся с грандиозной проблемой – необходимостью мобилизовать соответствующие средства и знания, для того чтобы оказать реальную поддержку новым странам-членам из региона ЕЦА. Политическая обстановка вынуждала Банк действовать быстро и предоставлять займы в крупных размерах, при этом сотрудникам зачастую приходилось действовать в трудных условиях, не имея необходимого опыта, и учиться в процессе работы. Знания сотрудников Банка о конкретных странах ограничивались только Венгрией, Польшей и Югославией, которые уже были членами Банка⁶.

Распад Советского Союза произошел достаточно неожиданно, а масштабы последовавшего за этим перехода к рыночной экономике были небывалыми.

Банк быстро принял меры по преодолению этих проблем. Был создан новый департамент, привлечены финансовые ресурсы, приняты на работу технические сотрудники и управленческий

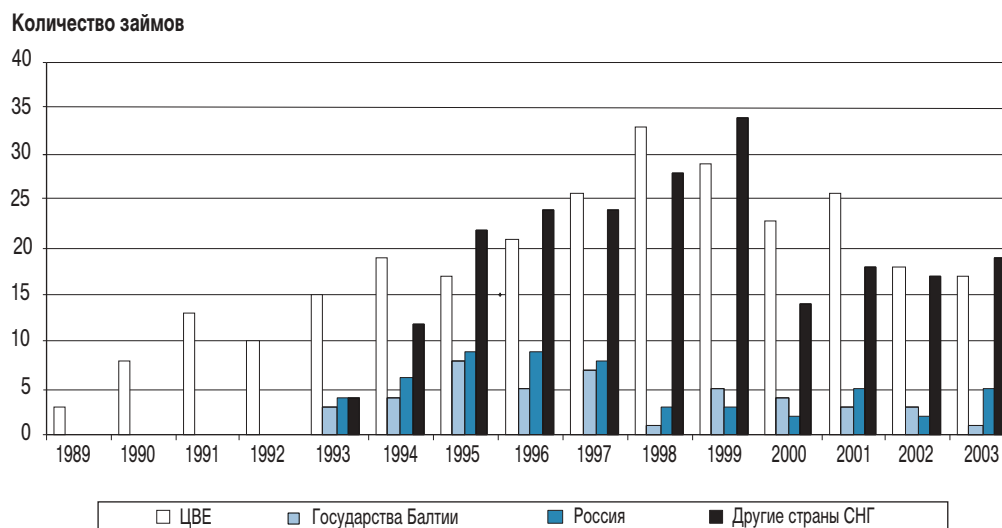
персонал. Тесно сотрудничая с Международным валютным фондом (МВФ) и другими учреждениями, Банк приступил к проведению интенсивных консультаций с национальными органами власти, которые во многих случаях не имели опыта работы с такими учреждениями и были заняты внутренней реорганизацией и выработкой приоритетов. В 1989 финансовом году Всемирный банк предоставил три займа странам с переходной экономикой. В течение следующих четырех лет он предоставил 57 займов, главным образом странам Центральной и Восточной Европы (ЦВЕ) (см. рис. 1.1). В течение 1994–1998 финансовых годов ежегодно предоставлялось кредитование на реализацию в среднем 57 проектов, а максимальной отметки – 71 проект – их количество достигло в 1999 финансовом году, причем большинство проектов осуществлялось в странах Содружества Независимых Государств (СНГ) – бывших республиках Советского Союза. С 2000 финансового года кредитование предоставлялось в среднем на 44 проекта ежегодно. Значение кредитования некоторых стран ЦВЕ снижалось, по мере того как эти страны становились кандидатами, а затем – членами Европейского союза (ЕС). С 1989 финансового года Банк предоставил более 42 млрд. долл. США на реализацию примерно 600 проектов в 26 странах, которые рассматриваются в настоящем докладе.

Инвестиционные проекты составили четыре пятых от общего числа проектов и более половины зарезервированных средств, хотя эти показатели значительно варьировались по разным группам стран (см. рис. 1.2). На структурные преобразования было направлено немногим менее половины зарезервированных средств для России и 53 процента общего объема кредитования другим государствам СНГ, тогда как в странах ЦВЕ и Балтии (ЦВЕБ) кредитование на цели структурных преобразований составило 41 процент от общего объема кредитования.

С точки зрения тематических направлений деятельности наиболее значительную группу составило кредитование на проведение реформ экономической политики. На эти цели была выделена четвертая часть всех зарезервированных средств, а по числу проектов впереди находился только сельскохозяйственный сектор (см. рис. 1.3). Семьдесят процентов всех проектов приходилось на эти два направления, а также на транспорт, социальную защиту, управление государственным сектором, электроэнергетику и финансы. Как будет показано ниже, многие проекты, подпадающие под категорию “экономической политики”, содержат компоненты, связанные с такими направлениями, как управление госсектором, РЧС, финансовый сектор и энергетика.

Рисунок 1.1

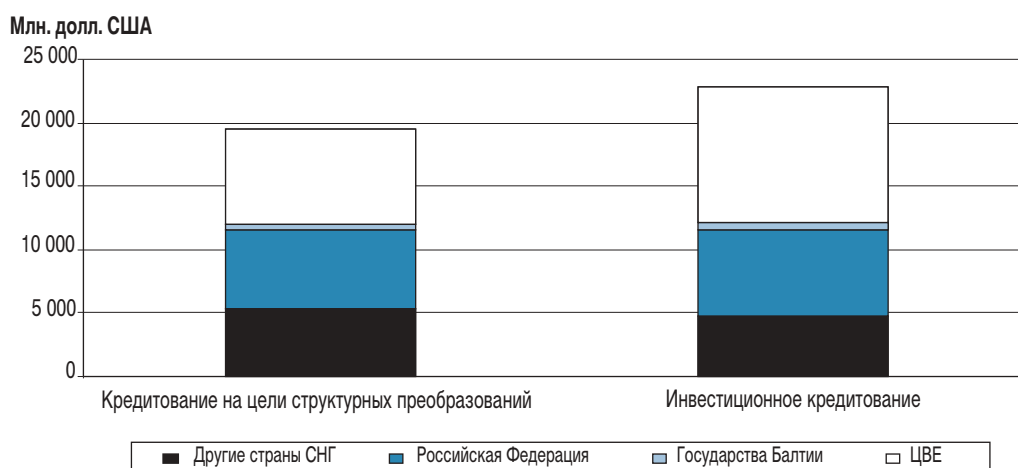
Кредитование в субрегиональной разбивке (1989–2003 ф. г.)



Источник: таблица А.1 Приложения. (В таблице А.2 Приложения показано, какие страны относятся к каждой группе.)

Рисунок 1.2

Распределение зарезервированных средств в разбивке по инструментам (1989–2003 ф. г.)



Источник: таблица А.2 Приложения.

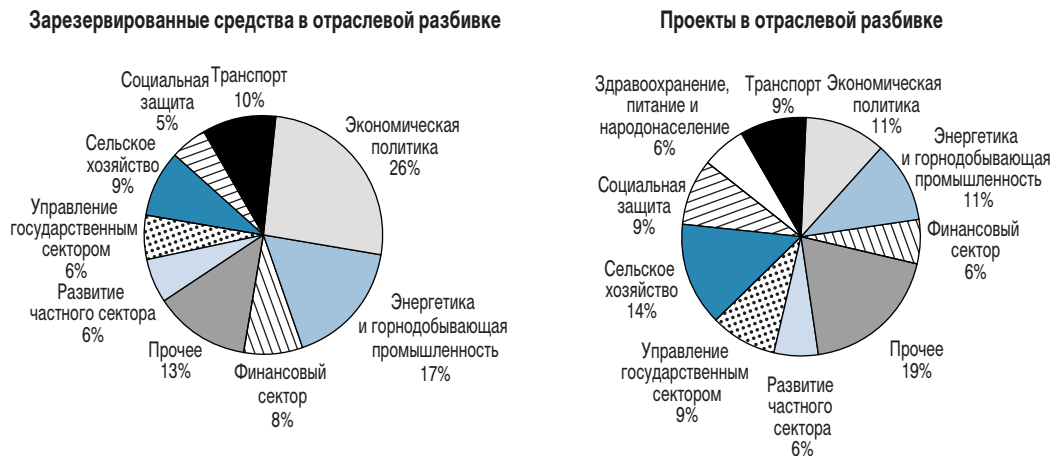
Важную роль в предоставляемой Банком помощи играло техническое содействие (ТС), как официальное, так и неофициальное. Например, Банк оказал существенное воздействие на политику реформирования пенсионной системы: на эти цели направлялись административные ресурсы или гранты; займы в этом процессе не играли сколько-нибудь заметной роли, за исключением случаев финансирования ТС. Реализация целевых инвестиционных проектов с весомым ком-

понентом ТС нередко помогала, особенно в небольших странах, впервые собрать вместе заинтересованные стороны и играла важную роль в подготовке к последующему кредитованию на основе результатов проводимой экономической политики⁷. Кроме этого, сам факт общения местных разработчиков эко-

Важную роль в предоставляемой Банком помощи играло техническое содействие, как официальное, так и неофициальное.

Рисунок 1.3

Зарезервированные средства и проекты в отраслевой разбивке (1989–2003 ф. г.)



Источник: таблица А.3 Приложения.

номической политики с сотрудниками Банка и других доноров играл свою образовательную роль.

В первые годы переходного периода, когда Банк наращивал объемы своего содействия, на аналитическую и консультационную деятельность (АКД) направлялось до 35 процентов административных ресурсов. Доля таких услуг резко сократилась в 1995–2001 финансовых годах, составив от 11 до 20 процентов, и возросла до 27 процентов в 2002–2003 финансовом году. В рамках аналитической деятельности одним секторам и тематическим областям уделялось гораздо большее внимание, нежели другим. Например, на сельское хозяйство направлялось относительно больше средств (Heath 2003, p. 7). Некоторые проблемы, которые сегодня признаются крайне важными, – анализ бедности, качество управления и экспертиза государственных расходов – напротив, выдвинулись на передний план только в конце прошедшего десятилетия. Хотя обследование уровня жизни в небольшом числе стран началось довольно рано, в центре его внимания находились в основном такие вопросы, как рынок краткосрочной занятости и социальная защита; впервые оценка бедности была проведена только в середине и в конце 1990-х годов⁸.

Во многих странах аналитическая работа в государственном секторе вообще не велась до конца 1990-х годов или даже позднее.

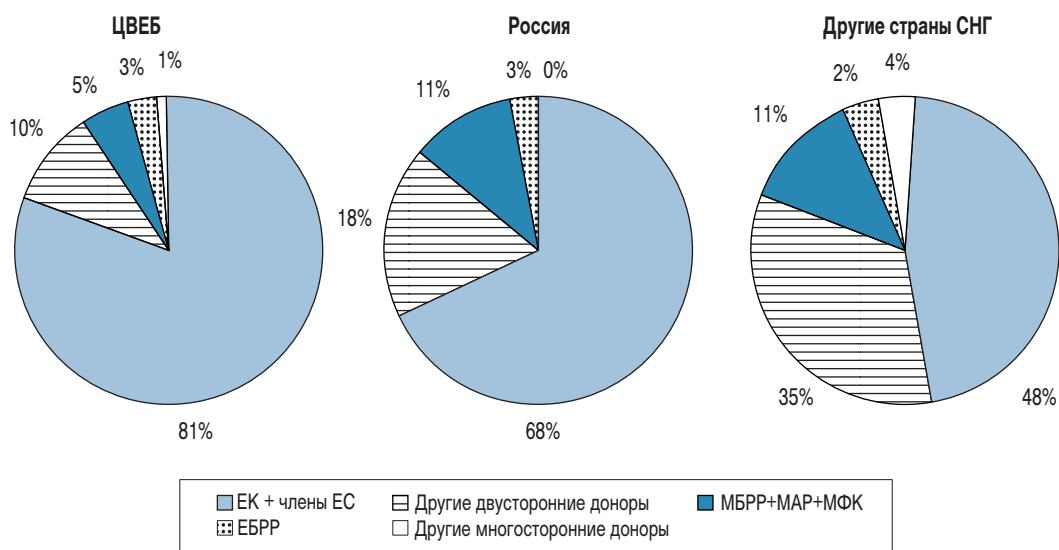
Во многих странах оценка содействия стране (ОСС) указывалось, что отсутствие аналитической работы и контрольных показателей затрудняло разработку программ по борьбе с бедностью⁹. Хо-

тя в рамках займов с ускоренным режимом предоставления средств в бюджеты стран перечислялись миллиарды долларов США (только Россия получила 5,4 млрд. долл. США), экспертиза государственных расходов в первой половине десятилетия почти не проводилась, а во многих странах аналитическая работа в государственном секторе вообще не велась до конца 1990-х годов или даже позднее. Столь медленное продвижение вперед объяснялось также отсутствием заинтересованности среди заемщиков¹⁰.

Банк – одно из многих международных учреждений, работающих в странах с переходной экономикой. Доля Банка в финансовых потоках была относительно небольшой. Наиболее значимыми остаются двусторонние потоки (в том числе в частном секторе); доминируют здесь страны ЕС, в основном в государствах ЦВЕБ и в меньшей степени в странах СНГ. До 2001 года включительно поступления от многосторонних доноров составляли лишь около 16 процентов совокупных чистых финансовых потоков в страны СНГ (в Россию – 14 процентов) и 9 процентов в страны ЦВЕБ. Доля Банка составляла 5 процентов в странах ЦВЕБ и 11 процентов в странах СНГ (см. рис. 1.4). Однако значение аналитической и консультационной деятельности Банка было намного более существенным. Работая совместно с МВФ, ЕС и другими донорами, Банк быстро взял курс на поддержку макроэкономической стабилизации и структурных реформ¹¹. Впоследствии Банк вместе с ЕС, Организацией Объединенных Наций и другими учреждениями приступил к оказанию странам Юго-Восточной Европы поддержки в постконфликтной реабилитации. Когда

Рисунок 1.4

Потоки капитала в разбивке по источникам, 1989–2001 годы



Источник: таблица А.4 Приложения.

многосторонние доноры работают в различных секторах, одной из главных задач становится координация деятельности, и Банк в некоторых случаях брал на себя управление этим процессом. В других странах, особенно в тех, которые стали членами ЕС, влияние Банка на определение планов развития было менее значительным.

Результаты¹²

Как и прогнозировалось, объем валового внутреннего продукта (ВВП) в начале переходного периода резко сократился. В странах Центральной и Восточной Европы «спад переходного периода» оказался относительно небольшим и был достаточно быстро преодолен; ВВП в среднем сократился менее чем на 15 процентов, а доходы на душу населения во многих странах восстановились на прежнем уровне еще до конца десятилетия. Однако спад в странах СНГ был гораздо более глубоким и продолжительным, чем ожидалось: ВВП сократился в среднем более чем на 40 процентов (в разных странах – от 18 до 76 процентов), и ни одна из этих стран по настоящее время не вышла на тот уровень ВВП на душу населения, который был достигнут до начала переходного периода, хотя в последние годы темпы роста значительно увеличились (см. рис. 1.5 и таблицу А.5 Приложения)¹³. С 2000 года ежегодный прирост ВВП составил в среднем 3,5 процента в странах ЦВЕБ и почти 7 процентов в странах СНГ¹⁴.

Побочным следствием затянувшегося спада в переходный период стал значительный рост задолженности в некоторых странах, уровень долговых обязательств которых изначально был весьма невысок. Уровень кредитования из официальных источников основывался на том, что на переходный период прогнозировался неглубокий и кратковременный спад. Во многих странах СНГ, где спад оказался гораздо более глубоким и продолжительным, чем ожидалось, а проблемы управления – более серьезными, чем это можно было предвидеть, образовался высокий уровень задолженности, последствия которой будут, по-видимому, сохраняться на протяжении длительного времени (см. рис. 1.6).

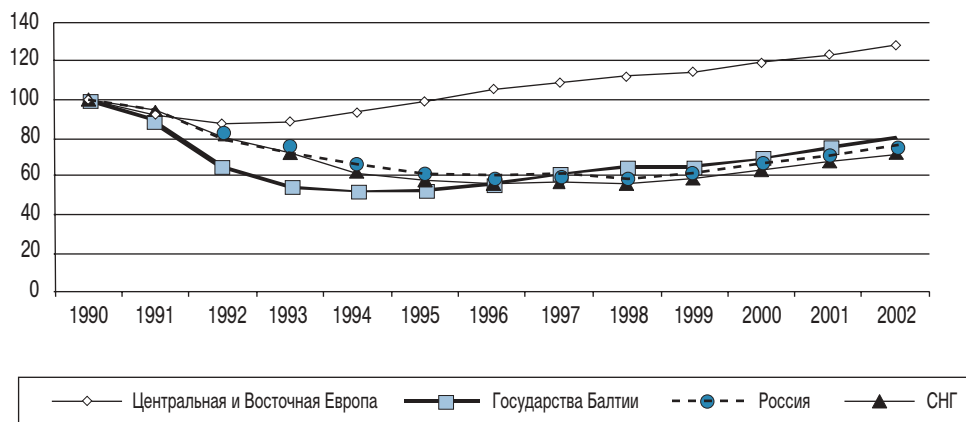
Масштабы бедности выросли гораздо больше, чем ожидалось: если в начале десятилетия на сумму менее 2,15 долл. США в день вынуждены были существовать менее 4 процентов жителей региона ЕЦА, то к 1998 году, по оценкам, ниже этой черты опустился уровень жизни 20 процентов его населения. Распространенность бедности в странах СНГ гораздо выше, чем в странах ЦВЕБ (см. таблицу А.6 Приложения и рис. 2.4). Показатель неравенства, который в начале переходного-

Спад в странах СНГ был гораздо более глубоким и продолжительным, чем ожидалось: ВВП сократился в среднем более чем на 40 процентов.

Масштабы бедности выросли гораздо больше, чем ожидалось.

Рисунок 1.5

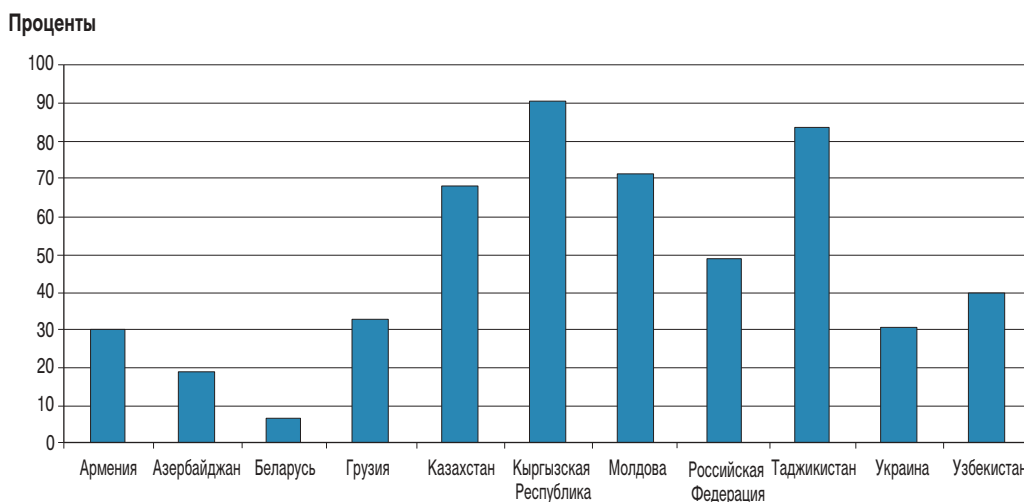
Изменение реального ВВП по группам стран, 1990–2002 годы (1990 = 100)



Источник: данные Всемирного банка.

Рисунок 1.6

Объем текущей задолженности в процентах от ВВП, страны СНГ, 2001 год



Источник: World Bank, World Development Indicators.

За немногими исключениями, с 1989 года реформирование экономической политики неуклонно продвигается вперед.

го периода был одним из самых низких в мире, также вырос – прежде всего в странах с низкими темпами роста. В некоторых странах – в Армении, Болгарии и России – коэффициент Джини увеличился почти вдвое

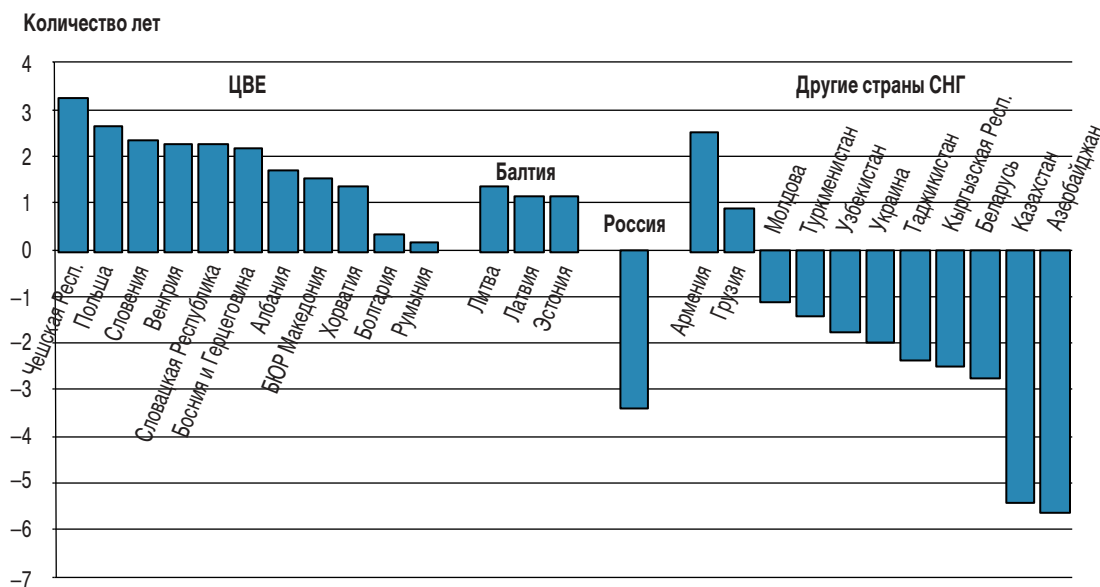
(см. таблицу А.6 Приложения)¹⁵. Во всех странах, за исключением двух, снизились показатели детской смертности, однако в большинстве

стран СНГ сократилась ожидаемая продолжительность жизни (см. рис. 1.7)¹⁶.

Регион добился значительных успехов в построении рыночной экономики: восемь стран ЦВЕБ стали в этом году членами ЕС, а еще две, как ожидается, вступят в него в ближайшие несколько лет. Европейский банк реконструкции и развития (ЕБРР) отслеживает ряд показателей переходного периода, отражающих успехи стран в проведении реформ в различных областях (таблица А.7 Приложения). Оценки варьируются от 1, что сви-

Рисунок 1.7

Динамика ожидаемой продолжительности жизни при рождении, 1990–2001 годы



Источник: таблица А.6 Приложения.

детельствует о незначительных успехах, до 4+, что соответствует нормам и показателям, характерным для промышленно развитых стран. За немногими исключениями, с 1989 года реформирование экономической политики неуклонно продвигается вперед. К 1994 году 20 стран (из 27¹⁷) уже достигли оценки 3 (существенный прогресс) и выше в сфере либерализации цен, а 15 получили оценку 3 и выше в отношении либерализации торговли и операций с иностранной валютой (см. рис. 1.8). К 2003 году почти все остальные страны добились существенного прогресса и в той, и в другой сфере¹⁸. В настоящем документе эти реформы раннего периода или займы, которые были предоставлены на их проведение, рассматриваются лишь в той мере, в какой они затрагивают тематические направления, о которых говорится в главе 2.

В 1994 году только в одной стране было приватизировано свыше 50 процентов крупных государственных промышленных и сельскохозяйственных предприятий, а в 7 странах (в основном из региона ЦВЕБ) было приватизировано не менее 25 процентов; 10 стран (9 из которых входят в регион ЦВЕБ) завершили проведение малой приватизации, а еще 5 практически осуществили комплексную программу. К 2003 году в 20 странах было приватизировано не менее 25 процентов крупных предприятий, а во всех, за исключением двух, завершилась или была близка к завершению малая приватизация. В девяти странах

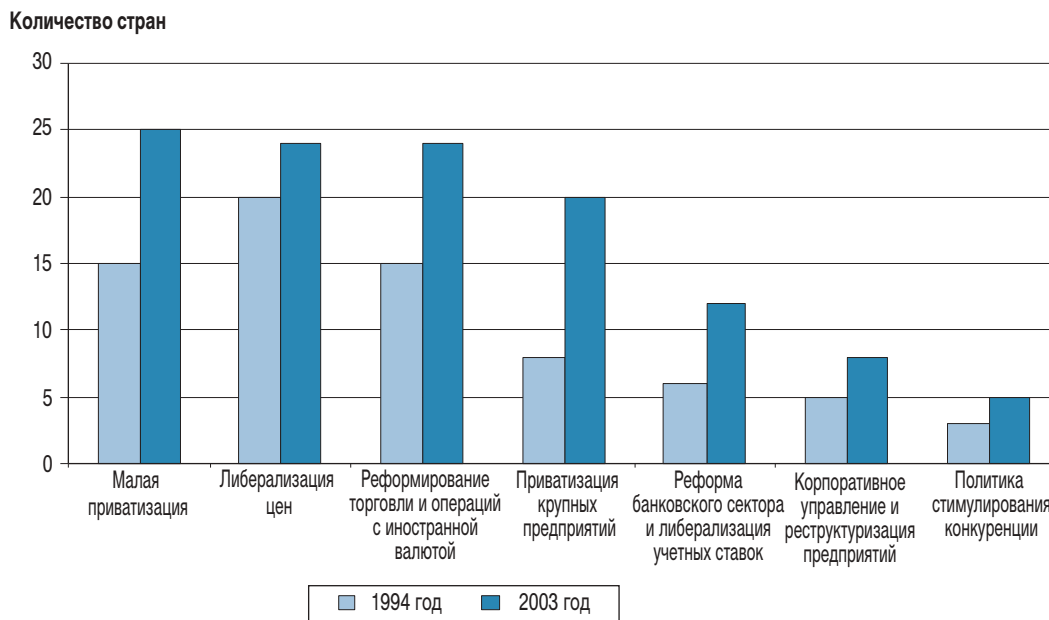
(8 из которых входят в регион ЦВЕБ) доля частного сектора в ВВП в 1994 году составляла 50 процентов и выше; к 2002 году в 22 странах на частный сектор приходилось не менее 50 процентов ВВП, а в 11 из них (9 из которых входят в регион ЦВЕБ) – 70 процентов и выше. Продвижение вперед не было столь значительным в сфере реформирования финансового сектора, совершенствования корпоративного управления и реструктуризации предприятий, а также в вопросах стимулирования конкуренции, где только 12, 8 и 5 стран, соответственно (все, за исключением одной, из региона ЦВЕБ), получили к 2003 году оценки 3 и выше.

Различие исходных условий может объяснить некоторые расхождения в масштабах реформ в разных странах, однако степень их влияния остается неясной. Специалисты ЕБРР (ЕБРД 1999, pp. 27-28) проанализировали влияние исходных условий, используя такие факторы, как уровень индустриализации, географическую ориентированность торговли, величину изначальных макроэкономических диспропорций и наличие элементов централизованного планирования. Они пришли к выводу, что, несмотря на важность исходных условий, они не явились единственной причиной, определившей формат проведения реформ. Например, страны Балтии добились

К 2003 году во всех странах, за исключением двух, завершилась или была близка к завершению малая приватизация.

Рисунок 1.8

Количество стран, добившихся существенного прогресса (рейтинг 3 и выше), 1994–2003 годы



Источник: таблица А.7 Приложения.

гораздо больших успехов по сравнению с европейскими странами – членами СНГ при сходстве стартовых условий, а Польша является одной из наиболее далеко продвинувшихся вперед стран, хотя она начинала реформы с уровня, близкого к Румынии. Среди других пар стран, исходные условия в которых были очень схожими, а темпы реализации реформ существенно отличались, можно выделить Хорватию и Болгарию, а также Кыргызскую Республику и Узбекистан. Де Мело с соавторами (De Melo et al. 2001) также пришли к выводу, что хотя исходные условия (уровень развития и ресурсов, макроэкономические диспропорции, взаимозависимость торговли, местоположение, продолжительность периода централизованного планирования и т. п.) и помогают объяснить уровень экономической либерализации и роста, наиболее важным фактором, определяющим разницу в уровнях экономического роста, является экономическая либерализация. Политические реформы, в свою очередь, представляют

Направления, которые чаще всего выделяются в ОСС как заслуживающие повышенного внимания, – это РЧС, институциональное развитие, государственное управление и подотчетность, информирование общественности и привлечение ее к участию в программах, наращивание потенциала мониторинга и оценки.

с собой наиважнейший фактор, определяющий темпы и полноту экономической либерализации. Фальцетти, Рейзер и Сэнфи (Falcetti, Raiser, and Sanfey 2002) показали, что именно исходные условия определяли степень влияния реформ на уровень роста и что позитивное влияние реформ оказалось менее прочным, чем изначально предполагалось. Они пришли к заключению, что хотя делать окончательный вывод о значении экономической либерализации и приватизации для экономического роста в переходный период еще рано, самих по себе реформ, которые проводились на начальном этапе, было недостаточно для обеспечения устойчивого роста.

ДООД провел оценки программ содействия стране (ОСС) по девяти странам с переходной экономикой. В шести реализация программ содействия стране получила удовлетворительную оценку, по крайней мере по итогам последнего рассматривавшегося периода (Болгария, Казахстан, Кыргызская Республика, Литва, Польша и Россия). Согласно ОСС, результаты осуществления программ содействия в Азербайджане, Албании и Украине, а также на более ранних этапах в Болгарии и России, были неудовлетворительными (таблица А.8 Приложения)¹⁹. Проведенные ДООД оценки результатов ниже, чем в ОСС по другим странам, но эти две группы не обязательно являются сопоставимыми или представитель-

ными. ДООД провел оценки программ содействия стране (ОСС) по девяти странам с переходной экономикой. В шести реализация программ содействия стране получила удовлетворительную оценку, по крайней мере по итогам последнего рассматривавшегося периода (Болгария, Казахстан, Кыргызская Республика, Литва, Польша и Россия). Согласно ОСС, результаты осуществления программ содействия в Азербайджане, Албании и Украине, а также на более ранних этапах в Болгарии и России, были неудовлетворительными (таблица А.8 Приложения)¹⁹. Проведенные ДООД оценки результатов ниже, чем в ОСС по другим странам, но эти две группы не обязательно являются сопоставимыми или представитель-

Вставка 1.1

Уроки ОСС и опыт разработки ССС

ОСС призывают к расширению заинтересованного участия стран в программах кредитования путем повышения актуальности, уточнения приоритетов и расширения участия в подготовке ССС. В последнее время ССС разрабатываются на основе проведения соответствующих консультаций, и при анализе опыта осуществления проектов в центре их внимания обычно находится эффективность, а вопросам актуальности уделяется меньше внимания.

ОСС по странам с переходной экономикой подчеркивают необходимость проведения базовых экономических и отраслевых исследований (ЭОИ) (в том числе оценки уровня бедности и экспертизы государственных расходов) как обязательной предпосылки для разработки оптимальной программы для любой страны. Банк должен использовать ЭОИ для наращивания потенциала на местах и распространения этого опыта по всей стране. В подготовленных в последнее время ССС упор делается на базовых продуктах ЭОИ, однако речь не идет ни о стратегии распространения, ни о способах использования этих продуктов для того, чтобы помочь властям формулировать политику и программы. Некоторые крупные проекты принимаются еще до проведения соответствующих ЭОИ.

ССС не рассматривают вопрос о том, как повысить внимание властей к проблемам координации помощи и улучшения качества мониторинга и оценки. При том, что они часто ссылаются на принцип сравнительных преимуществ, они редко используют его в качестве руководства к действию. Интересное обсуждение вопросов сравнительных преимуществ можно найти в материалах по Венгрии, Казахстану, Кыргызской Республике и Словении. Лишь немногие ССС адекватным образом отражают роль МВФ либо подробно рассматривают вопрос о том, как будет осуществляться взаимодействие между Международной финансовой корпорацией (МФК), Многосторонним агентством по инвестиционным гарантиям (МИГА) и Банком.

В ОСС содержатся настойчивые призывы проявлять более реалистичный подход к анализу риска, а также повысить качество планирования действий на случай непредвиденных обстоятельств применительно к странам с повышенным уровнем риска. В большинстве ССС содержится глубокий анализ риска для Банка, однако стратегия снижения риска рассматривается в основном с точки зрения объемов кредитования. Многие из предлагаемых в ССС показателей носят качественный характер и не поддаются количественной оценке, хотя и наблюдается рост использования показателей, поддающихся количественной оценке.

В соответствии с содержащимися в ОСС рекомендациями ССС теперь уделяют существенное внимание вопросам управления и в меньшей степени – проведению правовых реформ. Несмотря на то, что в ССС констатируется слабое обеспечение соблюдения законов и нормативных актов и неэффективность судебной системы, стратегия решения этих проблем неясна, хотя применительно к инфраструктуре в ССС подчеркивается важность создания необходимой нормативно-правовой базы. Достаточно внимания, как правило, уделяется вопросам развития финансового сектора – за исключением вопросов совершенствования системы финансовой отчетности. Недостаточно анализируются проблемы корпоративного управления и пути их решения.

Что касается других вопросов, освещавшихся в ОСС, то в ССС практически не рассматривается вопрос о том, какие проекты и программы будут способствовать учету гендерной проблематики и задач в этой сфере, и редко рассматриваются вопросы децентрализации. В то же время сельскому хозяйству уделяется больше внимания в ССС, которые в настоящий момент рассматривают вопрос о том, как противостоять крупным корпорациям, господствующим в этом секторе в ряде стран.

Источник: Приложение В.

ными²⁰. Влияние на институциональное развитие было оценено как высокое или существенное всего в трех странах с переходной экономикой (в прочих – как ограниченное), а перспективы устойчивости в пяти случаях были оценены как вероятные и в четырех – как неопределенные.

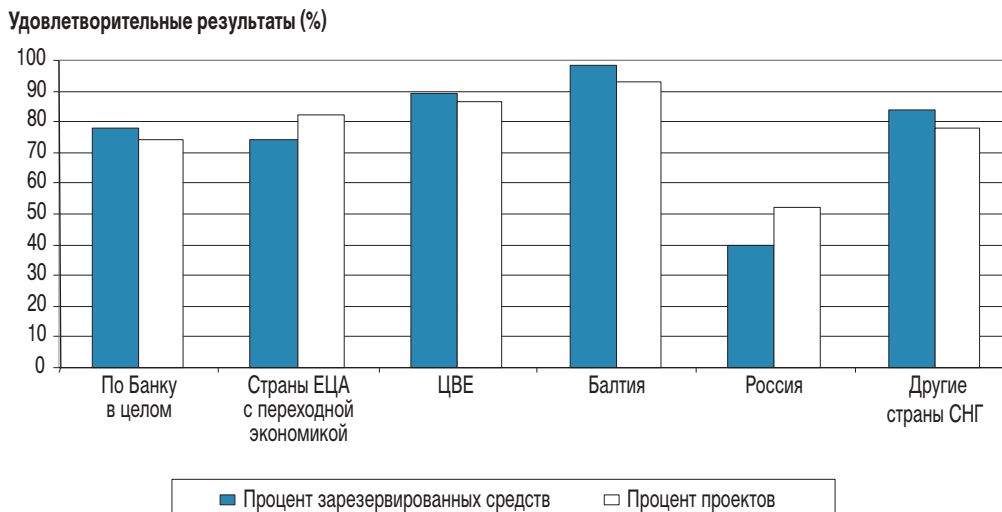
Направления, которые чаще всего выделяются в ОСС как заслуживающие повышенного внимания, – это РЧС, институциональное развитие, государственное управление и подотчетность, информирование общественности и привлечение ее к участию в программах, наращивание потенциала мониторинга и оценки. Во вставке 1.1 рассматривается вопрос о том, в какой мере выводы по итогам ОСС на переходный период нашли свое отражение в принятых позднее ССС по этим странам. Представляется, что усиление внимания в рамках ССС к таким аспектам, как важность подготовки ССС с участием заинтересован-

ных сторон и потребность уделять больше внимания реформированию систем управления и правовой реформе, отражает как тенденции, имеющие место в Банке, так и рекомендации ОСС²¹.

Результативность проектов в странах с переходной экономикой оценивается ниже, чем по Банку в целом, если исходить из суммы чистых резервированных средств (74 процента получили оценку “удовлетворительно” и 78 процентов – в целом по Банку), однако по количеству проектов результативность была оценена выше (82 процента удовлетворительных в сравнении с 74 процентами по Банку в целом, см. рис. 1.9)²². Воздействие на институциональное развитие и устойчивость результатов по странам с переходной экономикой оценивается выше как в процентном отношении, так и в абсолютных цифрах, чем по Банку в целом. Большинство стран с переходной экономикой относится к категории стран

Рисунок 1.9

Рейтинг проектов, утвержденных в 1989–2003 ф. г., в разбивке по группам стран и по Банку в целом



Источник: таблица А.9 Приложения.

Экономические и отраслевые исследования высоко оцениваются как самим Банком, так и клиентами, особенно с точки зрения их качества.

со средним уровнем доходов. Когда оценки даются отдельно по странам с низким и со средним уровнем доходов, то страны первой категории по результативности сохраняют свой рейтинг относительно данных по Банку в целом, – выше по количеству проектов и ниже по объему зарезервированных средств, но при этом показатели устойчивости и воздействия на институциональное развитие у них относительно ниже. Оценки результативности по странам со средним уровнем

доходов остаются ниже средних по Банку в целом по объему зарезервированных средств и примерно такими же по количеству проектов (таблица А.9 Приложения).

В пределах региона рейтинг проектов по всем странам ЦВЕБ превышает средний рейтинг по Банку в целом (таблица А.9 Приложения). По странам СНГ наблюдается большой разброс значений: рейтинг удовлетворительных результатов колеблется применительно к зарезервированным средствам от почти 100 процентов (Казахстан, Кыргызская Республика, Украина) до 5 процентов и менее (Беларусь, Туркменистан)²³. В России удовлетворительную оценку получило использование лишь 40 процентов зарезервированных средств, высокие оценки устойчивости отражают необратимость большей части преобразований в экономической и институциональной сферах²⁴. Процент реализуемых проектов, нахо-

дящихся под угрозой невыполнения, – как по количеству, так и по объему зарезервированных средств, – примерно равен среднему по Банку в целом, но в СНГ он намного выше, чем в ЦВЕБ (таблица А.10 Приложения). Рейтинги в отраслевой разбивке приводятся в таблицах А.11 и А.12 Приложения. Хотя в странах с переходной экономикой доля удовлетворительных результатов выше, чем по Банку в целом, по трем направлениям деятельности с наивысшим объемом кредитования – экономической политике, развитию сельских районов и транспорту, куда было направлено 44 процента зарезервированных средств, – доля удовлетворительных результатов существенно меньше²⁵.

Экономические и отраслевые исследования (ЭОИ) – в тех объемах, в которых они проводились, – высоко оцениваются как самим Банком, так и клиентами, особенно с точки зрения их качества. Начиная с 1998 финансового года Группа обеспечения качества (ГОК) Банка представляет отчеты о качестве ЭОИ. За это время лишь в одном году доля отчетов о выполнении заданий в регионе ЕЦА, получивших оценку не ниже удовлетворительной, не превысила аналогичный средний показатель по Банку в целом (таблица А.13 Приложения)²⁶. Все задания, включенные в выборку в 2001 и 2002 финансовых годах, получили оценку “удовлетворительно”. Согласно имеющимся у ДООД данным о влиянии экспертиз госрасходов, в тех случаях, когда они действительно проводились, их результативность и влияние в ЕЦА были выше, нежели в любом другом регио-

Вставка 1.2

Мнения заемщиков об экономических и отраслевых исследованиях

Венгрия: “Экономические и отраслевые исследования Банка отличались высоким качеством как с точки зрения содержащейся в них информации и отражения взглядов, существующих внутри страны, так и с точки зрения практических рекомендаций. ... Об [их] эффективности ... можно судить по их вкладу в дискуссии специалистов, особенно в дискуссии о пенсионной реформе и высшем образовании. ... [ЭОИ] высокого уровня, проведенные Банком, стали неотъемлемой частью оказанной им помощи”.

Казахстан: “ЭОИ были в значительной степени актуальны и оказали существенную помощь разработчикам экономической поли-

тики страны. Они заложили основу и сформировали концептуальные принципы для диалога с Всемирным банком”.

Польша: “Влияние экспертов Всемирного банка и [ЭОИ] на диалог по вопросам экономической политики в стране и наращивания потенциала правительства и других элит оценивалось как весьма значительное, особенно на ранних этапах ... когда политические лидеры страны учились новому, рыночному подходу к экономике”.

Источник: Blaszczyk, Cukrowski, and Siwifiska 2002, p. 5; Báger 2002, pp. 6, 11, 18; Jandosov 2002, p. 12.

не. Экспертизы госрасходов, проводившиеся в Латвии (1994 год), России (1995 год) и Боснии и Герцеговине (1997 год, влияние не оценивалось), приводятся в качестве примеров наилучшей практики. Положительно отзываются о роли ЭОИ и заемщики: одни из них отмечают, что ценнейшим вкладом Банка стали именно знания, в том числе ЭОИ и ТС, а некоторые другие говорили о необходимости расширить эту работу (см. вставку 1.2).

В то же время в ОСС адекватность ЭОИ ставится под сомнение. В восьми ОСС качество ЭОИ оценено как удовлетворительное, но при этом в трех странах признана неудовлетворительной их актуальность либо своевременность, а в пяти сочтено неудовлетворительным их влияние на страновой диалог. В ОСС по России (ОЕД 2002с, р. ix) был сделан вывод о том, что “для России была бы более уместна стратегия содействия, ориентированная на оказание аналитических и консультационных услуг ... при ограниченном финансовом содействии, по сравнению со стратегией, предполагающей значительные объемы кредитования на цели структурных преобразований”, а в экспертной оценке проекта, предусматривавшего предоставление Грузии серии займов на цели структурных преобразований и ТС, отмечалось, что проведение более обширных ЭОИ

(особенно экспертизы госрасходов на более раннем этапе) помогло бы в разработке программы реформ.

Величина административных расходов Банка как в расчете на один доллар общего объема зарезервированных средств, так и в расчете на один доллар зарезервированных средств по проектам, реализованным с удовлетворительными результатами, либо по проектам с безрисковым статусом в странах с переходной экономикой в среднем соответствовала аналогичному показателю по проектам Банка в целом, однако при этом наблюдался существенный разброс по субрегионам. Величина затрат в расчете на один доллар зарезервированных средств примерно соответствовала среднему значению для стран ЦВЕ, более чем вдвое превышала ее в странах Балтии, была примерно вдвое ниже среднего показателя по России и почти на 50 процентов выше среднего показателя в остальных странах СНГ. С учетом поправки на средний объем проектов выясняется, что в большинстве стран с переходной экономикой показатель затрат в расчете на один доллар зарезервированных средств оказался ниже, а не выше ожидаемого.

В то же время в ОСС адекватность ЭОИ ставится под сомнение.



Результаты тематических исследований

В главе 1 представлены стандартные аналитические данные об эффективности содействия, оказываемого Банком странам с переходной экономикой, но для выработки рекомендаций о повышении эффективности деятельности Банка одной лишь этой информации недостаточно. В связи с этим в настоящей главе рассматриваются некоторые ключевые направления содействия Банка с целью осмысления опыта этой деятельности.

В настоящей главе сведены воедино основные выводы пяти аналитических работ, послуживших основой для данного исследования¹. Были выбраны пять тематических направлений – РЧС, управление госсектором (УГС), финансовый сектор, социальная защита и энергетика, поскольку они имеют большое значение для программы кредитования Банка (см. рис. 1.3) и для решения важнейших проблем переходного периода². Шестое направление кредитования – совершенствование экономической политики – включает в себя целый ряд компонентов и условий в пяти вышеперечисленных областях. Однако данная оценка не охватывает в полном объеме все сферы деятельности Банка. Так, не рассматривается опыт работы Банка в области либерализации цен и торговли, где были достигнуты значительные и устойчивые результаты: этому вопросу посвящено исследование, проводимое в настоящее время ДООД. Положение дел в двух других важных секторах – сельском хозяйстве и здравоохранении – рассматривалось в предыдущих исследованиях ДООД (см. вставки 2.1 и 2.2)³.

Сфера образования, оценку которой ДООД не проводил и на которую по 2003 финансовый год выделялось менее 3 процентов зарезервированных средств, недавно оказалась в центре внимания одного из документов по региональной стратегии (World Bank 2003). В этом документе от-

мечалось, что хотя в начале переходного периода и Банк, и страны не считали образование проблемной сферой, впоследствии выявилась гораздо менее оптимистичная картина. Учебные планы, учебники и методики обучения не способствуют приобретению учащимися навыков, необходимых для жизни в условиях рыночной экономики и открытого общества; растет неравенство возможностей при получении знаний; во многих странах снизился общий коэффициент охвата базовым образованием (таблица А.6 Приложения); в большинстве стран образовательные процессы зачастую неэффективны; в отрасли по-прежнему доминирует государство, а конкуренция и участие общественности не в состоянии обеспечить ему адекватный противовес; наконец, проблемы усугубляются жесткой лимитированностью ассигнований из госбюджета, когда практически все средства идут на оплату электроэнергии и труда в ущерб остальным расходам, а также глубоким инфраструктурным кризисом в СНГ. При систематическом мониторинге ситуации эти проблемы можно было бы выявить на более раннем этапе.

Пять отобранных тематических направлений взаимосвязаны. Например, РЧС в странах с переходной экономикой, в сущности, имеет такое же непосредственное отношение к перестройке институтов, занимающихся проблемами расхо-

Вставка 2.1

Реформирование сельскохозяйственной политики в странах с переходной экономикой

Банк оказывал существенную поддержку реформированию сельскохозяйственной политики, в том числе путем проведения высококачественных аналитических исследований. По количеству профинансированных проектов кредитование сельского хозяйства стран с переходной экономикой уступает только многоотраслевым проектам (см. рис. 1.3), на долю этих стран приходится более половины всех экспертиз, проведенных Банком в сельскохозяйственном секторе в начале 1990-х годов. В этом секторе доля проектов, оцененных удовлетворительно с точки зрения их результатов, ниже, чем в среднем по ЕЦА или по проектам для сельскохозяйственного сектора по Банку в целом, но их результативность существенно варьируется в зависимости от тематического направления. Либерализация торговли в основном завершена; налицо существенный прогресс в проведении земельной реформы и развитии финансовых рынков в сельских районах, однако в таких сферах, как постприватизационные мероприятия и реформа государственных институтов, обслуживающих отрасль, достижения были куда более скромными. В области земельной политики и финансирования сельских районов, куда направлялось больше ресурсов Банка, чем в иные сферы, отмечается и самая высокая результативность проектов. Есть данные, свидетельствующие о наличии достаточно позитивной взаимосвязи между глубиной реформирования сельскохозяйственной политики и ростом производительности сельского

хозяйства. Несмотря на то что в недавних заявлениях о стратегии Регионального управления Банка для стран ЕЦА уделяется больше внимания проблемам бедности в сельских районах, данные, свидетельствующие об улучшении в рамках проектов мониторинга показателей уровня жизни, пока отсутствуют. Нечасто встречается анализ проблем бедности и в проектной документации.

В ходе проведенного ДООД исследования не было получено данных относительно сравнительной эффективности одних инструментов содействия Банка по сравнению с другими, что говорит о необходимости реформирования экономической политики с использованием целого ряда взаимодополняющих инструментов, включая аналитические исследования, техническое содействие, кредитование на цели структурных преобразований и инвестиционное кредитование. Опыт подсказывает, что вопросы институциональной и земельной реформ нужно было решать в начале переходного периода. Некоторые малые экспериментальные проекты принесли значительные результаты: например, большинство совхозов и колхозов в Азербайджане было приватизировано по схеме, разработанной в ходе профинансированного Банком экспериментального проекта.

Источник: Heath 2003.

Вставка 2.2

Поддержка сектора здравоохранения в переходный период: данные по некоторым странам

Реформа здравоохранения – это сложный, длительный процесс с участием широкого спектра заинтересованных сторон, который дополнительно осложняется отсутствием какой-либо общепризнанной модели финансирования и структуры системы здравоохранения. Финансовый вклад Банка в этот процесс, как правило, невелик по сравнению с общими объемами финансирования здравоохранения конкретной страны, так что его влияние обусловлено ускорением более широкомасштабных реформ. Результаты реформ значительно отличаются: в одних странах улучшилось функционирование систем и результаты их деятельности (Эстония), в других наблюдается дальнейшее снижение качества услуг здравоохранения и стагнация показателей в этой области (Румыния).

При разработке первых проектов Банка в области здравоохранения для стран региона были недооценены трудности политического и институционального характера, с которыми было связано реформирование этой сферы, в силу чего в них содержатся слишком оптимистичные оценки относительно темпов и перспектив реформ. Показателен очень небольшой объем информации о воздействии реформ: он отражает тот факт, что мониторинг и оценка были далеко не самыми приоритетными задачами. Наиболее успешные проекты Банка и его наиболее значительный вклад в процесс реформирования данного сектора связаны как с кредит-

ными, так и некредитными операциями по поддержке процесса наращивания потенциала реформ и формирования общественного мнения в их пользу. С учетом регулярной смены правительств и министров огромное значение имеет тесный контакт с широким кругом заинтересованных сторон, включая парламент и оппозиционные партии. Кроме того, вероятность успешной реализации проектов повышалась в случае их совместного осуществления с другими донорами, неправительственными организациями или научно-исследовательскими институтами. Влияние исследований и экспертиз зависело от степени участия в них местных партнеров и распространения полученных результатов (Албания, Венгрия, Румыния) и от способности правительства воспользоваться плодами технического анализа (Албания, Румыния). Банк может еще больше увеличить свой вклад в реформирование данного сектора путем совершенствования мониторинга и оценки результатов на уровне проекта и отрасли, а также путем продолжения экспериментальной работы по использованию новых кредитных инструментов, в том числе корректируемых программных займов и экспериментальных и инновационных займов.

Источник: Johnston 2002.

дования бюджетных средств, предоставления социальной помощи, регулирования, мониторинга и рассмотрения споров, как собственно и к вопросам содействия росту частного сектора. Результатом нечеткого распределения полномочий в области налогово-бюджетной политики между различными звеньями и уровнями системы государственного управления стала нестабильность условий хозяйствования. Ограниченность потенциала налоговых органов привела к уклонению от уплаты налогов и возникновению налоговой задолженности, отсутствию единообразия в применении налоговых норм, разрыву между реальными и предусмотренными законом ставками налогообложения, что вынуждало предпринимателей переходить в неформальный сектор экономики. Конкуренентоспособность существующих предприятий подрывалась их низкой энергоэффективностью (чему в прошлом способствовало субсидирование государством энергопотребления) и их обязательствами по социальным гарантиям. Финансовое воздействие, которое оказывали на предприятия развал рынков, установление коммерческой цены на энергоресурсы и продолжающиеся социальные расходы, смягчалось путем их дальнейшего субсидирования через банковскую систему, а также компаниями энергетического сектора. Неспособность правительств создать устойчивые, прочные с финансовой точки зрения системы социального обеспечения привела к нежеланию этих прави-

тельств рвать связи с предприятиями и способствовала поддержке ими убыточных предприятий, предоставляющих своим работникам существенные льготы помимо заработной платы. Эти и другие вопросы будут проанализированы ниже в данном разделе. В главе 3 рассматриваются некоторые выводы и рекомендации общего характера.

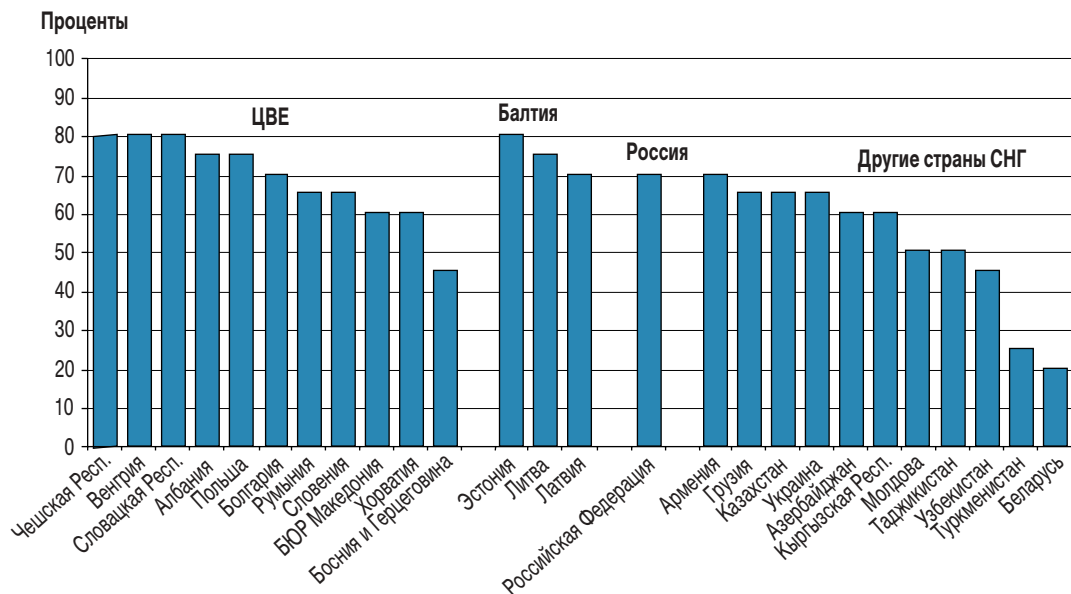
Развитие частного сектора⁴

Одной из основных задач переходного периода было преобразование экономики, в которой господствовало государство и которую оно же контролировало, в экономику, функционирующую по законам рынка и ориентированную на частный сектор путем приватизации государственной собственности, распространения рыночной дисциплины на государственные предприятия (ГП) и поддержки новых частных предприятий⁵. И правительства стран-займиц, и Банк сразу же признали РЧС одной из приоритетных задач реформ. Займы, предоставленные Банком в 1991–1992 годах Польше и России, позволили сформулировать стратегию содействия Банка в области РЧС, ключевым элементом которой стало реформирование предприятий. Основная цель состояла в формировании критической массы компаний, ориен-

Частная собственность стала основой для проведения успешных транзакций в большинстве стран с переходной экономикой.

Рисунок 2.1

Доля частного сектора в ВВП, 2002 год



Источник: таблица А.7 Приложения.

Вставка 2.3

Поддержка стран с переходной экономикой со стороны МФК

В центре внимания стратегий содействия странам, разработанных МФК, находились следующие вопросы: содействие приватизации (включая консультирование); финансирование в период до и после приватизации; развитие финансовых рынков; помощь малым и средним предприятиям (МСП), а также инвестиции в развитие инфраструктуры и экспортно ориентированных отраслей промышленности, обеспечивающих приток иностранной валюты. В целом МФК удавалось придерживаться этих стратегий. Количество утвержденных проектов ограничивалось в основном внешними факторами, такими как отсутствие необходимых реформ или заинтересованных спонсоров, кризис в России и существенное присутствие на данном рынке ЕБРР.

Важное значение в стратегиях МФК придавалось операциям, не обладающим инвестиционным характером и рассматриваемым как средство достижения максимального воздействия с помощью имеющихся у МФК знаний и опыта, – вначале в странах бывшего СССР (где возможности рентабельного инвестирования ограничивались незначительным числом местных компаний с приемлемой структурой спонсорства или собственности и макроэкономическим спадом), а позднее и в Центральной и Южной Европе, по мере все более широкого применения МФК избирательного подхода к этому региону. Эта стратегия привела к беспрецедентному росту объемов технического содействия (ТС), которые составили в 1990–2003 финансовых годах в общей сложности 170 млн. долл. США, включая предоставление 55 млн. долл. США по линии трастового фонда технического содействия (ТФТС) и 12 млн. долл. США по линии КЧССС, то есть трети средств, утвержденных к выделению по линии ТФТС и КЧССС в мировом масштабе. Количество диагностических экспертиз и прочих заданий, выполненных Консультационной службой по иностранным инвестициям (ФИАС), составило 104 – это пятая часть общемирового объема ее работы.

В рамках своих инвестиционных операций МФК утвердила в 1990–2003 финансовых годах чистые капиталовложения на сумму 5,9 млрд. долл. США (что составляет 14 процентов от общего объема

чистых капиталовложений, утвержденных ею за этот период в общемировом масштабе) в рамках 432 проектов в странах с переходной экономикой; при этом особенно крупные средства инвестировались в экономику России (1,7 млрд. долл. США), Чешской Республики и Казахстана (по 0,5 млрд. долл. США), а также Венгрии, Польши и Румынии (по 0,4 млрд. долл. США). В соответствии со стратегическими приоритетами утвержденные инвестиции направлялись прежде всего в финансовый сектор (27 процентов), развитие инфраструктуры (17 процентов) и нефтегазовую отрасль (10 процентов). МФК также привлекла внешние средства в объеме 2,2 млрд. долл. США в виде синдицированных займов коммерческих банков.

Сравнение 61 завершенного инвестиционного проекта в странах с переходной экономикой с 317 прошедшими оценку проектами в других странах показывает, что для проектов, осуществленных в странах с переходной экономикой, характерны сходные с точки зрения результатов развития показатели и сходные показатели качества работы МФК, но при этом наблюдаются существенно более низкие показатели успешности инвестиций, а значит, и существенно более низкая доля проектов с удовлетворительными и хорошими результатами в области развития и в инвестиционном плане (то есть беспроигрышных проектов). Это неудивительно, если учесть, что МФК была одним из первопроходцев в плане инвестиционной деятельности в регионе: эта деятельность с большой долей вероятности могла оказать существенное влияние на парадигму развития, но в то же время подвергла МФК большому инвестиционному риску. Результаты по странам Центральной и Юго-Восточной Европы (ЦЮВЕ), а также Балтии оказались несколько более благоприятными, чем результаты по странам бывшего СССР. Проекты в стратегически приоритетных отраслях и областях принесли неоднозначные результаты:

- Для проектов в сфере приватизации были характерны более низкие по сравнению с другими категориями проектов показатели успешности в области развития и инвестиций, что отражает

тированных на извлечение прибыли и уже не нуждающихся в государственной поддержке для своего выживания, а также класса владельцев, стремящихся вкладывать средства в свои предприятия и управлять их реструктуризацией. В последние годы повысилась значимость программ постприватизационной реструктуризации и содействия. К другим направлениям содействия Банка, которые содержали компоненты РЧС, относятся укрепление финансового сектора, реформа нормативно-правовой и судебной систем, компенсационные программы для уязвимых

групп населения (все они рассматриваются ниже в настоящем докладе). Во вставках 2.3 и 2.4 и таблицах А.14 и А.15 Приложения сведена воедино информация о вкладе МФК и МИГА. Помимо

финансирования инвестиций МФК оказывала масштабное техническое содействие.

Частная собственность стала основой для проведения успешных транзакций в большинстве стран с переходной экономикой (см. рис. 2.1), однако сама по себе приватизация не способна создать приемлемого инвестиционного климата. Приватизация была более успешной в странах ЦВЕБ, продвинувшихся дальше по пути реформ, чем в государствах СНГ. В странах, где реформы шли более успешно, компании добились существенного прогресса в преодолении зависимости от государства, в разрешении финансовых трудностей, в привлечении инвестиций, в разработке новой продукции и поиске новых рынков экспорта. Появление многочисленных новых компаний способствовало созданию основной массы новых рабочих мест в этих странах. Наоборот, странам, где реформы идут медленнее, еще предстоит создать благоприятные условия для

Странам, где реформы идут медленнее, еще предстоит создать благоприятные условия для проведения реформ на уровне компаний.

проблемы, связанные с сохраняющимся “старым” стилем управления приватизированными компаниями.

- Для **проектов по развитию финансовых рынков** были характерны сходные показатели успешности в области развития, однако показатели успешности инвестиций были существенно более низкими, чем по остальным проектам МФК, как следствие финансового кризиса в России и более медленных по сравнению с прогнозировавшимися темпов развития банковского сектора в большинстве стран.
- Для **проектов помощи МСП**, поддержку которым МФК оказывала в основном через финансовых посредников, были характерны более высокие, нежели в любом ином регионе, показатели успешности развития. В странах ЦЮВЕ, где культура предпринимательства была развита сильнее, такие проекты показали более высокие результаты с точки зрения развития и успешности инвестиций по сравнению с другими категориями проектов в этих странах, а в странах бывшего СССР – более высокие, по сравнению с другими категориями проектов, результаты в области развития при схожих показателях успешности результатов инвестиционных операций.

Отдача от инвестиционного портфеля МФК в странах с переходной экономикой была весьма неудовлетворительной: в 1990–2003 финансовых годах МФК понесла в этих странах чистые убытки в больших размерах.

Хотя комплексные оценочные данные отсутствуют, ТС осуществлялось достаточно удовлетворительно и в основном оказывало позитивное воздействие. По результатам своих оценок, проведенных как в ходе подготовки, так и по завершении операций, Группа оценки операционной деятельности (ГООД) сделала вывод о том, что стратегия с упором на ТС была целесообразной и представляла собой, особенно для стран бывшего СССР, действенный и рациональный способ совмещения уникальных дополнительных возможностей с широтой охвата,

благодаря чему значительные результаты развития достигались при минимальной убыточности инвестиций.

ЕБРР работает только в странах с переходной экономикой, в которых он обладает более широкими полномочиями, включающими осуществление операций в государственном секторе. Даже без учета средств ЕБРР, направляемых в госсектор, объем зарезервированных им средств превысил аналогичный показатель МФК по странам ЦВЕ почти в пять раз, по странам бывшего СССР – почти в четыре раза, по странам Балтии – в три раза, а объем помощи, не носящей инвестиционного характера, превысил аналогичный показатель МФК в пять раз. Склонность ЕБРР к крупномасштабным инвестициям в некоторых случаях лишала МФК шанса использовать привлекательные инвестиционные возможности, но в целом благодаря его присутствию давление на МФК в плане увеличения объемов средств, направляемых в регион, несколько ослабло, что позволило Корпорации более избирательно подходить к инвестиционным возможностям, хотя и в рамках значительно более узкого спектра таких возможностей. Поскольку в течение переходного периода ЕБРР сыграл в регионе важную роль в РЧС в целом, трудно определить, оказало ли его присутствие исключительно позитивное или негативное воздействие на достигнутые МФК результаты в области развития и финансирования инвестиций.

Опыт работы МФК в странах с переходной экономикой говорит о необходимости: 1) адаптировать инвестиционные и неинвестиционные инструменты к ситуации в конкретной стране и к накапливаемому МФК опыту; 2) анализировать структуру не только номинальных акционеров компаний-клиентов, но и фактических отношений собственности; 3) быть готовыми к диалогу с правительством по вопросу снижения регулятивных барьеров и защиты развивающегося частного сектора от недобросовестной деловой практики.

Источник: Operations Evaluation Group, IFC.

Вставка 2.4

Операции МИГА в странах с переходной экономикой

В 1990–2002 финансовых годах МИГА выдало гарантии на поддержку 88 проектов в 20 странах с максимальным совокупным объемом обязательств более чем на 2 млрд. долл. США (см. таблицу А.15 Приложения). Эти гарантии позволили привлечь в качестве прямых иностранных инвестиций (ПИИ) свыше 5 млрд. долл. США. Две трети ПИИ были получены четырьмя странами: только на долю России пришлось 27 процентов от общей суммы, Болгария получила 19 процентов, а Чешская Республика и Польша – по 10 процентов каждая. Почти половина таких гарантий была предоставлена на развитие финансовых услуг, еще четверть – на промышленное производство, 11 процентов – на инфраструктуру и 9 процентов – на горнодобывающую промышленность. МИГА предоставляет также информацию для потенциальных инвесторов через свой Web-сайт Сети содействия инвестициям (Investment Promotion Network – IPAnet) и через другие сайты по отдельным странам, такие как, например, сайт PrivatizationLink Russia, который начал действовать в России в октябре 2000 года.

Программа гарантий МИГА по России осмотрительно и избирательно удовлетворяла потребности частных инвесторов в отношении страхования политических рисков и на данный момент является безубыточной. Аналогичным образом, в Болгарии МИГА не понесла потерь от исков в ходе экономического кризиса 1996–1997 годов. Однако МИГА не удалось реализовать свои возможности в Болгарии и в Казахстане. Персонал Банка, правительственные работники и инвесторы не всегда осведомлены о гарантиях и технических услугах, предоставляемых МИГА, и Агентство могло бы более активно осуществлять мероприятия по повышению осведомленности в странах о своей деятельности и более тесно сотрудничать с другими учреждениями, занимающимися проблемами развития, в том числе с МФК.

Источник: Operations Evaluation Unit, MIGA.

проведения реформ на уровне компаний. Первоначальные реформы не создали основ для возобновления роста экономики, и значительная часть производственного сектора в ряде стран оказалась в ловушке: низкие инвестиции – с одной стороны, недостаточный уровень реструктуризации – с другой.

Результаты кредитования Банком РЧС проявились по-разному. Как представляется, наибольшее влияние оно оказало на рост частного сектора в СНГ, где в странах, получавших большие объемы кредитования на РЧС, размер частного сектора относительно ВВП в период с 1992 по 2000 год вырос в пять раз, тогда как в странах, где уровень помощи был низким, относительный размер частного сектора увеличился лишь втрое⁶. В странах Центральной и Восточной Европы результативность деятельности Банка представляется менее очевидной: относительный размер частного сектора вырос в два раза независимо от уровня помощи на РЧС. Возможно, это объясняется тем, что в этих странах относительно более важную роль играли прямые иностранные инвестиции (см. рис. 1.4). Хотя создание источников дохода и не было основной целью приватизации, продажа крупных государственных предприятий дала существенную прибыль, достигающую 20–30 процентов ВВП (в Грузии, Венгрии, Казахстане). Кроме того, содействие РЧС оказало, по-видимому, существенное положительное влияние на реформирование предприятий, хотя причинно-следственная связь здесь могла быть обратной, то есть убедительные заявления со стороны правительств о ходе осуществления реформ могли привести к увеличению уровня кредитования⁷.

Наиболее успешными проектами по реформированию и реструктуризации государственных предприятий были, как правило, либо первые крупные займы странам, где заемщики проявляли большую заинтересованность в реализации реформ (Венгрия и Казахстан), либо займы, следовавшие за масштабными программами ТС или структурных преобразований, в ходе которых была заложена основа реформ (Армения, Латвия). Наименее успешными оказались, как правило, проекты, реализация которых столкнулась с наличием серьезной оппозиции внутри страны, которая обычно исходила от профсоюзов (например, в Болгарии, Польше и Румынии), из-за противоборствующего в правительственных структурах, или из-за чрезмерно ам-

бициозных планов, возникавших отчасти вследствие переоценки реформаторского настроя и потенциала заемщиков.

Приватизация малых предприятий происходила, как правило, быстро и успешно (см. рис. 1.8). Однако темпы и методы приватизации средних и крупных госпредприятий, а также роль Всемирного банка в этом процессе стали предметом широких международных дискуссий с самого начала переходного периода. Настоящее исследование не ставит перед собой цель определить, кто был прав, а кто – нет и насколько использование иных методов могло бы улучшить результаты. Здесь речь идет только о некоторых уроках, которые можно извлечь, анализируя накопленный опыт.

Критики утверждали, что Банк (равно как и другие доноры) не уделял должного внимания недостаткам институционального характера, осуществляя ускоренную продажу средних и крупных госпредприятий, особенно через такие механизмы продажи, как ваучеры, которые не обеспечивали необходимой концентрации собственности, а также что Банк не уделял достаточно внимания формированию нормативной базы, позволяющей укрепить в постприватизационный период структуру собственности, повысить качество корпоративного управления и показатели работы предприятий⁸. Изучение литературы и внутренних документов Банка показывает, что хотя реформаторы и их советники и признавали необходимость реформирования нормативной базы, антимонопольного законодательства, коммерческого права, законодательства о рынке капитала и о банкротстве, они зачастую рассматривали эти задачи как реформы “второго поколения”, которые следует решать лишь после того, как появится “критическая масса” приватизированных компаний. Программы помощи Банка первоначально отражали ту точку зрения, что приватизация должна пройти быстро, с использованием узких “окон” для проведения реформ, чтобы предупредить возможность отката назад, в том числе возвращения к власти коммунистов, и что новые частные владельцы осуществят реструктуризацию предприятий, обеспечат адекватное корпоративное управление и будут добиваться продолжения либеральных реформ и оказания поддержки соответствующим институтам⁹.

Анализ целей ССС показывает, что в странах Балтии, в Боснии и Герцеговине, Казахстане, Кыргызской Республике, Молдове, Таджикистане и Украине институциональные реформы предусматривались еще до проведения приватизации или параллельно с ней и некоторые программы кредитования, разработанные на ранних этапах, помимо приватизации и реформирования предприятий, включали проекты по поддержке ин-

Приватизация малых предприятий происходила, как правило, быстро и успешно. Однако темпы и методы приватизации средних и крупных госпредприятий, а также роль Всемирного банка в этом процессе стали предметом широких международных дискуссий.

ституционального строительства. Однако в 17 других странах задачи институционального строительства не ставились либо стали частью программы реформ лишь в конце десятилетия. Анализ проектных документов показывает, что лишь очень немногие проекты РЧС, осуществлявшиеся с помощью Банка на ранних этапах, содержали специальные “институциональные” компоненты, а реализация большинства проектов по реформированию системы регулятивных органов и разработке политики поощрения конкуренции началась в большинстве стран с переходной экономикой, особенно в странах СНГ, лишь *после* приватизации¹⁰.

Следует отметить, что заемщики зачастую предпочитали пакеты реформ, в которых упор делался на реформирование предприятий (в первую очередь на приватизацию) в ущерб проведению институциональных реформ, и в некоторых случаях, когда займы на “институциональное строительство” предоставлялись *до* достижения существенного прогресса на пути реформирования предприятий или приватизации (Армения, Болгария и Украина в 1993 году, Грузия в 1995 году), результативность таких займов была неудовлетворительной, в основном вследствие недостаточной приверженности заемщиков идее реформ. Там, где по завершении приватизации существенное внимание уделялось регулятивным и институциональным структурам поддержки рынка, результаты оказались двойственными: хотя в большинстве стран с переходной экономикой в настоящее время приняты многие законы и созданы институты, необходимые для поддержки рынка, возможности правительств большинства стран обеспечить исполнение этих законов серьезно подорваны вследствие частых изменений нормативной базы, свободы ее толкования официальными лицами и порождаемой этим коррупции.

Структура собственности, возникшая в результате ваучерной приватизации, ассоциируется с низким уровнем инвестиций и недостаточно глубокой реструктуризацией (Djankov and Murrell 2000). В некоторых странах – в первую очередь в тех, для которых главной политической целью было вступление в ЕС, – условия вступления ускорили осуществление реформ “второго поколения”. Однако во многих странах СНГ этот импульс отсутствовал. Вскоре стало очевидным, что в некоторых странах находящиеся в привилегированном положении группировки оказались достаточно влиятельными, чтобы противодействовать принятию институционального и нормативного законодательства, которое затруднило бы их дальнейшее обогащение. *Теперь, оглядываясь назад, становится очевидным, что Банку наравне с другими донорами следовало прилагать большие усилия для улучшения институциональной базы,*

необходимой для развития бизнеса и инвестиций, наряду с проведением приватизации.

Во всех странах с переходной экономикой существуют предприятия, продажа и реструктуризация которых оказалась крайне проблематичной. В худших случаях такие нежизнеспособные предприятия продолжали оттягивать на себя государственные средства и искусственно сдерживали использование значительных активов, которые могли бы осваивать новые компании. Во многих случаях уже на ранних этапах было очевидно, что такие предприятия являются затратными и вряд ли получат большие объемы новых инвестиций. Надежды на процедуру банкротства, сколь бы совершенной она ни была, помимо дополнительной нагрузки на судебную систему, возможности которой и без того были ограничены, оказались тщетными даже в тех немногих странах, которые продвинулись далеко вперед по пути реформ. Административные или иные внесудебные процедуры зачастую оказывались малоэффективными ввиду масштабов стоящей задачи, недостатка специалистов и институционального потенциала, а также общественного или политического давления. *В будущем подход к проблемным компаниям можно усовершенствовать за счет усиления внимания к разработке основанных на соблюдении правил административных процедур, которые позволят инициировать ликвидацию предприятий, пока они находятся на балансе государства.*

В будущем при проведении приватизации необходимо, если это позволяют обстоятельства, делать упор на более взвешенные и лучшие подготовленные транзакции и на оказание правительствам помощи, направленной на обеспечение прозрачности и состязательности процесса, а также его открытости для иностранных участников. Страны, отстающие по темпам проведения реформ, зачастую мало знакомы с такими вещами, как продажа предприятия в рамках одной отрасли, финансовое оздоровление и ликвидация, а также реструктуризация под руководством инвесторов. По

Хотя в большинстве стран с переходной экономикой в настоящее время приняты многие законы и созданы институты, необходимые для поддержки рынка, возможности правительств большинства стран обеспечить исполнение этих законов серьезно подорваны вследствие частых изменений нормативной базы, свободы ее толкования официальными лицами и порождаемой этим коррупции.

В будущем при проведении приватизации необходимо обеспечить прозрачности и состязательности процесса, а также его открытости для иностранных участников.

Анализу политических факторов следовало отводить более важную роль в рамках информационной основы деятельности Банка.

внутриполитическим мотивам правительственные работники редко прибегают к услугам внешних экспертов. Банк и МФК/ЕБРР должны действовать совместно: Банк – помогать в организации процесса, а МФК/ЕБРР – осуществлять инвестиции¹¹.

До конца 1990-х годов содействие РЧС сосредоточивалось в основном на приватизации существующих госпредприятий, а не на оказании поддержки новым компаниям. Имеющийся опыт, однако, свидетельствует о том, что и в странах, где реформы шли быстро, и там, где они осуществлялись медленно, подъем экономики достигался в значительной мере за счет развития новых компаний. *В настоящее время Банк уделяет много внимания улучшению делового климата, делая особый упор на снятие барьеров для выхода на рынок новых компаний и ухода с него других, а также на создание стимулов, позволяющих существующим компаниям выйти из неформального сектора (World Bank 2002b). Необходимо провести целый ряд реформ в области права – в законодательстве о компаниях, о залоговом обеспечении кредита, законодательстве о ценных бумагах, законах о банкротстве и антимонопольном законодательстве. Кроме того, уважение права частной собственности и договорных прав, а также создание компетентной и свободной от коррупции судебной системы по-прежнему останутся решающими факторами экономического роста и развития частного сектора.*

И наконец, анализу политических факторов следовало отводить более важную роль в рамках информационной основы деятельности Банка. Например, сообщения сотрудников по поводу польской программы приватизации показывают, что у них имелись опасения в отношении рабочих советов, действовавших на предприятиях, особенно когда эти советы получили право вето по вопросам приватизации компаний. Однако широкого протеста против реформ со стороны работников не последовало. Забастовки и демонстрации протеста против реформирования предприятий имели место, особенно на угольных шахтах Украины, Румынии и некоторых других стран, но они носили относительно локальный характер. В большинстве случаев рабочие, как и профсоюзы, поддерживали реформу предприятий. Например, в Польше и Чешской Республике именно профсоюзы стали механизмом, сдерживавшим неумеренные аппетиты руководителей государственных предприятий (ограничивая их возможности разбазаривать и расхищать активы предприятий), и именно профсоюзы потребо-

вали проведения после приватизации второго этапа правовых и институциональных реформ. Это свидетельствует о *необходимости уделять больше внимания созданию на местах групп, объединяющих заинтересованные стороны – не только предпринимателей, но и работников и местных политических деятелей – сторонников реформ, – способных выдвигать требования о дальнейшем углублении экономических реформ.* Такие группы можно создавать путем проведения консультаций с организациями граждан, прежде всего с теми, которые представляют интересы трудящихся и ассоциаций предпринимателей.

Региональное управление Банка для стран ЕЦА провело собственное исследование результатов, достигнутых за 10 лет переходного периода (World Bank 2002b). Выводы и повестка дня будущей деятельности представлены во вставке 2.5. ДООД согласен с этими выводами. Имея возможность оценить пройденный путь, ДООД также считает, что Банку следовало воплощать в жизнь эти цели раньше, чем это было сделано¹². В начале переходного периода многие решения, к которым приходил Банк, были, вероятно, правильными, принимая во внимание объем информации, имевшийся на тот момент. Однако к середине 1990-х годов стоило задаться вопросом о том, в достаточной ли мере Банк уделяет внимание созданию благоприятного климата для РЧС и адекватным методам приватизации средних и крупных предприятий¹³.

Государственное управление, управление государственным сектором и институциональное строительство¹⁴

В начале переходного периода лишь немногие специалисты в Банке занимались вопросами содействия реформированию государственного управления и управления госсектором (УГС). В “Докладе о мировом развитии за 1983 год: Управление в процессе развития” (*World Development Report 1983: Management in Development*) особо подчеркивалась роль надлежащего государственного управления в процессе развития, и в начале 1980-х годов из числа сотрудников отделов подготовки проектов центрального аппарата была сформирована первая в структуре Банка группа по вопросам УГС. Однако с конца 1980-х до середины 1990-х годов этому вопросу уделялось недостаточно внимания. В начале 1990-х годов Региональное управление для стран ЕЦА создало небольшую группу, однако вплоть до 1997 года (когда в центре внимания “Доклада о мировом развитии” оказались вопросы роли государства) в ее состав входили лишь несколько специалистов. Подход Банка к проблеме государственного

Вставка 2.5

Выводы исследования “Переходный период: первые 10 лет”

- Приватизация должна стать частью общей стратегии обеспечения дисциплины и стимулирования.
- Малые предприятия, находящиеся в государственной собственности (как правило, предприятия, насчитывающие менее 50 сотрудников), должны быстро продаваться напрямую новым собственникам на открытых и состязательных аукционах, без ограничений для возможных приобретателей акций.
- Средние и крупные предприятия следует целенаправленно продавать стратегическим внешним инвесторам. Располагая консолидированным контрольным пакетом акций, последние будут реально заинтересованы в использовании активов предприятий оптимальным образом. Хотя методы проведения таких сделок могут быть разными, в том числе и путем договорной продажи, наиболее эффективными представляются индивидуальные схемы на конкурентной основе, дающие больше возможностей для обдумывания решений, чем ваучерные методы или оперативное проведение аукционов с небольшим числом участников. При этом прибегают к услугам независимых финансовых консультантов, которые готовят предприятия к продаже и выступают от имени государства в качестве агентов по продажам.
- Должна быть предусмотрена законом и обеспечена на деле защита инвесторов – приняты нормы, защищающие права миноритарных акционеров; нормы, предотвращающие незаконные операции с ценными бумагами на основе внутренней информации о деятельности компании-эмитента, а также конфликт интересов; стандарты кредиторского надзора, бухгалтерского учета, аудита и раскрытия информации, а также законодательство о поглощениях, банкротстве и обеспечении кредита. Если суды не в состоянии обеспечить должной исковой защиты договоров, данные положения должны быть дополнены мерами регулирования фондового рынка для финансовых посредников, таких как инвестиционные фонды и брокеры, которые впоследствии смогут обеспечить их соблюдение другими участниками финансовых рынков. Это заложит основы для приватизации в будущем средних и крупных предприятий. Кроме того, это поможет улучшить работу уже приватизированных предприятий, позволяя на условиях прозрачности консолидировать акции, если мелких владельцев слишком много. Это будет также способствовать финансовому посредничеству со стороны банков и небанковских финансовых организаций.
- Приватизация должна сопровождаться усилением рыночной конкуренции товаров, продаваемых данным предприятием, причем мощную поддержку этому процессу должны оказывать органы власти, ведающие вопросами расширения конкуренции. Это поможет укрепить дисциплину административного персонала в условиях слабости систем корпоративного управления.
- Для предприятий, в которых государству по-прежнему принадлежит пакет акций, необходимо определить порядок движения денежных средств и права собственности.
- Разукрупнение предприятий в секторах, для которых характерна естественная монополия или олигополия (там, где средние издержки производства постоянно сокращаются по мере расширения объемов производства и где потребности рынка и общества могут быть в оптимальной мере удовлетворены за счет деятельности немногих или одного предприятия), следует проводить с большой осторожностью или не проводить вообще. Технологический прогресс сократил число таких секторов до минимума. Однако там, где они существуют, – как, например, в сфере доставки природного газа потребителям – обязательно наличие эффективно действующего нормативного режима, обеспечивающего защиту общественных интересов, с тем чтобы разукрупнение не превратило неэффективную государственную монополию в плохо регулируемую или нерегулируемую вообще монополию частную.

Источник: World Bank 2002b, pp. 79-80.

управления был впервые изложен в публикации 1992 года “Управление и развитие” (*Governance and Development*), в которой признавалось, что качество государственного управления оказывает решающее влияние на экономическое развитие, и поэтому эта проблема заслуживает внимания со стороны Банка (см. также Shihata 1991).

Обзор ССС по странам с переходной экономикой за период с начала до середины 1990-х годов показывает, что недостаток внимания к проблемам государственного управления был характерен не только для Регионального управления для стран ЕЦА. В период 1994–1998 годов доля кредитования на управление государственным сектором составляла лишь 8 процентов

всех займов, предоставленных Банком, а доля кредитования на цели обеспечения верховенства закона – 1 процент. В регионе ЕЦА на эти цели направлялось, соответственно, 9 процентов и 2 процента от общего объема кредитования; аналогичная доля средств на эти цели выделялась лишь в странах Латинской Америки и Карибского бассейна. Однако оглядываясь назад, можно заключить, что скромные усилия как Банка, так и других доноров, а главное, самих стран, направленные на решение

В начале переходного периода лишь немногие специалисты в Банке занимались вопросами содействия реформированию государственного управления и управления госсектором.

Почти во всех ССР для стран с переходной экономикой реформа управления госсектором является сегодня ключевым моментом стратегии оказания помощи.

проблем ограниченности потенциала по управлению процессом реформ, оказались недостаточными перед лицом сохраняющейся неадекватности государственного управления, высокой степени влияния част-

ных компаний на управление государством (так называемый “захват государства”) и повсеместной коррумпированности чиновников.

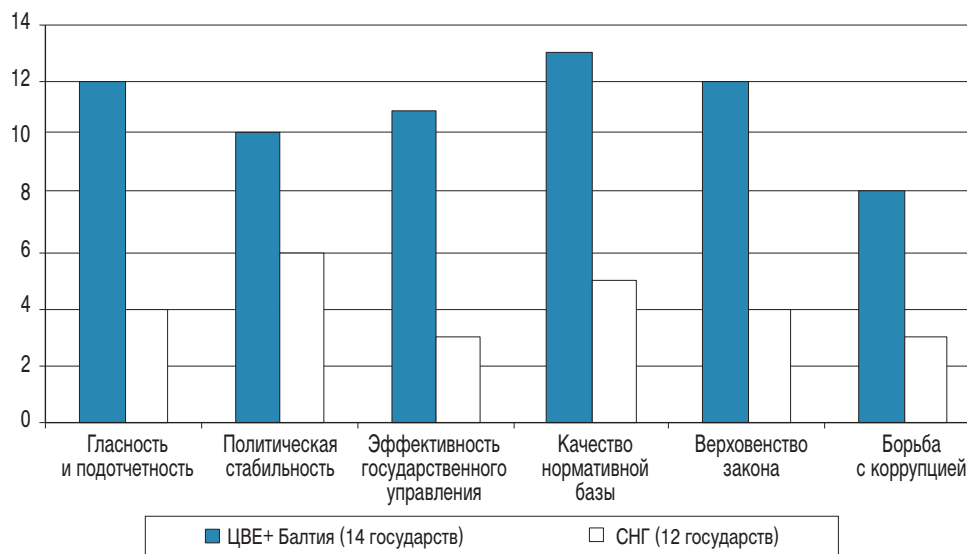
Первый доклад Банка, в котором открыто обсуждались вопросы коррупции, вышел в свет в 1997 году (World Bank 1997b). В 2000 году Региональное управление для стран ЕЦА опубликовало материал “Борьба с коррупцией в переходный период” (*Anticorruption in Transition*). В том же году Банк издал первый основополагающий документ по стратегии деятельности в области реформирования государственного сектора (World Bank 2000d), в котором еще раз подтверждалось, что совершенствование государственного управления стало одной из главных задач для Банка. Почти во всех ССР для стран с переходной экономикой реформа управления госсектором является сегодня ключевым моментом стратегии оказания помощи, что нашло свое отражение в проектах последнего времени. Примером такой

смены ориентиров является Албания: в ОСС был сделан вывод о том, что недостаточное внимание к вопросам государственного управления и институциональной реформы в период 1992–1997 годов явилось крайне серьезным упущением. Однако в проводившихся ДООД с 1999 года оценках проектов отмечалось, что Банк многое сделал для поддержки реформы управления госсектором, в том числе в части внедрения концепции среднесрочных расходов и инициирования судебной реформы и реформы государственного управления. В России Банк также на начальном этапе недостаточно внимания уделял проблемам управления госсектором – вопросы реформы управления госсектором не включались ни в один из первых двух займов с ускоренным режимом предоставления заемных средств (1993 и 1995 годов), однако начиная с 1998 года Банк оказал поддержку ряду серьезных реформ в государственном секторе. Программа содействия Кыргызской Республике до 2000 года включительно предусматривала осуществление только одного проекта, а проведение ЭОИ по проблемам государственного управления и управления госсектором не предусматривалось; недавние же проекты используют комплексный подход, предусматривающий проведение структурных преобразований и оказание ТС и охватывающий широкий круг взаимосвязанных проблем, включая реформу граждан-

Рисунок 2.2

Улучшение показателей государственного управления, 1996–2002 годы

Количество стран, в которых зафиксированы улучшения



Примечание: Полная выборка: 26 стран. Босния и Герцеговина не включена в категории “Эффективность государственного управления” и “Борьба с коррупцией”.

Источник: WBI Governance Indicators (<http://www.worldbank.org/wbi/governance/govdata2002>).

ской службы, усиление подотчетности, а также учет мнения гражданского общества и обеспечение его участия в процессе принятия решений.

С учетом многих факторов, влияющих на ход работы, сложно говорить о том, что явилось результатом содействия со стороны Банка, а что – результатом помощи, оказанной другими участниками. По крайней мере некоторые из имеющихся данных позволяют сделать вывод об улучшении за последние шесть лет качества государственного управления. В базу данных Института Всемирного банка (ИВБ) по вопросам государственного управления включены показатели качества государственного управления для 27 стран с переходной экономикой, выведенные по шести направлениям. По девяти из пяти позициям зафиксировано улучшение за период между 1996 и 2002 годами, тогда как по 65 было констатировано ухудшение¹⁵. Уровень прогресса был неодинаковым по разным направлениям: наибольшие успехи были отмечены по категории “качество нормативной базы” (улучшение в 18 странах), тогда как успехи в деле “борьбы с коррупцией” были наименьшими (11 стран). Улучшения по каждой из таких категорий, как “гласность и подотчетность”, “политическая стабильность” и “верховенство закона”, имели место примерно в 16 странах. Страны ЦВЕБ, в особенности те, которые готовятся к вступлению в ЕС, достигли большего прогресса, нежели другие государства (см. рис. 2.2). В 2002 году страны СНГ меньше всего баллов получили в основном по таким категориям, как “борьба с коррупцией” и “гласность и подотчетность”, тогда как по странам ЦВЕБ меньше всего баллов (хотя и больше, нежели по странам СНГ) оказалось в категориях “борьба с коррупцией”, “верховенство закона” и “эффективность государственного управления”. Дополнительные сведения по этим вопросам можно почерпнуть из докладов Банка о борьбе с коррупцией в странах ЕЦА (World Bank 2000a; 2004), где отмечены неоднозначные, хотя в целом и обнадеживающие тенденции в странах ЦВЕБ и в странах СНГ¹⁶. Однако вопросы сопоставимости данных ставят эти выводы под сомнение, при этом другие источники, например “Обзор конкурентоспособности в мире” (Global Competitiveness Survey), свидетельствуют о том, что коррупция в регионе ЕЦА возрастает, а не идет на убыль.

Представляется, что одной из причин неудачи некоторых операций, таких, например, как отклонение парламентом Украины займа, договоренность о котором уже была достигнута, является неадекватное понимание политической и социальной ситуации¹⁷. В основе разработки и реализации инициатив по проведению реформ должно лежать понимание глубинных политических и социальных процессов, идущих в стра-

не и определяющих мотивы и действия заинтересованных сторон.

Такое понимание позволит проводить реформы с учетом реалий, помогающих разобраться в порядке функционирования государственных институтов¹⁸. Изучение заинтересованных сторон, которое до недавних пор почти не предусматривалось программами работы Регионального управления, должно стать обычной практикой и составной частью процесса разработки программ и проектов. Региональное управление признало важность такой работы в своих недавних публикациях (World Bank 2002b) и в ходе проведения последних семинаров; во вставках 2.7 и 3.1 приводятся примеры успешной деятельности по ряду стран.

Многие компоненты стратегии реформирования УТС взаимосвязаны и имеют финансовый, правовой, административный и кадровый аспекты. Кроме того, эти компоненты являются общими для всех секторов. Однако в большинстве стран, которые изучались при подготовке настоящего исследования, подход к реформе был непоследовательным, неполным, и в нем отсутствовала комплексная стратегия многоотраслевого институционального развития и реформирования УТС. Кроме того, институциональная реформа выходит за рамки простого изменения организационных структур и норм; она включает в себя и ломку давно укоренившихся привычек и норм поведения, что является сложным и длительным процессом. Реализация крупных институциональных изменений, необходимых для стран с переходной экономикой, может занять несколько десятилетий, их нельзя осуществить в узких временных рамках одного или нескольких займов на цели структурных преобразований. Два относительно новых инструмента – корректируемые программные займы (КПЗ), рассчитанные на десятилетнюю перспективу, и экспериментальные и инновационные займы (ЭИЗ), предназначенные для поддержки реформ, предполагающих длительный период приобретения опыта, как представляется, хорошо соответствуют условиям некоторых стран с переходной экономикой. В отчете Банка о первом опыте такого кредитования отмечается, что оно особенно эффективно при проведении институциональных реформ, предполагающих значительные изменения в поведении чиновников. Там, где это применимо, Региональ-

Изучение заинтересованных сторон должно стать обычной практикой и составной частью процесса разработки программ и проектов.

Институциональная реформа включает в себя ломку давно укоренившихся привычек и норм поведения, что является сложным и длительным процессом.

Правительства должны разработать подпадающие под контроль планы действий с определением сроков их реализации и согласовать их с донорами.

ному управлению для стран ЕЦА следует попытаться принять долгосрочную стратегию содействия институциональному строительству на основе “обучающего подхода”, пре-

дусматривающую программы поддержки на период в 10–20 лет; при этом необходимо отдавать себе отчет в том, что с течением времени эти программы придется пересматривать¹⁹.

Анализ государственных расходов давно занимает центральное место в экономических исследованиях Банка, но, как уже отмечалось, до конца 1990-х годов в странах с переходной экономикой этому вопросу уделялось недостаточно внимания. А в те годы Банк перечислял странам с переходной экономикой (особенно России) значительные суммы в виде займов на цели структурных преобразований в отсутствие надежной системы государственной финансовой отчетности, детальной информации о межотраслевом и внутриотраслевом распределении расходов, а также данных о нарушениях исполнения бюджета, которые могут порой существенно отличаться от намеченных бюджетных ассигнований. К концу десятилетия в результате изысканий Регионального управления для стран ЕЦА, а также обследований, проведенных Всемирным банком, ЕБРР и другими организациями, было выявлено широкое распространение коррупции и массовое нецелевое использование государственных средств в регионе, и эти вопросы стали предметом широкой общественной дискуссии²⁰. Эта ра-

бота выявила важность борьбы с коррупцией – проблемы, которая прежде была запрещенной темой для Банка, – а также необходимость увязки анализа государственных расходов с более широкими вопросами государственной финансовой отчетности (Sahgal and Chakrapani 2000). В 2000 году было введено обязательное требование о подготовке специалистами страновых групп Оценки системы финансовой отчетности страны, Доклада об оценке страновой системы закупок и Экспертизы государственных расходов по каждому заемщику. На сегодняшний день все три типа документов подготовлены лишь по 9 странам с переходной экономикой, хотя к концу 2004 финансового года Региональное управление для стран ЕЦА планирует провести такие диагностические исследования по всем странам этого региона. *С учетом повсеместного распространения коррупции, столь убедительно документированного в докладе “Борьба с коррупцией в переходный период” (Anticorruption in Transition), становится очевидной большая значимость такой работы.* В недавно проведенном ДООД исследовании хода работы по интеграции мер борьбы с коррупцией в деятельность Банка по оказанию помощи (документ ДООД готовится к публикации) содержится вывод о том, что *Банку необходимо установить минимальные требования в отношении эффективности управления в качестве необходимого условия предоставления кредитования, что особенно важно в тех случаях, когда речь идет о крупных суммах.*

Улучшение состояния государственной финансовой отчетности зависит от степени готовности политических лидеров и высокопостав-

Вставка 2.6

Сокращение масштабов коррупции благодаря использованию электронной системы государственного управления в Индии

Департамент бюджетных доходов штата Карнатака внес в компьютерную базу данных 20 миллионов документов о правах собственности на землю, принадлежащих 6,7 миллиона крестьян штата. Раньше, чтобы получить копию документа о правах собственности и аренды земли и правах на урожай (RTC), крестьяне должны были обращаться к сельскому счетоводу, а этот документ им требуется довольно часто, в том числе и для получения банковской ссуды. Нередко это приводило к проволочкам и обструкционизму. Крестьянам приходилось давать взятки. Сегодня за 15 рупий они могут получить распечатку этого документа в режиме онлайн в соответствующих компьютеризованных киосках в 140 учреждениях.

Центральная комиссия общественной бдительности стала представлять гражданам большие объемы информации по проблемам коррупции. На Web-сайте комиссии опубликованы фамилии должностных лиц административных и налоговых органов высокого уровня, в отношении которых проводятся расследования или

которые понесли наказание в связи с делами о коррупции. Благодаря использованию компьютеров и других электронных средств на десяти отдаленных контрольно-пропускных пунктах на границе индийского штата Гуджарат группе должностных лиц удалось сократить масштабы коррупции и существенно увеличить поступления в бюджет штата от уплаты дорожного налога.

Оперативный информационный центр г. Виджаявада (VOICE) осуществляет такие функции муниципальных органов власти, как выдача разрешений на строительство, свидетельств о рождении и смерти, а также сбор налогов на имущество, воду и канализацию. Этот центр осуществляет свою деятельность через пять киосков на местах. В результате сократились масштабы коррупции, доступ к услугам стал более удобным, улучшилось финансовое положение муниципальных органов власти.

Источник: <http://www1.worldbank.org/publicsector/egov/india.htm>.

ленных должностных лиц к изменению действующей системы. Один из путей укрепления заинтересованности стран в реализации реформ – это *привлечение основных участников к проведению совместных диагностических исследований*. До сих пор исследования проводились в основном без участия заинтересованных сторон, и по ним трудно судить о степени реальной заинтересованности заемщиков в обеспечении эффективной системы государственной финансовой отчетности. Всегда найдутся те, кому невыгодно укрепление системы государственной финансовой отчетности; изучение заинтересованных сторон поможет сторонникам реформ оценить и при необходимости изменить систему стимулов для важнейших субъектов в целях повышения их заинтересованности в поддержке реформ. По итогам таких исследований *правительства должны разработать поддающиеся контролю планы действий с определением сроков их реализации и согласовать их с донорами*.

Важнейшим средством совершенствования государственной подотчетности и противодействия всем видам коррупции является прозрачность. Банк оказывал большое влияние на решение этих вопросов, настаивая на применении прозрачных методов при осуществлении проектов в таких областях, как закупки и взимание налогов²¹. Хотя вопросам становления практики прозрачности уделяется все больше и больше внимания, эту работу необходимо усилить. Региональному управлению для стран ЕЦА следует использовать все средства для обеспечения открытого доступа ко всем проводимым исследованиям и документам и к их широкому распространению; Банк уже проводит политику раскрытия информации, которая способствует достижению указанной цели, но практические меры осуществляются пока недостаточно активно²². Кроме того, в рамках всех своих операций *Региональное управление также могло бы стимулировать представление правительствами отдельных стран более полных отчетов парламенту и общественности на более регулярной основе* (через правительственные сайты в Интернете). В то же время Региональное управление для стран ЕЦА могло бы содействовать принятию правительствами всех стран законов о государственной информации вместо законов о государственной тайне – по аналогии с законом, который в настоящее время предлагается принять в Узбекистане²³.

Электронная система государственного управления, использование информационных и коммуникационных технологий – *все это представляет собой огромный незадействованный потенциал для повышения подотчетности государственных органов на основе усиления про-*

зрачности в работе правительств, отслеживания движения денежных средств, сокращения числа личных контактов между должностными лицами и гражданами, что может приводить к возникновению коррупции (при уплате таможенных пошлин и налогов, получении разрешений, регистрации прав на землю, проведении конкурсов и закупок и т. п.). Региональное управление для стран ЕЦА осуществляет лишь один пилотный проект в этой области. Во вставке 2.6 содержится информация о том, какие преимущества приносит электронная система государственного управления в другом регионе.

Для успешного создания демократических рыночных экономических систем в странах с переходной экономикой важнейшую роль играет укрепление принципа верховенства закона. Большинство стран с переходной экономикой нуждаются в безотлагательном содействии в проведении судебной реформы – важнейшего аспекта создания правового государства, но Региональное управление для стран ЕЦА, как и вся система Всемирного банка, готовилось к этой работе достаточно медленно. До 1997 финансового года в ССС вообще не шла речь о судебной реформе, в последующие четыре года только в трех ССС упоминались проблемы судебной системы, хотя во многих ССС и содержалась информация о недостатках отдельных законодательных актов. Вплоть до 2001 года Управление оказывало поддержку лишь шести целевым проектам по проведению судебных реформ. Еще 11 проектов предусматривали существенные компоненты по реформированию судебной системы, а 79 проектов включали в качестве компонента реформирование правовой базы, но эти проекты зачастую были направлены на содействие принятию законов или на поставки оборудования, а не на стимулирование реформ соответствующих систем. К тому же три четверти из этих проектов стали осуществляться только после 1995 финансового года. По данным отчетов об оценке результатов проектов, большинство законов, которые поддерживает Банк, приняты или находятся в стадии рассмотрения, но реформы правовых систем пока не обеспечили достижение более масштабных целей и задач, поставленных в кредитных документах (Gupta, Kleinfeld, and Salinas 2002). Эта проблема имеет большое значение для стран, готовящихся к вступлению в ЕС. *Работа по этому важнейшему направлению сейчас активизировалась, но ему необходимо уделять больше внимания, возможно, даже путем создания специальной группы по вопросам судебной реформы*

Большинство стран с переходной экономикой нуждаются в безотлагательном содействии в проведении судебной реформы.

Вставка 2.7

Украина: укрепление гражданского общества

Проект “Глас народа” (People’s Voice), осуществляемый при поддержке Банка, направлен на укрепление принципа добросовестности в работе чиновников муниципальных органов и оказание давления снизу на местных руководителей для повышения качества предоставляемых государством услуг. В целях контроля и получения информации от населения проводятся обследования. Эта работа привела к созданию центров обслуживания “шаговой доступности”. В одном муниципальном образовании созданы рабочие

группы по ликвидации недостатков в предоставлении услуг, выявленных в ходе обследования. В ССС на 2000 год говорится, что реформа системы управления и институциональная реформа будут успешными только при условии глубокой заинтересованности со стороны правительства, парламента и большинства гражданского общества, и отмечается, что Банк будет работать “во взаимодействии с заинтересованными сторонами и установит для своих операций контрольные показатели повышения прозрачности и отчетности”.

в рамках Регионального управления для стран ЕЦА²⁴.

Правительство едва ли станет проводить глубокие преобразования в области УГС, если на них не будет оказываться нажим и осуществляться контроль со стороны активного, информированного и организованного гражданского общества.

Продуманная стратегия реформ государственного сектора должна предусматривать инициативы, направленные на мобилизацию и наращивание потенциала гражданского общества.

Продуманная стратегия реформ государственного сектора должна предусматривать инициативы, направленные на мобилизацию и наращивание потенциала гражданского общества, в том числе неправительственных организаций, общественных организаций, профессиональных объединений, ассоциаций предпринимателей и прессы, которые являются основными движущими силами преобразований. В этом контексте Банк почти не уделял внимания организациям гражданского общества, но в последние три года появились некоторые новаторские инициативы (см. вставку 2.7), которые в дальнейшем необходимо существенно расширить.

Финансовый сектор²⁵

Финансовые системы в странах с переходной экономикой первоначально предназначались главным образом для планового распределения финансовых средств при весьма ограниченных возможностях осуществления финансового посредничества и при полном отсутствии потребности в пруденциальных нормах финансового контроля. В первых ССС, за редким исключением, реформа финансового сектора рассматривалась как одна из главных составляющих перехода к рыночной экономике. В качестве ближайших целей выдвигались такие задачи, как создание эффективной единой системы платежей и расчетов, формулирование политики, создание инсти-

тутов и механизмов, необходимых для выработки и реализации кредитно-денежной политики, основанной на рыночных механизмах, создание эффективной системы мобилизации сбережений населения, при которой они направлялись бы в распоряжение наиболее перспективных инвесторов и в наиболее выгодные инвестиционные проекты, использование рыночной дисциплины для воздействия на решения и процессы управления самих заемщиков. В общем и целом, реализованные программы содействия были в высшей степени актуальны. Сотрудники Банка очень скоро пришли к пониманию важнейших элементов преобразования финансовой системы, и эти элементы были воспроизведены во всех странах, где шла реализация программ и поддерживался диалог. Особо подчеркивалась роль макроэкономической стабильности как необходимой предпосылки здорового развития финансовой системы. Программы Банка были направлены на создание нормативно-правовой базы и механизмов отчетности для рыночной финансовой системы, первоначально с упором на развитие банковского сектора. Были приняты меры по обеспечению рыночной дисциплины в отношении решений банков и предприятий путем введения жестких бюджетных ограничений. Однако эти ограничения не всегда соблюдались. Кроме того, не всегда учитывалась необходимость параллельного реформирования предприятий и банковского сектора, и была допущена недооценка масштаба необходимого освобождения предприятий от расходов на социальные нужды.

Аналитические исследования в области финансового сектора в целом проводились Банком на высоком уровне, но сроки проведения этих исследований, возможно, повлияли на их эффективность: менее трети отчетов, проанализированных в ходе подготовки настоящего исследования, были составлены в первой половине десятилетия (по 1996 год включительно), между тем в указанный период было утверждено более поло-

вины всех операций по кредитованию, предусматривавших меры по реформированию финансового сектора. В качестве крайних примеров можно назвать такие страны, как Армения, Грузия и Кыргызская Республика, где первые официальные исследования финансового сектора были проведены лишь в 1999–2000 годах, после получения этими странами значительных кредитных средств по линии Банка, а также Албания, Босния и Герцеговина и Польша, где целевые официальные исследования финансового сектора вообще не проводились, хотя этим странам выделялись многочисленные займы, в том числе и на реформы в финансовом секторе²⁶.

Количество и объемы займов, предоставляемых Банком на развитие финансового сектора, резко возросли, начиная с 1991 года. После 1996 года объемы кредитования начали сокращаться, в некоторых случаях вследствие достигнутых успехов, порой – из-за низкой результативности, а также из-за того, что страны, готовящиеся к вступлению в ЕС, стали в большей степени полагаться на помощь со стороны Евросоюза. В условиях стремительного развития событий как правительства, так и внешние доноры зачастую принимали экстренные меры, а смена правительств или стратегического курса нередко приводила к временному прекращению реализации программ кредитования и диалога по вопросам экономической политики. В разных странах ситуация складывалась по-разному. И хотя отдельные элементы реформ присутствуют практически во всех программах, нет ничего удивительного в том, что Банк не придерживался единого подхода к выбору и очередности реализации тех или иных операций. Например, в ряде случаев (в частности, при реализации программы содействия бывшей югославской Республике Македонии в 1995 году) представители Банка пришли к выводу, что кредитные линии могут быть предоставлены только в случае удовлетворительного проведения банковских реформ в рамках предоставленного займа на цели структурных преобразований. В других случаях представители Банка исходили из того, что кредитование абсолютно необходимо для стимулирования роста предложения со стороны частного сектора, поэтому нельзя дожидаться совершенствования макроэкономической и отраслевой политики, а также институциональной базы (Албания, Босния и Герцеговина). В нескольких случаях в рамках программ кредитования за десять лет было проведено не более одной-двух операций – либо из-за отсутствия согласованных позиций в отношении стратегии (Беларусь, Словацкая Республика, Туркмения), либо из-за недостаточной заинтересованности в привлечении кредитных средств (Чешская Республика).

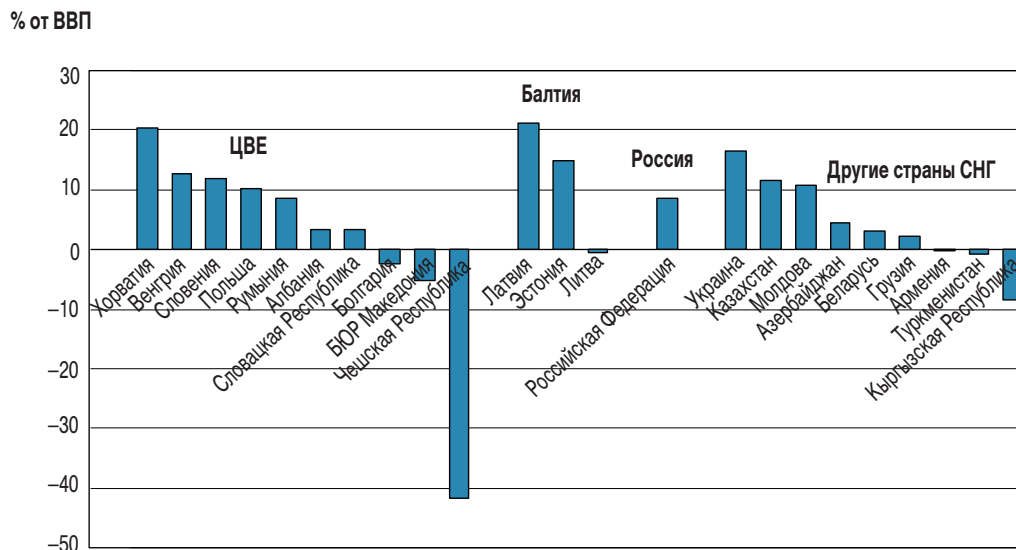
Содействие Банка преобразованиям в финансовом секторе нельзя оценивать путем простого сложения программ, реализованных в 26 различных странах, и расчета средних показателей. Рассмотрим крайние случаи. В Эстонии, например, небольшие размеры помощи со стороны Банка обусловили в высшей степени положительные результаты благодаря иностранным инвестициям, динамике реформ и накопленному в стране опыту их проведения (некоторые показатели реформы финансового сектора приведены в таблице А.7 Приложения). В Беларуси и Туркменистане, наоборот, ограниченные размеры помощи связаны с практически полным отсутствием достижений в этой области, главным образом из-за нежелания этих стран проводить преобразования. Среди стран, добившихся наибольших успехов к концу десятилетия, можно выделить Венгрию и Польшу, куда были направлены значительные кредитные средства на реформирование банковского сектора²⁷. Тем временем Россия, получившая очень большие кредиты на реформирование банковского сектора, по-прежнему входила в группу стран с самым низким уровнем развития финансовой сферы. Объемы программ кредитования зависели от заинтересованности правительств в привлечении займов, от темпов преобразований, а также от интенсивности внешнего давления на Банк в целях обеспечения непрерывного предоставления кредитных ресурсов. Помимо различий в исходных условиях, результаты во многом были обусловлены способностью и готовностью правительств к реформированию институтов и к принятию связанных с этим непопулярных политических решений.

Большинство стран с переходной экономикой добились реальных успехов в становлении рыночных финансовых систем. На рис. 2.3 представлены показатели роста объемов кредитования частного сектора. Однако к концу десятилетия в уровнях финансового развития разных стран наблюдались существенные различия: страны ЦВЕБ значительно опережали страны СНГ²⁸. Во всех странах в той или иной степени сохраняются серьезные проблемы, в том числе неэффективный надзор за деятельностью финансового сектора и неадекватность стандартов бухгалтерского учета и корпоративного управления, низкий уровень развития монетизации и фи-

В условиях стремительного развития событий как правительства, так и внешние доноры зачастую принимали экстренные меры, а смена правительств или стратегического курса нередко приводила к временному прекращению реализации программ кредитования и диалога по вопросам экономической политики.

Рисунок 2.3

Динамика внутреннего кредитования частных предприятий в период с 1993–1995 по 2002 год



Примечание: Данные по Туркменистану за 2000 год.
Источник: World Development Indicators.

нансового посредничества, слабое развитие и неликвидность рынков капиталов, неэффективность законодательства о банкротстве и о защите прав кредиторов. Меры по ужесточению бюджетных ограничений в отношении банков и предприятий оказались в целом неэффективными из-за слабости административных и правовых институтов, недостаточной информированности и значительных социальных и политических издержек, связанных с обеспечением реализации этих ограничений. По результатам этой деятельности уже можно сделать ряд выводов.

Формирование надлежащей нормативно-правовой базы – важнейшее условие создания эффективно функционирующего рыночного финансового сектора, и в программах Банка обоснованно подчеркивается необходимость создания такой базы. Однако недостаточно разработать и даже принять законы. Некоторые из принятых

Наиболее серьезные недостатки связаны с недооценкой временного фактора, потребностей в дополнительной помощи и обучении кадров, которые необходимы для обеспечения соблюдения новых законов и норм.

законов разрабатывались в спешке, и впоследствии их пришлось изменять или даже заменять на другие. Главное – обеспечить реальное внедрение правовой базы, в том числе законов о банковской деятельности и деятельности центральных банков, о бан-

кротстве и обеспечении кредитов. Недостаточно решительные меры по расширению полномочий и повышению эффективности органов банковского надзора, вплоть до ликвидации несостоятельных банков, неизменно приводят к низкой эффективности финансового сектора. *Повышение эффективности банковского надзора должно быть важнейшим условием предоставления финансовой помощи.* Несмотря на то что в большинстве программ Банка по оказанию помощи ставилась задача внедрения международных стандартов бухгалтерского учета, лишь реальные достижения по их использованию на практике можно рассматривать в качестве предварительного показателя решимости органов власти осуществлять реформы и еще одного условия оказания финансовой помощи со стороны Банка.

Наиболее серьезные недостатки в работе Банка по содействию в реформировании нормативной и законодательной базы связаны с недооценкой временного фактора, потребностей в дополнительной помощи и обучении кадров, которые необходимы для обеспечения соблюдения новых законов и норм. В программных документах Банка и в экономических и отраслевых исследованиях было отмечено практически полное отсутствие специализировавшихся в этой области юристов, судей, бухгалтеров и других специалистов, и данной проблеме было уделено повышен-

ное внимание; при этом в рамках займов технической помощи и инвестиционных займов были организованы специализированные курсы по подготовке сотрудников подразделений по реализации проектов, финансовых посредников, участвующих в получении кредитных линий Банка, а также ведомств по проведению реструктуризации и приватизации. В то же время не было выделено достаточно ресурсов на организацию расширенных программ обучения специалистов для управления более крупными системами. *Необходимо уделять первоочередное внимание интенсивной подготовке работников органов банковского надзора, юристов и судей, бухгалтеров и аудиторов и других квалифицированных специалистов, от которых зависит эффективность правовых и надзорных механизмов. Как уже отмечалось, растущее понимание внутри Банка того обстоятельства, что на реализацию институциональных реформ, необходимых для поддержки структурных преобразований, требуется много времени, привело к внедрению новых кредитных инструментов, в частности, корректируемых программных займов, позволяющих оказывать непрерывную поддержку в течение более длительного периода времени.*

Устойчивые банковские учреждения с прочным финансовым положением критически необходимы для развития стабильных финансовых систем и эффективного финансового посредничества. Государственные банки, особенно сохранившиеся со времен централизованного планирования, лишь в редких случаях смогли продемонстрировать наличие долгосрочных перспектив стать устойчивыми и эффективными финансовыми посредниками, и поэтому уже на раннем этапе следует принимать меры по привлечению солидных частных стратегических инвесторов. В 17 странах с переходной экономикой, которым Банк предоставлял займы на проведение приватизации, доля государства в активах банков за десять лет с начала 1990-х годов сократилась с 94 до 20 процентов; аналогичный показатель по выборке стран по всему миру сократился с 77 до 25 процентов. Однако в тех странах, где приватизация осуществляется медленными темпами или еще не завершилась, государственные банки играют важную роль. *Едва ли можно ожидать, что государственные банки в своей деятельности будут руководствоваться исключительно коммерческими соображениями, поэтому необходимо и в будущем проводить большую работу по совершенствованию системы стимулов, регулирующих деятельность государственных банков, путем повышения эффективности управления, ужесточения бюджетных ограничений, внедрения пруденциальных норм, отделения филиалов, ограничения сферы действия банковских лицензий.*

Хотя Банк играл ведущую роль в изучении взаимосвязей между реформой банковского сектора, с одной стороны и предприятий, с другой, равно как и в выработке комплексных программ параллельного осуществления обеих реформ, некоторые серьезные аналитические исследования и мероприятия по оказанию содействия проводились без учета этих аспектов. Представляется, что в России быстрая приватизация банков и предприятий на раннем этапе реформ затемнила сохраняющиеся проблемы перекрестного владения и связанные с этим проблемы управления, подрывающие надежды на то, что частные учреждения смогут провести структурную перестройку реального сектора экономики и обеспечить перераспределение кредитных средств. В национальных стратегиях не уделялось достаточно внимания тому, каким образом эти процессы могут быть подорваны наличием у руководителей банков и предприятий, участвующих в схемах перекрестного владения, порочных мотиваций. Частные банки, имеющие прочные связи с крупнейшими предприятиями-заемщиками, не могут рационально и эффективно выполнять функции финансового посредничества. *Уже на ранних этапах переходного периода необходимо принимать меры по обеспечению строгого контроля за внедрением пруденциальных норм, которые могут включать требования в отношении минимального размера собственного капитала банков, ограничения в отношении концентрации займов и предоставления займов родственным структурам. При выборе финансовых учреждений для участия в программах технической помощи и в операциях с использованием кредитных линий Банка следует тщательно анализировать не только финансовое положение этих учреждений, но также и структуру владения и управления ими.*

Программы институционального развития для участвующих банков должны уделять первоочередное внимание укреплению основ банковской деятельности, таких как кредитная политика и процедуры кредитования, управление рисками, внутренние механизмы контроля и информационные системы, включая нормы бухгалтерского учета. Поддержка развития устойчивых финансовых институтов и регламентирующих органов требует неустанной работы на протяжении целого ряда лет, а также тщательного надзора. Банк и другие доноры выделяли и продолжают выделять на эти цели значительные средства в рамках программ техни-

Поддержка развития устойчивых финансовых институтов и регламентирующих органов требует неустанной работы на протяжении целого ряда лет, а также тщательного надзора.

ческой помощи. Даже в тех случаях, когда финансирование этой помощи другими донорами осуществляется в контексте более широкой программы Банка, представители Банка должны следить за ходом ее реализации, так как это имеет первостепенное значение для успешного достижения более масштабных целей и задач. Анализ хода и результатов этой работы должен стать главным критерием при принятии решений об осуществлении дальнейших проектов в этой области.

Почти половина всех проектов с компонентами развития финансового сектора в странах с переходной экономикой за последние десять лет предусматривали открытие кредитных линий с участием частных или государственных финансовых учреждений в качестве посредников, хотя общая сумма средств, зарезервированных под эти проекты, существенно сократилась. Более трех четвертей займов финансовым посредникам (ЗФП) в регионе ЕЦА направляются не в финансовый сектор, а в другие отрасли, прежде всего на развитие сельскохозяйственного сектора. Разнообразие в сроках, схемах реализации и оценке результатов ЗФП указывает на отсутствие внутри Банка единого мнения относительно целей и задач этих займов, в том числе относительно прочности финансового положения самих посредников, а также условий, на которых эти операции должны проводиться. Кроме того, изначальное предположение о том, что предоставление кредитов будет сдерживать развитие частного сектора на начальных этапах переходного периода, сегодня можно поставить под сомнение, так как коэффициент использования кредитных линий оказался значительно ниже ожидаемых показателей: 40 процентов зарезервированных кредитных средств, утвержденных в 1993–2002 финансовых годах, в дальнейшем были аннулированы. Особенно низкие оценки эффективности получили проекты с использованием кредитных линий в таких областях, как финансовый сектор, сельское хозяйство, социальная защита и развитие частного сектора (менее половины зарезервированных средств принесли удовлетворительные результаты). *Работников финансового сектора следует систематически привлекать к разработке операций с участием финансовых посредников, уделяя должное внимание факторам, которые призваны обеспечивать долгосрочную устойчивость финансовых потоков, финансовых инструментов и институтов*²⁹.

Поскольку число ЗФП сократилось, в последнее время увеличилось число операций, направленных на создание в сельских районах финансовых учреждений и учреждений микрофинансирования, которые на начальном этапе получают средства от государства и/или от доноров. В даль-

нейшем устойчивость и самостоятельность таких операций будет зависеть от возможности мобилизации сбережений граждан и привлечения фондов коммерческих структур. *В рамках проектов по развитию системы микрофинансирования следует уделять больше внимания развитию сберегательных услуг и обеспечению необходимого надзора; эти проекты должны изначально предусматривать схемы вывода из них капитала доноров.*

Специалисты Банка и внешние эксперты порой придавали слишком большое значение развитию рынков капитала, считая это главным средством рационализации корпоративного управления и реструктуризации финансовых учреждений, причем повышенное внимание к данному вопросу имело свою негативную сторону, отвлекая его от более насущных проблем. Официальные фондовые рынки не могли сыграть ту роль, которую отводили им сторонники массовой приватизации, в отсутствие надлежащей банковской системы, адекватных механизмов бухгалтерского учета и аудита с реально действующими требованиями в отношении раскрытия информации, системы ответственного корпоративного управления и механизмов защиты прав миноритарных акционеров; проблема усугублялась еще и тем, что большая часть акций принадлежала людям, которые плохо понимали их истинное назначение и стоимость. И хотя *развитие эффективных рынков капитала* является важным элементом развития финансового сектора, оно *представляется менее актуальным и неотложным, нежели создание прочной банковской системы.*

Социальная защита³⁰

В стратегии перехода к рыночной экономике, принятой донорским сообществом, первоочередное внимание уделялось таким задачам, как стабилизация экономики и проведение структурных преобразований, направленных на модернизацию и приватизацию ключевых отраслей экономики. Реформирование системы социальной защиты рассматривалось главным образом как способ смягчения негативных последствий структурных преобразований³¹. Однако в процессе перехода к рыночной экономике возникли серьезные проблемы для системы социальной защиты. Структурные преобразования в промышленности потребовали увеличения объемов помощи безработным, по крайней мере в краткосрочном плане. Домохозяйства с низким уровнем доходов нуждались в защите от роста цен на потребительские товары, возникшего в результате ликвидации косвенного субсидирования, а программы оказания помощи должны были стать более адресными по мере роста безработицы и

различий в уровнях заработной платы. Если раньше учет и выплата социальных пособий осуществлялась на предприятиях, то после их приватизации возникла необходимость в создании или реформировании государственных или иных специализированных учреждений по назначению и выплате пособий. Наконец, все эти преобразования происходили в условиях сокращения общего уровня налогообеспособности. Это особенно отразилось на программах пенсионного обеспечения. Приватизация предприятий и развитие индивидуальной трудовой деятельности привели к тому, что зачастую около половины общей численности работающих “выпадало” из официальной системы пенсионного обеспечения, в результате чего резко сократились поступления в пенсионный фонд, а большинство пенсионеров, в том числе и недавно вышедших на пенсию, по-прежнему имели право на получение пособий и пенсий на основании прежней трудовой деятельности. Кроме того, стало очевидно, что необходимы новые формы межбюджетных отношений, которые позволили бы распределить налогово-бюджетную нагрузку между федеральными и местными органами власти.

В прошлом Банк не имел большого опыта по реализации программ социальной защиты. Цели и задачи по реформированию системы социальной защиты в странах с переходной экономикой впервые были сформулированы на основе анализа ситуации в отдельных отраслях, проведенного в ряде стран в начале 1990-х годов. Наиболее полно эти цели и задачи изложены в работе “Рынки труда и социальная политика в странах Центральной и Восточной Европы” (*Labor Markets and Social Policy in Central and Eastern Europe*, Barr 1994). Деятельность Банка была в основном направлена на выполнение этих задач, и их актуальность была подтверждена проведенными в дальнейшем аналитическими исследованиями³². Основное внимание уделялось таким направлениям, как укрепление услуг трудоустройства, реформирование пенсионных систем, повышение адресности социальных пособий. Цели и задачи в области реформирования пенсионных систем, особенно рекомендованный переход к схеме фиксированных выплат, не пользовались популярностью во многих странах с переходной экономикой.

Ситуация осложнялась тем, что в документе “Как предотвратить кризис старости” (*Averting the Old Age Crisis*, World Bank 1994) была предложена альтернативная модель, основанная главным образом на опыте стран Латинской Америки, в которой основной акцент делался исключительно на реформирование пенсионного обеспечения путем создания “трехкомпонентной” системы³³. Эта модель в целом соответствовала долго-

срочным целям и задачам, изложенным в работе “Рынки труда” (*Labor Markets*, Barr 1994). Первый компонент пенсионной системы должен был гарантировать минимальный доход в рамках системы пособий, установленных на едином уровне, но внедрение этой системы на раннем этапе переходного периода привело бы к тому, что авансовое финансирование второго компонента пенсионной системы (состоящего из индивидуальных счетов) вызвало бы обострение налогово-бюджетных проблем для правительств в странах с переходной экономикой, так как часть поступлений в пенсионные фонды пришлось бы использовать на выплату пенсий нынешним пенсионерам. При этом не учитывались проблемы обеспечения долгосрочной устойчивости первого компонента пенсионной системы, которые проявлялись особенно наглядно в странах с переходной экономикой (с демографической структурой, в которой велик удельный вес пожилых людей). Кроме того, реализация такой схемы предусматривала создание довольно сложных финансовых и регламентирующих институтов.

На первых порах кредитование было направлено на оказание помощи службам занятости с учетом прогнозируемого резкого увеличения числа уволенных и безработных³⁴. Результаты этих первых проектов признаны удовлетворительными, но они, как и проекты в других секторах, страдали от нестабильности государственных институтов и от отсутствия у заемщиков опыта реализации проектов, осуществляемых при поддержке Банка. Но самое главное, масштабы увольнений в краткосрочном плане оказались гораздо менее значительными, чем предполагалось, особенно в странах СНГ, а в тех странах и регионах, где уровень безработицы *действительно* увеличился, создание альтернативных возможностей трудоустройства шло слишком медленными темпами, что подрывало усилия по переподготовке работников. Кроме того, правительства и Банк не смогли предвидеть более долгосрочную проблему, связанную с безработицей, – наличие людей, переобучение которых было нецелесообразно ввиду преклонного возраста и которые не имели реальной возможности устроиться на работу. В результате пришлось расходовать значительные средства на финансирование программ, которые изначально не предусматривали решения данной проблемы, в том числе на выплаты в связи с досрочным выходом на пенсию по возрасту или по инвалидности.

К середине 1990-х годов финансовые трудности, с которыми столкнулись программы пенси-

Зачастую около половины общей численности работающих “выпадало” из официальной системы пенсионного обеспечения.

К середине 1990-х годов программы пенсионного обеспечения в большинстве стран с переходной экономикой переросли в серьезные налогово-бюджетные проблемы, а ухудшение экономического положения приводило к резкому повышению показателей бедности.

онного обеспечения в большинстве стран с переходной экономикой, переросли в серьезные налогово-бюджетные проблемы, а ухудшение экономического положения приводило к резкому повышению показателей бедности, особенно в странах СНГ, что еще более ясно выявляло недостатки существующих систем социальной помощи (рис. 2.4). Банк стал уделять больше внимания вопросам пенсионной реформы, оказывать поддержку мерам по осуществлению крупных преобразований в структуре пособий и льгот, а также проблеме повышения пенсионного возраста, а в ряде стран – по учреждению обязательных финансируемых источников пенсионных отчислений. В 20 странах была проведена хотя бы одна крупная реформа, как правило, при существенном содействии со стороны Банка.

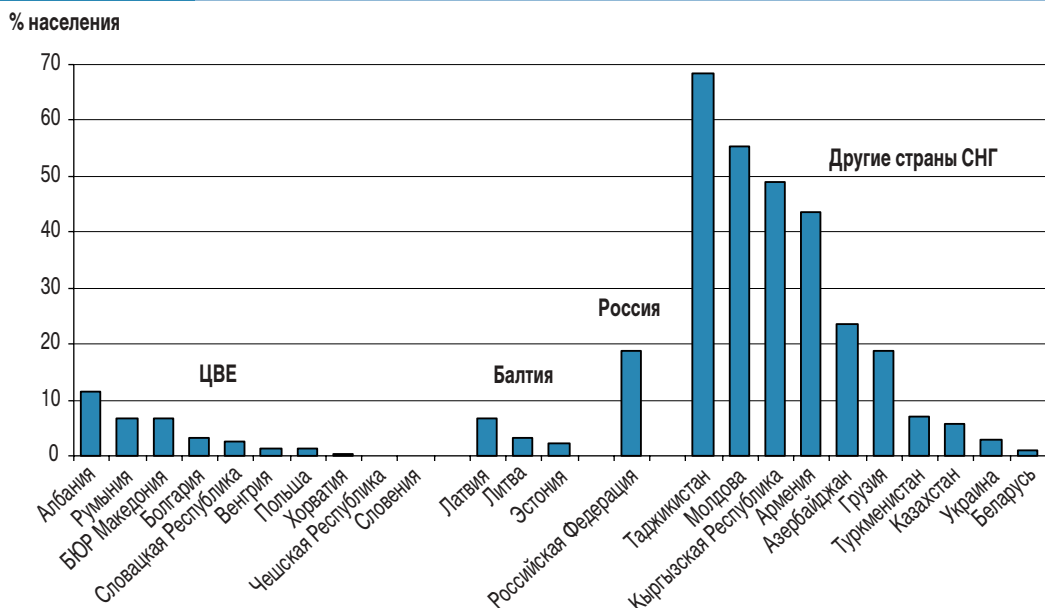
Относящиеся к пенсионной реформе аспекты нескольких займов на цели структурных преобразований, предоставленных в первые годы, не дали положительных результатов даже в тех случаях,

когда результаты реализации займов в целом были признаны удовлетворительными. Дальнейшие займы, в том числе два займа, предоставленные Латвии на финансирование второй составляющей пенсионного фонда, были более эффективными³⁵. Банк оказал большое воздействие на реформирование пенсионной политики в Болгарии, Венгрии, Латвии, Литве, Польше, Румынии, Хорватии и Эстонии. Во многих случаях воздействие Банка реализовывалось через оказание существенной технической помощи, зачастую во взаимодействии с другими донорами: через проведение семинаров, взаимодействие с аналитиками в различных странах, использование прочих форм передачи знаний и опыта должностным лицам соответствующих стран³⁶. Техническая помощь нередко предоставлялась в сочетании с займами, а в некоторых случаях займы помогали привлечь внимание заемщиков к необходимости проведения реформ, даже если они не были осуществлены в предусмотренные сроки (как случилось, например, в 1997 году в России); в других случаях займы предоставлялись после принятия решения о проведении реформы и способствовали ее осуществлению (так было в 2002 году в Хорватии).

Все пенсионные реформы осуществлялись, хотя бы отчасти, в соответствии с моделью, разработанной для стран с переходной экономи-

Рисунок 2.4

Доля населения за чертой бедности
(с доходом менее 2,15 долл. США в день),
по данным за последний год (1995–1999 годы)



Источник: таблица А.6 Приложения.

кой; примерно в половине случаев присутствовали элементы модели, изложенной в работе “Как предотвратить кризис старости”, так как предложенная в ней система индивидуальных финансируемых счетов оказалась привлекательной для реформаторов (см. вставку 2.8). Исследование “Как предотвратить кризис старости” расширило рамки дискуссии о пенсионной реформе и способствовало включению пенсионной реформы в число важнейших программных задач большинства стран, но представленный в нем неоднозначный подход привел к возникновению существенных разногласий между различными международными организациями, занимавшимися оказанием помощи странам в проведении пенсионных реформ, а также среди специалистов Банка, и его опубликование, возможно, задержало проведение пенсионной реформы в ряде стран (включая Россию). Реализация предложенного подхода столкнулась с трудностями, и в настоящее время многие специалисты Банка считают, что проведение подобной реформы находится за пределами институциональных возможностей наименее развитых стран с переходной экономикой (см., например, Lindeman, Rutkowski, and Sluchynskyy 2000). *Необходим четкий стратегический подход к пенсионной реформе, и этот подход должен быть дифференцированным в соответствии с возможностями конкретной страны – институциональными и фискальными; потребность в таком подходе существует уже на протяжении ряда лет и остается актуальной и по сей день.*

Что касается реформирования систем социальной помощи, то на поддержку этой деятельности Банком выделялось меньше ресурсов и сил, чем на содействие проведению пенсионных реформ. Хотя деятельность Банка по поддержке систем социальной помощи даже превосходит по своим масштабам меры, направленные на поддержку пенсионных реформ, и результаты этих проектов (или ход их реализации) признаны удовлетворительными, тем не менее реальные

успехи деятельности в поддержку системы социальной помощи гораздо скромнее³⁷. Займы на цели структурных преобразований предоставлялись на определенных условиях, благодаря которым удалось поддержать деятельность по расширению осуществляемых программ (например, в Румынии), по проведению взаимозачетов задолженностей (в Албании и Таджикистане), по повышению адресности оказываемой помощи (в Армении, Болгарии и России). А вот при реализации новых программ эти займы оказались не столь эффективными, что подтверждается неудачными результатами в Украине, а также решением об отмене последнего транша займа на цели структурных преобразований системы социальной защиты в Болгарии. Во многих случаях предусматривались меры по созданию потенциала на местах для проведения и анализа итогов обследований домохозяйств (в Беларуси, Болгарии, Латвии и Румынии). Но даже в этих странах техническая помощь, оказанная вне рамок предоставляемых кредитов, пожалуй, была более эффективной, чем сами займы³⁸.

При проведении экономических и отраслевых исследований большое внимание уделялось анализу проблем социальной защиты, а начиная с середины 1990-х годов – и проблемам бедности. В большинстве документов Банка, относящихся к анализу проблем бедности и систем социальной защиты, а также в ряде оценок содействия странам (ОСС) содержится вывод о необходимости корректировки объемов и структуры программ помощи: в настоящее время слишком много льгот получают домохозяйства с высоким уровнем дохода; жители бедных регионов страны

Слишком много льгот получают домохозяйства с высоким уровнем дохода; жители бедных регионов страны сталкиваются с трудностями, пытаясь обосновать свои права на льготы, и в результате получают меньше; уровень пособий и выплат слишком низок и не может служить подспорьем в борьбе с бедностью.

Вставка 2.8

Венгрия: содействие проведению общественной дискуссии по вопросам пенсионной реформы

Работа Всемирного банка “Как предотвратить кризис старости” вызвала широкую общественную дискуссии по вопросам пенсионной реформы. Предложение о введении пенсионной системы, состоящей из трех элементов, стало предметом широкомасштабного обсуждения с участием специалистов и общественности. Никогда раньше вопросы социально-экономической политики не вызывали столь живого интереса правительственных экспертов, за-

интересованных организаций и населения Венгрии. Осенью 1997 года закон о введении пенсионной системы с тремя источниками накопления пенсионных фондов был принят правительством и парламентом Венгрии и вступил в силу 1 января 1998 года.

Источник: Váger 2002, p. 11.

сталкиваются с трудностями, пытаясь обосновать свои права на льготы, и в результате получают меньше; уровень пособий и выплат слишком низок и не может служить подспорьем в борьбе с бедностью. *Ввиду того что сокращение бедности и в будущем будет одной из важнейших задач в странах с переходной экономикой, Банку потребуется уделять реформированию программ социальной помощи не меньше внимания, чем он уделял реформированию пенсионной системы в прошлом.*

В рамках кредитования, как правило, не предусматривались меры по проведению административных реформ. Зачастую это было связано с нежеланием заемщиков оплачивать техническую помощь. Лишь небольшая часть инвестиционных займов (их было сравнительно немного) на поддержку системы пенсионного обеспечения и социальной помощи была направлена на укрепление базовых институтов, ответственных за собираемость отчислений на социальное страхование и за распределение выплат. В большинстве случаев займы на управление пенсионной системой использовались на относительно незначительные усовершенствования системы управления пенсионным обеспечением. Но были и существенные исключения: например, Болгарии был предоставлен заем, в рамках которого была оказана техническая помощь за счет грантов, предоставленных другими донорами, в результате чего удалось укрепить потенциал органов социального обеспечения, а также достичь национального согласия по вопросу проведения преобразований, на которые прежде не соглашались общественность и парламент страны. Половина займов на управление системой пенсионного обеспечения была использована на создание институтов, связанных с дополнительными источниками пенсионных средств (второго элемента пенсионной системы), а не на совершенствование основной системы. При проведении ЭОИ и многочисленных семинаров под эгидой Банка основной упор делался на обсуждение социально-экономических аспектов пенсионной реформы, а административные проблемы практически не затрагивались.

Банку следует уделять больше внимания наращиванию институционального потенциала для анализа мер социально-экономической политики и управления системами пенсионного обеспечения и социальной поддержки населения.

В большинстве стран с переходной экономикой по-прежнему отсутствует потенциал для надлежащего мониторинга и анализа потребностей в области социальной защиты, а также для выработки соответствующих ответных мер социально-экономической политики³⁹. Банк оказывал помощь в про-

ведении курсов обучения в области страховой статистики в Болгарии, Македонии и России. Специалисты Банка работали над подготовкой пенсионных реформ в Польше и Венгрии в тесном взаимодействии с местными аналитиками; эта помощь была направлена главным образом на подготовку реформ, гораздо меньше ресурсов привлекалось для оказания помощи в их реализации. В период с 1994 по 2001 год Институт Всемирного банка (ИВБ) руководил Программой обучения в области реформирования социальной политики в странах с переходной экономикой (SPRITE), которая проводилась при поддержке доноров, предоставляющих помощь на двусторонней основе. В оценке результатов, выполненной по заказу ИВБ (World Bank 2001), отмечалось, что в 12 странах СНГ, в которых проводились мероприятия в рамках данной программы, удалось благодаря этой работе достичь консенсуса по вопросам реформирования системы здравоохранения и пенсионного обеспечения, повысить квалификацию местных специалистов, обеспечить преемственность реформ, подготовить инструкторов, организовать взаимодействие между различными учреждениями и разработать материалы, которые используются высшими учебными учреждениями. Однако эта программа не была рассчитана на долгосрочную устойчивую реализацию после прекращения ее финансирования, поскольку не предусматривала полного возмещения затрат. Анализ недавно подготовленных ССС указывает на отсутствие дискуссий по стратегии дальнейшего наращивания национального потенциала для анализа потребностей и реализации проектов. Реформы, осуществляемые при поддержке Банка, приносили успех лишь по прошествии значительного периода времени, в течение которого сотрудники и консультанты Банка неоднократно встречались с реформаторами на местах, помогая им понять и выработать варианты проведения реформ, а также способствуя формированию консенсуса в поддержку реформ в среде местных руководителей. *Выделение достаточных ресурсов на осуществление этой деятельности при участии заинтересованных сторон является одним из ключевых факторов успешного реформирования систем социальной защиты; не меньшее значение имеет оказание содействия в реализации этих реформ.* Банку следует уделять больше внимания наращиванию институционального потенциала для анализа мер социально-экономической политики и управления системами пенсионного обеспечения и социальной поддержки населения⁴⁰.

Авторы исследования "Рынки труда и социальная политика" (Labor Markets and Social Policy, Barr 1994) предвидели, что во многих странах с переходной экономикой возникнут трудности

при совершенствовании системы адресной помощи из-за наличия обширного неформального сектора в экономике и из-за слабого развития информационных систем. Однако до недавнего времени Банк *практически не оказывал содействия странам в повышении адресности социальной помощи*. В этой сфере могут быть достигнуты существенные успехи, что подтверждается примером Армении. В конце 1990-х годов Банк содействовал проведению комплексных исследований уровня жизни в этой стране. Наряду с предоставленными займами на цели структурных преобразований, эти исследования способствовали введению единого адресного пособия для малоимущих вместо существовавшей ранее сложной системы детских и иных пособий, которые получали как малоимущие, так и граждане с довольно высокими доходами. Кроме того, были отменены существенные субсидии на электроэнергию, транспорт и коммунальные услуги и вместо них введены денежные выплаты более узкой категории социально незащищенного населения. В других странах Банком была проведена конференция по возможным альтернативным схемам организации адресной социальной помощи, а также было осуществлено финансирование по крайней мере одного исследования (Grootaert and Braithwaite 1998) и оказана помощь в реализации трех пилотных проектов в России. Но всего этого явно недостаточно.

Результаты деятельности Банка в странах с переходной экономикой в целом подтверждают актуальность и правильность стратегии, изложенной в работе “Рынки труда и социальная политика”, но *оглядываясь назад, следует отметить, что эта стратегия должна была также предусматривать решение некоторых других проблем, служивших препятствием на пути реформирования систем социальной защиты практически во всех странах с переходной экономикой*: изменение законодательства о труде, которое приводит к накоплению избыточной рабочей силы на предприятиях, находящихся в упадке, и препятствует найму рабочих развивающимися предприятиями; выработка стратегий, направленных на распределение среди органов власти различных уровней налоговой и социально-экономической нагрузки, возникающей в ходе реализации действующих программ социальной помощи; особые проблемы, связанные с охватом населения программами социальной помощи и с управлением этими программами в условиях роста неформальных секторов экономики⁴¹. Эта стратегия должна была более четко отражать существующие региональные различия, в частности различия в уровне институциональных возможностей разных стран с переходной экономикой.

Системы социальной защиты состоят из масштабных, сложных и политически чувствительных программ. Осуществление коренных изменений в этих системах, приводящих к сокращению или ликвидации обещанных льгот и пособий, порождает серьезные политические проблемы. Такие изменения требуют проведения широких общественных обсуждений и формирования политического консенсуса, а займы на цели структурных преобразований, как показывает практика, не являются эффективными механизмами содействия этим процессам. Такие займы могут помочь в осуществлении стратегических перемен, когда они связаны с небольшим, приемлемым повышением социальных выплат или когда эти перемены отражают уже имеющийся консенсус относительно необходимости и характера реформы, например, когда речь идет о введении положения о достаточном минимальном размере пенсии (как это было в Казахстане) или об увеличении минимального размера пенсии (как в 1997 году в России)⁴². Потребности в инвестициях в систему социальной защиты, как правило, невелики, и клиенты не хотят привлекать заемные средства на оплату технической помощи. Даже ЭОИ, проводимые на средства Банка, будут оказывать весьма ограниченное воздействие, если не выделять достаточных средств на распространение и обсуждение полученного опыта. *Таким образом, традиционные инструменты оказались не совсем пригодными для реформирования системы социальной защиты.*

Наиболее слабым звеном в стратегии Банка по реформированию системы социальной защиты в странах с переходной экономикой было претворение общей идеи в системные и стратегические программы на уровне отдельных стран. Только в двух странах – России и Болгарии – были проведены ЭОИ, посвященные рассмотрению этих проблем в широком плане⁴³. Практически во всех случаях разделы ССС, касающиеся вопросов социальной защиты, представляли собой лишь перечни планируемых проектов⁴⁴. Только в немногих случаях отмечалась взаимосвязь между реформированием системы социальной защиты и административной реформой государственного сектора либо определялась очередность реализации проектов, которая обеспечивала бы синхронизацию административных и экономических аспектов реформ. Некоторые реформы были весьма успешными, особенно в области пенсионного обес-

Наиболее слабым звеном в стратегии Банка по реформированию системы социальной защиты в странах с переходной экономикой было претворение общей идеи в системные и стратегические программы на уровне отдельных стран.

печения, но следует отметить и целый ряд упущенных возможностей, прежде всего при реформировании системы социальной помощи. Представляется, что неудачи связаны с тем, что недостаточно внимания уделялось формированию консенсуса по вопросам социально-экономической политики в странах-клиентах, совершенствованию административных и прочих институциональных возможностей и увязыванию их с процессами формирования социально-экономической политики, а также разработке новых и новаторских способов организации адресного распределения пособий. Необходимо, чтобы широкие слои общества поняли, почему нужны реформы, уяснили их характер и рекомендации по их осуществлению, которые должны учитывать специфику их страны. *Реформирование системы социальной защиты проходит наиболее успешно в тех случаях, когда до принятия соответствующего законодательства проводятся аналитические исследования, принимаются меры по формированию консенсуса и наращиванию институционального потенциала страны.*

Сектор энергетики⁴⁵

Страны с переходной экономикой унаследовали от предыдущей системы развитую инфраструктуру, а некоторые из них имеют большие запасы нефти, природного газа и угля. Традиционно эти отрасли представляли собой вертикально интегрированные государственные монополии, причем такая структура приводила к нерациональному использованию капитальных вложений, низкой производительности и неэффективному ценообразованию. Большинство производственных и обслуживающих предприятий получали крупные субсидии, при этом качество услуг, предоставляемых клиентам, и технического обслуживания производственных объектов находилось на низком уровне. Проблемы поставщиков усугублялись такими факторами, как низкая эффективность потребления, отсутствие учета потребляемой энергии и нежелание клиентов осуществлять платежи. Отсутствовали регулятивные и институциональные механизмы для проведения коммерческих операций, существовали серьезные

Предприятия энергетики многих стран с переходной экономикой едва ли могли выйти на уровень коммерческих стандартов из-за низкой эффективности принадлежащих государству предприятий и нерационального управления ими.

экологические проблемы. Кроме того, в этом секторе существуют особые благоприятные условия для коррупции, так как ставки высоки и имеются многочисленные возможности для получения незаконных выгод.

Банк не имел большого опыта работы в этой области (OED, OEG, and

OEU 2003a). К началу 1990-х годов многие специалисты Банка признали несостоятельность кредитования государственных предприятий энергетического сектора “в обычном режиме”, и после длительных обсуждений и дискуссий как внутри Банка, так и между Банком и внешними заинтересованными сторонами в 1993 году Банком был принят программный документ по вопросам кредитования предприятий электроэнергетического сектора (World Bank 1993). В этом документе, который получил поддержку МФК и МИГА, оказание помощи со стороны Банка увязывалось с заинтересованностью данной страны в проведении реформ по трем направлениям: коммерциализация, акционирование и регулирование деятельности предприятий на основе рыночных принципов. Такой подход предусматривал перевод деятельности предприятий на коммерческую основу и их акционирование до проведения приватизации, с тем чтобы стимулировать конкуренцию, но при этом он не содержал каких-либо стратегических или оперативных руководящих принципов в отношении практического достижения этих целей.

Предприятия энергетики многих стран с переходной экономикой едва ли могли выйти на уровень коммерческих стандартов из-за низкой эффективности принадлежащих государству предприятий и нерационального управления ими, и к 1996 году Банк практически принял концепцию реформирования отрасли, предусматривавшую разукрупнение и ранее провозглашенную приватизацию предприятий в целях их коммерциализации. Эта стратегия была официально принята в 1998 году и предусматривала четыре основные задачи (Lovei 1998; World Bank 1998): (i) обеспечение защиты общественных интересов путем совершенствования регулятивных режимов, демонополизация, повышение безопасности деятельности, сокращение неблагоприятного воздействия на окружающую среду, превращение отрасли из получателя бюджетных средств в их источник; (ii) оздоровление предприятий энергоснабжения, содействие в совершенствовании институциональных аспектов реструктуризации и приватизации отрасли, смягчение социальных последствий реструктуризации; (iii) создание благоприятных условий для частных инвестиций; (iv) содействие реализации региональных инициатив, направленных на развитие торговли электроэнергией и обмен информацией.

Анализ свыше 100 реализованных проектов подтверждает, что эти долгосрочные цели стали неотъемлемой частью и даже главной задачей для почти двух третей из этих проектов. Остальные проекты, направленные главным образом на оздоровление предприятий, как правило, предусматривали выполнение таких задач, как со-

здание институциональной базы или осуществление тех или иных реформ. Лишь менее 25 процентов проектов по оздоровлению предприятий не предусматривали существенных долгосрочных целей и задач. С позиций сегодняшнего дня можно, пожалуй, сказать, что слишком много внимания уделялось вопросам приватизации и реструктуризации и недостаточно – проблемам регулирования, укрепления финансовой и управленческой эффективности компаний, а также борьбе с коррупцией⁴⁶. В 22 странах из 24 проекты предусматривали выполнение задач по реструктуризации предприятий, а цели в области укрепления системы регулирования были поставлены в проектах, предназначенных лишь для 10 стран.

Деятельность, не связанная с кредитованием, в основном была направлена на консультирование по вопросам экономической политики в форме подготовки отдельных отраслевых отчетов и замечаний, обучения персонала (как с отрывом, так и без отрыва от производства), технического содействия, в том числе в рамках Совместной программы ПРООН и Всемирного банка по оказанию помощи в области управления энергетическим сектором (ESMAP). В этой стратегии также подчеркивалось важное значение совершенствования взаимодействия со сторонними партнерами и расширения участия заинтересованных сторон.

Оценки результатов реализованных целевых проектов в энергетическом секторе примерно те же, что и в среднем по всем проектам в странах ЕЦА с переходной экономикой, и выше средней по всем проектам Банка по данному сектору (см. таблицы А.11 и А.12 Приложения). Краткосрочные цели были достигнуты путем предоставления реабилитационных займов с ускоренным режимом выделения средств и чрезвычайных восстановительных займов. Удовлетворительные результаты в отношении долгосрочных целей объясняются, по всей видимости, наличием программного подхода в 14 странах, которым Банк предоставлял инвестиционные кредиты и кредиты на цели структурных преобразований. Меры по включению в проекты экологических требований в целом приносили положительные результаты. Деятельность Банка по координации помощи была, за некоторыми исключениями, в основном успешной, но отмечались недостатки в работе по активизации участия заинтересованных сторон, а главное – в борьбе с коррупцией.

В недавно проведенном Региональным управлением для стран ЕЦА исследовании результатов реализации реформ в секторе электроэнергетики (этот документ Всемирного банка готовится к публикации) отмечается, что в странах, где реформы проводятся наиболее активно, наметилась

тенденция к сокращению субсидий предприятиям энергетического сектора; тарифы, равно как и удельная выручка на киловатт-час, выросли как у государственных, так и

у частных компаний; реформы привели и к некоторому улучшению показателей рационального использования энергии на электростанциях. При этом, однако, увеличилась доля расходов на электроэнергию в доходах населения, особенно малоимущих, что говорит о необходимости принятия мер по смягчению этих негативных последствий; в докладе также отмечается, что для более полной оценки этих показателей требуется расширение масштабов и повышение качества мониторинга и увеличение объема данных.

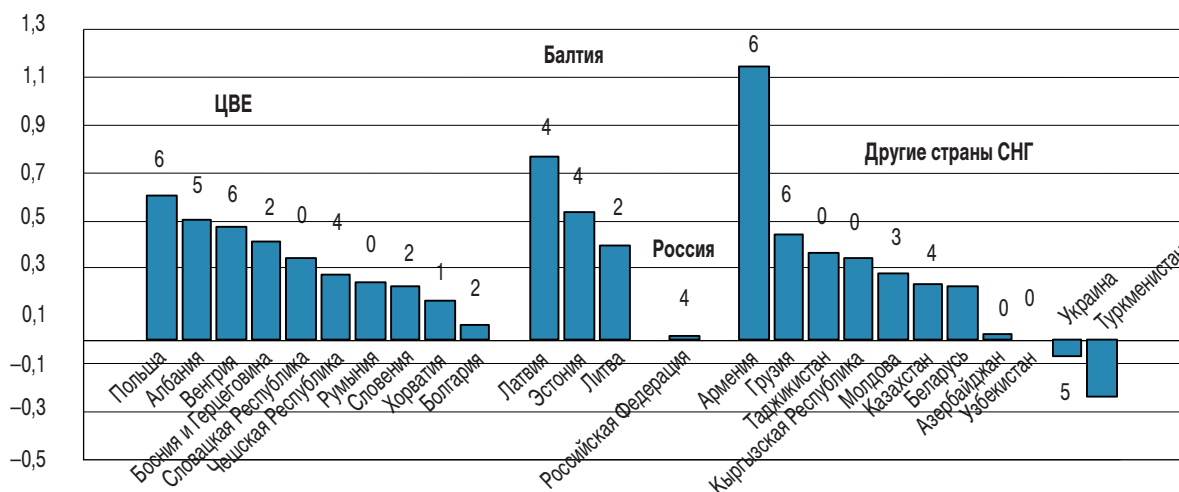
В рамках проекта “Карта учета результатов” (Scorecard), реализованного на средства программы ESMAP в 1998 году⁴⁷, разработаны показатели оценки достижения некоторых основных целей и задач в энергетическом секторе. В проекте дается оценка эффективности работы по шести основным показателям: акционирование/коммерциализация государственных энергетических предприятий; принятие законодательства в сфере энергетики; учреждение регуляторного органа; осуществление частных инвестиций в развитие независимых предприятий по производству электроэнергии; реструктуризация и разукрупнение основной государственной энергетической компании; частичная приватизация государственной энергетической компании. За выполнение каждой из шести названных мер странам присуждается по одному баллу, таким образом, страны, реализовавшие все шесть мер, получают по 6 баллов⁴⁸. Имеются результаты по всем сегментам энергетического сектора, но в данном исследовании электроэнергетика используется для оценки хода реформ в энергетическом секторе в целом, поскольку он важен для любой страны. Показатели хода реформ по 24 странам с переходной экономикой свидетельствуют о приоритетности таких задач, как коммерциализация, акционирование и разукрупнение предприятий (такие задачи были сформулированы в 22 странах); к середине 1998 года 16 стран предприняли шаги по коммерциализации и акционированию предприятий и 13 стран – по осуществлению их реструктуризации. Что касается законодательного регулирования отрасли, эта цель была конкретно поставлена лишь в 10 странах; к середине 1998 года практические меры по ее достижению были приняты в 11 странах. В трех странах в той или иной степени была проведена приватизация предприятий при отсутствии законодательства об энергетическом секторе (Россия) либо в отсут-

Меры по включению в проекты экологических требований в целом приносили положительные результаты.

Рисунок 2.5

Изменения показателей ВВП на единицу потребляемой энергии за период с 1992 по 2000 год и оценки эффективности реформ в энергетическом секторе (1998 год)

Долл. США (1995 г.) на кг нефтяного эквивалента



Источник: WDI and World Bank, 1999.

ствие закона или регулятивного органа (Босния и Герцеговина, Казахстан).

На рис. 2.5 представлены показатели хода реформ по странам (в баллах), причем эти данные совмещены с графиком изменения показателей эффективности использования энергии в этих странах в период с 1992 по 2000 год. Четыре страны (Армения, Венгрия, Грузия, Польша) получили по 6 баллов. Эти страны имеют наилучшие показатели повышения эффективности использования энергии, они же входят в восьмерку стран, в которых, согласно данному исследованию, результаты программного подхода Банка оцениваются как удовлетворительные или хорошие⁴⁹. Эти результаты признаны неудовлетворительными только в одной стране

Приватизация угольных шахт в России была бы невозможной, если бы правительство не проявило твердую решимость и не провело консультации с основными заинтересованными сторонами и если бы Банк не использовал гибкий подход.

(Румынии), получившей ноль баллов, но в последующем в этой стране были осуществлены значительные преобразования. Также не набрали баллов такие страны, как Азербайджан, Кыргызская Республика, Словацкая Республика, Таджикистан и Узбекистан; по этим странам отмечается большой разброс пока-

зателей рационального использования энергии. Число мер, принятых этими 24 странами, в среднем составило 2,83, то есть в среднем в этих странах было реализовано менее половины требуемых мер по реформированию энергетического сектора. По сравнению с другими регионами в структуре Банка по данным на середину 1998 года эти 24 страны отстают от контрольных показателей стран Латинской Америки и Карибского бассейна и Южной Азии, но опережают Африку, Восточную Азию и Тихоокеанский регион, Ближний Восток и Северную Африку.

Данные об очередности проведения реформ по региону ЕЦА, как и по другим регионам, довольно противоречивы (OED, OEG, and OEU 2003a). Проведенный специалистами Регионального управления для стран ЕЦА анализ деятельности по реформированию энергетического сектора и участию частных компаний свидетельствует о том, что активные меры по разукрупнению и приватизации предприятий сектора были преждевременными (например, в Украине), да и в целом попытки совершить “скачок” от абсолютно некоммерческого государственного предприятия к частным коммерческим энергетическим компаниям оказались несостоятельными (Krishnaswamy and Stuggins 2002). Однако в некоторых случаях (в Казахстане и в странах Центральной Европы) такой “скачок” к приватизации в целях коммерци-

ализации предприятий все же привел к позитивным преобразованиям в отрасли, но даже там, где такой подход не вполне оправдал себя, удалось улучшить качество обслуживания и расширить охват населения.

Безусловно, показатели общих достижений не всегда учитывают степень важности содействия Банка. По данным аналитических отчетов ДООД, участие Банка в реформировании энергетического сектора Венгрии содействовало, по видимому, продвижению по пути реструктуризации и приватизации, хотя вполне возможно, что правительство этой страны провело бы такие реформы в любом случае. Приватизация угольных шахт в России была связана с большими сложностями, осуществлялась в условиях обострения политической ситуации и трудовых отношений и была бы невозможной, если бы правительство не проявило твердую решимость и не провело консультации с основными заинтересованными сторонами и если бы Банк не использовал гибкий подход к разработке и реализации проектов. Закрытие убыточных шахт в России позволило сократить бюджетные субсидии угольной отрасли, которые в 1993 году составляли 1 процент ВВП, а в 2001 – менее 0,1 процента ВВП; аналогичные позитивные экономические достижения отметились в Польше и Украине (OED, OEG, and OEU 2003b). Недостаточная решимость правительства и отсутствие консенсуса сдерживали, по всей видимости, ход приватизации угольной отрасли Польши, но анализ развития частного сектора в энергетической отрасли Польши свидетельствует о наличии четкой взаимосвязи, а, возможно, и о причинно-следственной связи между деятельностью в рамках программы Банка и большинством институциональных преобразований в подотраслях, в которых осуществлялись финансируемые Банком проекты. Эффективность работы Банка была признана удовлетворительной в 89 процентах проектов, рассмотренных в ходе данного исследования, но этот показатель, значительно превышающий средние оценки эффективности всех проектов Банка, не позволяет делать какие-либо выводы о взаимосвязи между ролью Банка и результатами, достигнутыми в различных странах⁵⁰. В то же время данный показатель подтверждает мнение Регионального управления для стран ЕЦА о том, что Банку удалось коренным образом изменить характер дискуссий в странах ЕЦА с переходной экономикой относительно целесообразности проведения тех или иных реформ, сделав упор на сроках их проведения.

Более трети из 102 проектов, реализованных в энергетической отрасли, были связаны с оздоровлением предприятий, оказанием экстренной помощи и финансированием критического импорта. С учетом тех условий, которые сложились

в различных странах в начале переходного периода, можно сказать, что Банк с самого начала вполне обоснованно подчеркивал важность реализации этих целей. Однако те трудности, которые возникли в достижении этих целей в ходе реализации многих проектов (в двух третях случаев), особенно из-за проблем с организацией закупок и противоречий между краткосрочными и долгосрочными целями, позволяют сделать *три важнейших вывода в плане разработки проектов. Во-первых, активные меры по предварительной оценке важнейших статей импорта, как правило, недостаточны и не позволяют новому заемщику соблюдать правила Банка в сфере закупок; более целесообразным представляется составление перечней товаров, импорт которых не оплачивается. Во-вторых, Банк не может рассчитывать на то, что подразделения по реализации проектов способны решать любые проблемы, возникающие при осуществлении стандартных процедур закупок и освоения кредитных средств*⁵¹. Институциональный потенциал можно укрепить путем подготовки местного персонала без отрыва от работы, а содействие в организации закупок лучше всего оказывать через специалистов Банка, работающих в постоянных представительствах на местах. *В-третьих, проекты по оздоровлению предприятий не следует перегружать целевыми показателями по долгосрочному реформированию – как формальными, так и неформальными*⁵².

Реформирование сектора энергетики увязывалось в более широком плане с необходимостью проведения реформ в других секторах, а также с глубокими политическими, экономическими, социальными и институциональными переменами, которые с разной степенью интенсивности происходили в странах с переходной экономикой. Эта увязка имела важные последствия для кредитных и некредитных операций Банка. *На более долгосрочную перспективу можно сформулировать четыре вывода. Во-первых, реформа энергетического сектора сама по себе не решает некоторые из ключевых проблем*, такие как отмена субсидий предприятиям отрасли, укрепление дисциплины при учете потребления энергии, выставлении счетов и взимании платежей, а также закрытие нерентабельных предприятий, вырабатывающих электроэнергию⁵³. Реформы, например, изменение тарифной политики, должны осуществляться параллельно с мерами по контролю за макроэкономической ситуацией. В этих условиях *Банк принял правильное решение о при-*

менении во многих странах различных инструментов кредитования, включая предоставление займов на цели структур- **Реформа энергетического сектора сама по себе не решает некоторые из ключевых проблем.**

ных преобразований, на структурные преобразования в отраслях, специальные инвестиционные займы, оказание технического содействия, чрезвычайные восстановительные займы, программные займы на цели структурных преобразований. Кроме того, в большинстве случаев кредитование сопровождалось проведением ЭОИ⁵⁴.

Во-вторых, реформа энергетического сектора – сложный и длительный процесс, который призван изменить сложившуюся систему стимулов и культурно-психологических установок, а также институты и рынки. В некоторых странах стремление к вступлению в ЕС является серьезным мотивирующим фактором проведения рациональной экономической политики, но нельзя было рассчитывать на то, что реструктуризация и приватизация смогут обеспечить преодоление правовых, политических, культурно-психологических и платежных барьеров и будут застрахованы от воздействия дестабилизирующих макроэкономических факторов. Реформы нормативной базы имеют огромное значение, но сами по себе они недостаточны. *Первостепенное значение имеет улучшение результатов коммерческой деятельности, совершенствование корпоративного и отраслевого управления, независимо от структуры отрасли и форм собственности. Может ли приватизация сразу обеспечить достижение этих целей – зависит от условий конкретной страны. Банку необходимо разработать практические рекомендации в отношении наиболее оптимальной очередности проведения реформ и выбора наиболее эффективных мер с учетом страновой специфики⁵⁵.*

В-третьих, ввиду сложности и длительности процесса реформирования энергетического сектора заемщикам, как правило, требуется техническая помощь в разработке и реализации необходимых мер. В одном случае ДООД предложил, чтобы программы Банка по реструктуризации угольной отрасли в странах с переходной экономикой включали оказание технической помощи в целях ознакомления специалистов этих стран с современными процедурами закрытия шахт, обеспечивающими снижение затрат. Страны с переходной экономикой, как правило, предпочитают не брать займы технической помощи, но Банк должен и далее разъяснять важность этой работы и изыскивать варианты оказания такой помощи. Сотрудники Банка на местах могут сыграть важную роль в обеспечении успеха крупных преобразований путем эффективного управления текущей деятельностью.

Наконец, необходимо приложить все усилия для привлечения к участию в реформировании сектора энергетики широкие слои общества. Этот вывод в различных вариантах присутствует в сообщениях из более чем половины всех стран, которым были предоставлены займы на нужды

энергетической отрасли, и, пожалуй, это наиболее распространенный вывод, который был сделан и в отношении других отраслей. В первую очередь это подчеркивает важность такого фактора, как решимость и заинтересованность заемщиков в реализации реформ, но этот вывод также свидетельствует о том, что необходимо искать, находить и сотрудничать со сторонниками реформ среди должностных лиц, ответственных за принятие стратегических решений, разъяснять цели и задачи реформ тем, кого они больше всего затрагивают, и стремиться к уменьшению негативных последствий для наиболее уязвимых социальных групп.

Эти выводы помогают сформулировать подход к кредитованию стран со слаборазвитой или разрушенной инфраструктурой, в энергетическом секторе которых по-прежнему доминируют государственные предприятия. На начальном этапе это могут быть реабилитационные займы с ускоренным режимом предоставления средств и чрезвычайные восстановительные займы, которые помогут справиться с нехваткой важнейших поставок и обеспечить проведение неотложных ремонтно-восстановительных работ на предприятиях отрасли. Формальности в связи с освоением кредитных средств должны быть сведены к минимуму: например, можно составить перечень товаров, импорт которых не подлежит оплате за счет кредитных средств, а не пытаться предусмотреть все необходимые статьи ввоза. При этом условия в отношении экономической политики должны быть минимальными или полностью отсутствовать, хотя с самого начала необходимо обеспечить интенсивное проведение ЭОИ и диалога по вопросам политики, а также обучение кадров и техническую помощь (в рамках ЭОИ и дополнительно). Кроме того, на начальном этапе необходимы серьезные усилия по координации деятельности доноров и привлечению заинтересованных сторон к участию в разработке и реализации программ. Участие заинтересованных сторон поможет составить программы технической помощи и кредитования, позволяющие перейти от чрезвычайных мер к сочетанию инвестиционных проектов и проектов на цели структурных преобразований. Кроме того, заинтересованные стороны, особенно основные структуры, помогут определить сроки принятия важнейших мер в области экономической политики, оценить имеющиеся альтернативы и выбрать наиболее благоприятный момент для принятия сложных политических решений. В рамках проектов будут решаться вопросы борьбы с коррупцией и будет обеспечено содействие внедрению принципов надлежащего управления на предприятиях отрасли в преддверии их приватизации.



Выводы и рекомендации

Банк разделял оптимизм многих реформаторов начального периода и западных наблюдателей относительно темпов позитивных изменений, связанных с либерализацией экономики, изменениями в правовой базе и социально-экономической политике, которые приведут к стабильному росту товарных поставок в странах с переходной экономикой – особенно в странах СНГ – и, соответственно, относительно глубины и продолжительности спада производства и сокращения занятости в начальный период и обусловленных этим социальных издержек и политической нестабильности. Этот оптимизм был во многом обусловлен надеждами на то, что быстрая передача контроля над ресурсами в частные руки, наряду с либерализацией цен и торговли, очень скоро приведет к более рациональному использованию ресурсов под воздействием рыночной дисциплины.

Однако во многих странах этого не произошло. В то же время Банк, как и многие другие доноры, существенно недооценил негативную роль коррупции и слабости основных институтов и органов государственного управления в руководстве процессами переходного периода и не учел эти факторы в программах помощи. *Надлежащая институциональная и нормативная база, дееспособный и прозрачный государственный сектор – это важнейшие предпосылки эффективного, ориентированного на рынок частного сектора. Еще до предоставления крупных займов Банку необходимо проводить аналитические исследования в таких областях, как государственное управление и руководство государственным сектором, особенно в тех случаях, когда налицо явные проблемы, которые могут повлиять на реализацию программ помощи.*

Проблема бедности в странах, осуществляющих переход от плановой экономики к рыночной, особенно в странах СНГ, оказалась гораздо серьезнее, чем предполагал Банк. *В будущем Банку следует быть лучше подготовленным к тому, чтобы диагностировать и решать проблему быстрого роста бедности путем осуществления контроля за уровнями бедности, что должно стать одной из приоритетных задач с самого начала деятельности Банка в той или иной стране.*

Переход от административно-плановой экономики к рыночной требует целого ряда взаимосвязанных изменений в психологических установках и понятиях людей, а также в законодательстве, политике и институтах. Один из основных общих уроков, которые можно извлечь из опыта стран, осуществляющих переход к рынку, состоит в том, что *тщательный контроль за уровнями бедности, что должно стать одной из приоритетных задач с самого начала деятельности Банка в той или иной стране.*

Переход от административно-плановой экономики к рыночной требует целого ряда взаимосвязанных изменений в психологических установках и понятиях людей, а также в законодательстве, политике и институтах.

тельно продуманная программа внешней помощи может способствовать разработке и осуществлению этих перемен и сокращению связанных с ними социальных издержек, однако даже самая совершенная программа реформ может обеспечить высокие темпы преобразований лишь при наличии заинтересованности со стороны правительства и консенсуса в обществе в целом. Важную роль в осуществлении перемен может сыграть информированное гражданское общество, при этом изучение заинтересованных сторон может во многом способствовать пониманию происходящих в обществе социально-политических процессов, которые способны оказать серьезное влияние на результаты реализации программ помощи. Растущее внимание Банка к привлечению заинтересованных сторон,

Для содействия реформе экономической политики и институциональным преобразованиям в более долгосрочном плане наряду с эффективной технической помощью могут быть использованы корректируемые программные займы и экспериментальные и инновационные займы.

в том числе к разработке ССС и ПРСП, – это шаг в верном направлении; этому можно найти множество подтверждений на других конкретных примерах, так как данный подход теперь включается во все виды деятельности Банка по оказанию помощи (вставка 3.1).

В аналитических документах ДООД по оценке эффективности помо-

щи, оказываемой Банком странам с переходной экономикой, освещается еще одна связанная с вышесказанным проблема: правительства большинства стран-заемщиц имеют ограниченные возможности по разработке и осуществлению сложных и труднореализуемых программ и созданию необходимых правовых механизмов, а в Банке прослеживается тенденция к недооценке сроков оказания необходимой помощи и ее масштабов. Реабилитационные и иные проекты с краткосрочными целями и задачами должны разрабатываться с учетом необходимости сводить к минимуму возможные задержки (использовать перечни товаров, импорт которых не подлежит оплате за счет кредитных средств, а не пытаться предусмотреть все необходимые статьи ввоза); отказаться от создания специальных групп по реализации проектов и от определения долгосрочных целей реформ. После решения краткосрочных задач стратегия содействия любой стране должна быть направлена на создание и укрепление национального потенциала¹.

В документе ДООД “Ежегодный анализ эффективности деятельности в области развития за 2001 год” (2001 Annual Review of Development Effectiveness, OED 2002a) отмечается, что целевые займы технической помощи являются более эффективными в сравнении с другими формами кредитования в странах с низким рейтингом социально-экономических и институциональных условий, особенно в регионе ЕЦА, поэтому Бан-

Вставка 3.1

Участие заинтересованных сторон

Одним из основных элементов реализации стратегии Банка в Украине была масштабная программа по просвещению и повышению информированности населения в вопросах рыночных реформ. Постоянное представительство Банка совместно с Институтом Всемирного банка провело серию семинаров, практикумов и “круглых столов” с участием должностных лиц правительства, депутатов парламента, ученых и других заинтересованных лиц. Темой этих занятий было разъяснение необходимости проведения реформ, их характера и целей, ожидаемых выгод и результатов. Страновой директор для Украины, Беларуси и Молдовы ввел требование об изучении заинтересованных сторон в рамках всех проектов. В Армении была проведена кампания по информированию общественности относительно целей и задач судебной реформы, а в Болгарии – аналогичная кампания в связи с пенсионной реформой, что способствовало успешной реализации этих реформ, так как общественность в целом согласилась с предлагаемыми мерами. При подготовке ССС для Албании за 2002 год были проведены консультации с представителями гражданского общества и частного секто-

ра, а также с депутатами парламента. В Литве члены проектной группы Банка в рамках займа на цели структурных преобразований проводили информационные совещания с представителями межпартийных комитетов в течение всей кампании по выборам в парламента. Существенными факторами успешного проведения реструктуризации в рамках займа на цели структурных преобразований в угольной промышленности Польши стали активный диалог с участием правительства, угольных компаний, профсоюзов, а также участие профсоюзов в разработке программы. И ДООД, и ГОК дают высокую оценку деятельности Банка в угольной отрасли России, особенно в плане проведения широких консультаций с заинтересованными сторонами. В рамках Инициативы Банка по оценке участия заинтересованных сторон в структурных преобразованиях (SAPRI) в Венгрии и еще в 6 странах организации гражданского общества были привлечены к работе Банка и правительств по оценке и анализу социально-экономических последствий кредитования на цели структурных преобразований (сведения об этой инициативе и ее результатах представлены в работе Бажера (Báger 2002).

ку рекомендовано уделять больше внимания мерам по созданию потенциала и развитию институциональной базы в этих странах. Однако многие страны, особенно страны СНГ, не склонны брать займы на оплату технической помощи, предпочитая финансировать эту деятельность за счет грантов двусторонних доноров, хотя эти гранты и менее эффективны. Банк оказывает техническую помощь и в других формах, например, путем совместной подготовки проектов и проведения ЭОИ, и заемщики высоко оценивают эту работу.

Для содействия реформе экономической политики и институциональным преобразованиям в более долгосрочном плане наряду с эффективной технической помощью могут быть использованы некоторые относительно новые финансовые инструменты Банка, например корректируемые программные займы и экспериментальные и инновационные займы. Опыт показывает, что для достижения заинтересованности и консенсуса в отношении реформ требуется достаточно много времени, при этом важную роль играет умение извлекать уроки из накопленного опыта. *Наиважнейшим элементом успешной стратегии поддержки перехода к рыночной экономике, пожалуй, является гибкость. В выявлении проблем и разработке решений существенную роль должны, наряду с анализом экономических и институциональных условий, играть аналитические исследования в политической и социальной сферах.*

ЭОИ играют важную роль не только как источник надежной информации о стране, служащей основой для кредитования, они также важны для информирования общественности о проблемах переходного периода. Заемщики высоко оценивают эту деятельность и иногда считают ее даже более важной, чем финансовая помощь. *Учитывая важное значение ЭОИ для ведения Банком диалога со странами и для разработки стратегий и проектов для различных стран, все ЭОИ, включая неофициальные отчеты, должны подвергаться более систематическому ретроспективному анализу для оценки их качества и масштаба воздействия, а эффективная программа распространения ЭОИ должна стать неотъемлемой частью разрабатываемых Банком стратегий содействия стране². Участие заемщика в проведении ЭОИ может стать эффективным средством наращивания потенциала страны³.*

Координация деятельности по оказанию помощи странам в регионе ЕЦА по-прежнему далека от совершенства как в отношении разработки стратегии, так и в отношении практических мер по ее реализации (вставка 3.2). Нестыковки, дублирование, отсутствие согласованной программы развития в ряде стран снижают эффективность деятельности всех доноров. Задачей Банка должна стать *помощь правительствам в опреде-*

Координация деятельности по оказанию помощи странам в регионе ЕЦА по-прежнему далека от совершенства.

Вставка 3.2

Координация помощи

Как указывается в документах Банка и Комитета содействия развитию (КСР) Организации экономического сотрудничества и развития, координация деятельности по оказанию помощи странам должна обеспечить увязку внешней помощи с приоритетами развития страны – получателя помощи; ответственность за координацию возлагается главным образом на правительство страны – получателя помощи; как бенефициары, так и доноры должны придерживаться стратегических целей и выполнять инвестиционные программы (OED 2001). Данные Оценок содействия стране (ОСС) свидетельствуют о разном уровне качества работы по координации помощи в странах с переходной экономикой, но ни одна из этих стран не приводится в качестве примера соответствия критериям КСР/ОЭСР. Практически ни в одной стране с переходной экономикой правительство не готово создать необходимую основу для координации помощи, и нередко правительства не рассматривают эту задачу в качестве приоритетной; они заинтересованы главным образом в привлечении ресурсов. При отсутствии комплексной программы развития помощь оказывается на основе предложения:

каждый донор оказывает помощь в тех областях, которые представляются ему наиболее важными, зачастую не консультируясь ни с правительством страны – получателя помощи, ни с другими донорами, а иногда даже конкурируя с ними либо финансируя виды деятельности, цели которых противоречат друг другу. Такие ситуации нередко возникают, например, при предоставлении кредитов с участием финансовых посредников, когда финансовые учреждения открывают кредитные линии с более низкими процентными ставками, чем предусмотрено условиями кредитования Банка, или предоставляют кредитные линии узкого назначения вопреки попыткам Банка убедить правительства стран постепенно отказаться от использования директивных кредитов. Техническая помощь за счет грантов доноров, предоставляющих помощь на двусторонней основе, в рамках проектов Банка зачастую малоэффективна, особенно в тех случаях, когда донор обуславливает предоставление такой помощи использованием страной-получателем специализированных донора.

лении четкой стратегии развития, а также в подготовке поддающихся мониторингу планов действий по реализации такой стратегии; эти планы позволят донорам согласовать с правительствами объемы необходимой внешней помощи, определить, кто будет предоставлять эту помощь и на какие цели; все это поможет донорам избежать дублирования и даст им возможность специализироваться на оказании помощи тем секторам или районам, в отношении которых у них имеется особая заинтересованность, а также соответствующие опыт и знания. В идеале, эта деятельность должна осуществляться при руководящей и координирующей роли правительств страны – получателя помощи⁴. ПРСП, осуществляемые беднейшими странами, способствуют достижению согласованности позиций доноров и стран – получателей помощи, но в документе ДООД о совместной оценке эффективности Комплексной стратегии развития отмечается, что издержки, связанные с оказанием помощи, по-прежнему высоки и что доноры продолжают конкурировать друг с другом, что никак нельзя назвать продуктивным (CDF Secretariat 2003). Донорам следует выделить из своих рядов основного партнера правительства по работе в какой-либо отрасли, реализации какой-либо программы или проекта, который будет поддерживать диалог по определению стратегии в данной области и оказывать содействие правительству в координации деятельности доноров по оказанию помощи – как финансовой, так и технической.

В главе 2 настоящего доклада определены несколько секторальных и тематических областей, в которых Банку необходимо *выработать более четкую стратегию* оказания дифференцированной помощи, исходя из эффективности управления и институциональных возможностей в каждой стране.

- Судебно-правовые реформы имеют решающее значение для улучшения условий предпринимательской деятельности (корпоративное право, законодательство о залоговом обеспечении, о ценных бумагах, о банкротстве, антимонопольное законодательство, уважение прав частной собственности, договорных прав), совершенствования финансового сектора (законодательство о банковской деятельности и о центральном банке, о банкротстве, о залоговом обеспечении, о ликвидации банков-банкротов), совершенствования системы социальной защиты (законодательство о труде) и совершенствования управления в целом. Причем важно не только принять необходимые законы, но и обеспечить их применение на практике.
- Совершенствование управления, включая обеспечение прозрачности управления, будет со-

действовать повышению ответственности и подотчетности государственных органов и сокращению масштабов коррупции. Банку необходимо всемерно добиваться обнародования своих исследований и документов и стимулировать правительства к представлению на регулярной основе более полных отчетов о своей деятельности парламентам и общественности своих стран. Огромные возможности по повышению подотчетности государственных органов открываются при использовании информационных и коммуникационных технологий.

- При наличии альтернативных моделей *пенсии реформы* необходимо выработать четкий стратегический подход, исходя из возможностей данной страны по управлению пенсионной системой и ее финансированию.
- Улучшение результатов коммерческой деятельности и обеспечение эффективного корпоративного и отраслевого управления должны стать главными целями для *предприятий энергетического сектора*. Очередность проведения реформ, в том числе оценка целесообразности безотлагательной приватизации предприятий, определяются конкретными условиями каждой страны. Необходимо выработать практические рекомендации относительно того, в какой последовательности следует проводить реформы и принимать те или иные меры с учетом условий различных стран.

В главе 2 также определены некоторые другие области, заслуживающие более пристального внимания.

- Существует потребность в дополнительных усилиях по оценке и улучшению условий предпринимательской деятельности, в частности, путем устранения барьеров, препятствующих выходу на рынок новых фирм, и создания стимулов, которые способствовали бы выходу предприятий из неформального сектора экономики; создания эффективного государственного сектора с прозрачными механизмами управления, а также укрепления финансового сектора.
- В перспективе при приватизации предприятий, если позволяют обстоятельства, необходимо делать акцент на заключении более взвешенных и лучше подготовленных сделок и на содействии правительствам в использовании прозрачных конкурсных процедур, открытых для иностранных участников. В отношении предприятий, которые продолжают поглощать государственные ресурсы и приватизация или реструктуризация которых представляет особую сложность, следует уделить особое внимание разработке админист-

ративных процедур, позволяющих начать ликвидацию таких предприятий.

- Дополнительные меры по укреплению финансового сектора включают обеспечение применения пруденциальных норм, в том числе ограничений в отношении концентрации займов и предоставления займов родственным структурам; подготовку специалистов в области банковского надзора, юристов, судей, бухгалтеров, аудиторов и других квалифицированных специалистов, а для государственных банков – укрепление системы управления, ужесточение бюджетных ограничений, отделение филиалов, ограничение области действия банковских лицензий. Повышение эффективности банковского надзора и внедрение международных стандартов бухгалтерского учета, причем не только формально, но и на практике, должны стать важными критериями при принятии решений о предоставлении кредитов финансовому сектору.
- Необходимо привлекать работников финансового сектора к разработке схем всех займов с участием финансовых посредников в целях обеспечения должного учета всех факторов, имеющих значение для устойчивости результатов проектов. При разработке проектов по микрофинансированию следует уделять больше внимания развитию сберегательных услуг и уже изначально предусматривать в этих проектах схемы выхода из них донорских организаций.
- Реформирование программ социальной помощи (за исключением пенсионных систем) должно предусматривать меры по наращиванию потенциала национальных организаций для анализа потребностей, достижения консенсуса по вопросам социально-экономической

политики и повышения адресности пособий; проведение административных реформ для повышения собираемости отчислений на социальные нужды, адресности и эффективности социальной помощи; меры по решению некоторых других проблем, препятствующих реформированию систем социальной защиты практически во всех странах с переходной экономикой (таких как законодательство о труде, которое приводит к накоплению избыточной рабочей силы на предприятиях, находящихся в упадке, и препятствует найму рабочих развивающимися предприятиями; выработка стратегий, которые направлены на распределение налоговой и социально-экономической нагрузки, возникающей в связи с реализацией программ социальной помощи, между органами власти различных уровней, а также проблемы, связанные с охватом населения программами социальной помощи и с управлением этими программами в условиях роста неформальных секторов экономики).

- Реформирование энергетического сектора само по себе не решает всех ключевых проблем, с которыми сталкивается этот сектор, включая отмену субсидий предприятиям сектора; укрепление дисциплины при учете потребления энергии, выставлении счетов и взимании платежей; реформирование тарифно-ценовой политики; закрытие нерентабельных предприятий, вырабатывающих электроэнергию. Поддержку необходимых элементов реформ можно обеспечить путем использования целого ряда различных инструментов, включая инвестиционные займы, займы на цели структурных преобразований и займы технической помощи, бюджетозамещающие займы, а также ЭОИ.

ПРИЛОЖЕНИЕ А: ДОПОЛНИТЕЛЬНЫЕ ТАБЛИЦЫ

- A.1. Количество утвержденных проектов МБРР/МАР для стран с переходной экономикой, 1989–2003 ф. г.
- A.2. Средства, зарезервированные МБРР/МАР для стран с переходной экономикой, в разбивке по инструментам, 1989–2003 ф. г.
- A.3. Средства, зарезервированные МБРР/МАР для стран с переходной экономикой, в разбивке по секторам, 1989–2003 ф. г.
- A.4. Общая сумма поступлений в разбивке по источникам, государственным и частным (млн. долл. США), 1989–2001 годы
- A.5. ВВП на душу населения в странах с переходной экономикой (в долл. США 1995 г.), 1989–2002 ф. г.
- A.6. Социальные показатели
- A.7. Прогресс в переходе к рыночной экономике, в разбивке по странам, 1994–2003 годы
- A.8. Рейтинги ОСС по странам с переходной экономикой за 2003 ф. г.
- A.9. Рейтинги ДООД проектов, утвержденных в 1989–2003 ф. г., в разбивке по странам
- A.10. Рейтинг уровней риска по странам с переходной экономикой, февраль 2004 года
- A.11. Рейтинги ДООД проектов в странах с переходной экономикой, утвержденных в 1989–2003 ф. г., в отраслевой разбивке
- A.12. Сопоставление рейтинга в целом по Банку и рейтинга по региону ЕЦА в отраслевой разбивке; утверждено в 1989–2003 ф. г.
- A.13. Качество экономических и отраслевых исследований
- A.14. Деятельность МФК в странах с переходной экономикой, 1990–2003 ф. г.
 - A. Утвержденные проекты и займы и чистые суммы зарезервированных средств МФК в разбивке по странам, 1990–2003 ф. г.
 - B. Техническое содействие МФК, 1990–2003 ф. г.
- A.15. Гарантии МИГА в разбивке по странам, 1990–2002 ф. г.

Таблица А.1

Количество утвержденных проектов МБРР/МАР для стран с переходной экономикой, 1989–2003 ф. г.

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
ЦВЕ	3	8	13	10	15	19	17	21	26	33	29	23	26	18	17
Государства Балтии					3	4	8	5	7	1	5	4	3	3	1
Россия					4	6	9	9	8	3	3	2	5	2	5
Другие страны СНГ					4	12	22	24	24	28	34	14	18	17	19
Итого	3	8	13	10	26	41	56	59	65	65	71	43	52	40	42

Источник: данные Всемирного банка.

Таблица А.2

Средства, зарезервированные МБРР/МАР для стран с переходной экономикой, в разбивке по инструментам, 1989–2003 ф. г.

Страна	Структурная перестройка		Инвестиции		Всего	
	Кол-во проектов	млн. долл. США	Кол-во проектов	млн. долл. США	Кол-во проектов	млн. долл. США
Центральная и Восточная Европа						
Албания	7	170	42	530	49	700
Босния и Герцеговина	6	339	36	495	42	834
Болгария	11	1 051	19	751	30	1 801
Хорватия	2	297	18	740	20	1 037
Чешская Республика	1	450	2	326	3	776
Венгрия	5	1 025	19	1 677	24	2 702
БЮР Македония	6	319	19	311	25	631
Польша	7	1 820	30	3 565	37	5 385
Румыния	6	1 680	32	2 120	38	3 800
Словацкая Республика	2	257	3	84	5	341
Словения	1	80	4	98	5	178
Всего	54	7 488	224	10 696	278	18 184
Государства Балтии						
Эстония	1	30	7	121	8	151
Латвия	4	166	15	250	19	416
Литва	3	239	14	252	17	491
Всего	8	434	36	623	44	1 058
Россия						
Российская Федерация	9	6 320	47	6 821	56	13 141
Другие страны СНГ						
Армения	6	335	23	401	29	736
Азербайджан	3	202	17	395	20	597
Беларусь	1	120	3	73	4	193
Грузия	5	280	27	445	32	725
Казахстан	5	1 070	18	854	23	1 924
Кыргызская Республика	8	346	19	304	27	649
Молдова	5	295	16	234	21	529
Таджикистан	4	167	14	155	18	322
Туркменистан			3	90	3	90
Украина	7	2 260	19	1 263	26	3 523
Узбекистан	1	160	12	439	13	599
Всего	45	5 234	171	4 653	216	9 887
Общий итог	116	19 477	478	22 793	594	42 269

Источник: данные Всемирного банка.

Таблица А.3

Средства, зарезервированные МБРР/МАР для стран с переходной экономикой, в разбивке по секторам, 1989–2003 ф. г.

По количеству проектов		Кол-во проектов	По объему		млн. долл. США
Сектор			Сектор		
1	Развитие сельских районов	84	1	Экономическая политика	10 638
2	Энергетика и горнодобывающая промышленность	66	2	Энергетика и горнодобывающая промышленность	7 061
3	Экономическая политика	66	3	Транспорт	4 077
4	Транспорт	56	4	Развитие сельских районов	3 957
5	Управление государственным сектором	55	5	Финансовый сектор	3 571
6	Социальная защита	52	6	Управление государственным сектором	2 597
7	Финансовый сектор	37	7	Развитие частного сектора	2 431
8	Здравоохранение, питание и народонаселение	35	8	Социальная защита	2 305
9	Развитие частного сектора	35	9	Здравоохранение, питание и народонаселение	1 468
10	Образование	27	10	Городское развитие	1 327
11	Городское развитие	25	11	Образование	1 162
12	Водоснабжение и канализация	23	12	Водоснабжение и канализация	759
13	Охрана окружающей среды	20	13	Глобальные информационно-коммуникационные технологии	483
14	Глобальные информационно-коммуникационные технологии	7	14	Охрана окружающей среды	393
15	Социальное развитие	6	15	Социальное развитие	42
Итого		594	Итого		42 269

Источник: данные Всемирного банка.

Таблица А.4		Общая сумма поступлений в разбивке по источникам, государственным и частным (млн. Долл. США), 1989–2001 годы													
		1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	Итого
Центральная Европа и страны Балтии															
	ЕК+члены ЕС	7	7 579	5 617	8 016	4 812	5 443	11 909	9 731	11 663	24 085	25 503	23 823	18 074	156 262
	Др. двустор. доноры	0	1 537	255	1 103	3 218	1 334	3 065	2 271	3 148	1 608	244	-160	686	18 309
	МБРР+МАР+МФК	0	186	825	1 018	968	1 339	606	543	913	243	905	860	416	8 822
	ЕБРР	0	0	0	163	312	614	1 040	893	511	624	313	114	688	5 272
	АзБР	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	САФ и ЕСАФ	0	0	0	0	12	22	11	0	25	20	18	14	4	126
	Др. многостор. доноры	3	39	23	26	26	190	49	83	54	73	85	118	77	845
	Всего	10	9 340	6 719	10 326	9 348	8 944	16 679	13 520	16 314	26 653	27 068	24 770	19 946	189 636
Россия															
	ЕК+члены ЕС	0	254	822	5 412	8 406	4 318	3 214	3 508	4 128	7 360	1 348	727	3 773	43 270
	Др. двустор. доноры	0	0	561	1 745	1 729	44	852	122	922	721	2 350	1 779	512	11 337
	МБРР+МАР+МФК	0	0	0	1	431	285	836	1 096	2 682	1 171	425	297	26	7 249
	МБРР				4	123	77	214	456	435	501	-45	-172	190	1 782
	АзБР														
	САФ и ЕСАФ														
	Др. многостор. доноры	0	0	0	1	3	11	22	12	11	11	19	21	37	147
	Всего	0	254	1 383	7 163	10 692	4 735	5 138	5 194	8 177	9 764	4 096	2 652	4 538	63 785
Др. страны СНГ															
	ЕК+члены ЕС	0	289	9 101	9 420	2 881	1 831	728	663	717	-363	70	25	160	25 521
	Др. двустор. доноры	0	0	1 933	329	773	829	645	1 540	1 627	3 938	1 467	2 463	2 807	18 352
	МБРР+МАР+МФК	0	0	0	-1	-31	459	996	872	786	837	975	250	577	5 720
	МБРР	0	0	0	-2	-18	67	110	145	158	206	176	161	262	1 265
	АзБР	0	0	0	0	0	3	110	59	124	173	118	115	102	803
	САФ и ЕСАФ	0	0	0	0	0	14	46	153	221	178	126	70	89	896
	Др. многостор. доноры	0	0	1	4	35	71	87	52	48	55	72	81	87	593
	Всего	0	289	11 036	9 750	3 640	3 274	2 722	3 484	3 681	5 024	3 005	3 163	4 085	53 150

Источник: OECD/DAC CD-ROM: Geographical Distribution of Financial Flows to Aid Recipients (1960-2001).

Таблица А.5 ВВП на душу населения в странах с переходной экономикой (в долл. США 1995 г.), 1989–2002 ф. г.

Название страны	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Центральная и Восточная Европа														
Албания	942	842	607	563	621	687	761	841	789	853	914	979	1 032	1 071
Босния и Герцеговина	..	..	..	..	..	425	546	981	1 298	1 455	1 551	1 595	1 632	1 671
Болгария	1 855	1 716	1 587	1 487	1 477	1 511	1 560	1 421	1 349	1 412	1 453	1 547	1 652	1 733
Хорватия	..	5 438	4 282	3 783	3 481	3 686	4 059	4 402	4 785	4 961	4 943	5 078	5 269	5 549
Чешская Республика	..	5 270	4 682	4 588	4 608	4 731	5 037	5 288	5 226	5 177	5 207	5 381	5 574	5 691
Венгрия	5 018	4 858	4 288	4 165	4 153	4 289	4 367	4 441	4 662	4 908	5 136	5 372	5 540	5 735
БЮР Македония	..	2 741	2 765	2 571	2 369	2 311	2 263	2 270	2 286	2 351	2 441	2 541	2 415	2 418
Польша	..	2 604	2 414	2 469	2 557	2 684	2 868	3 038	3 242	3 396	3 536	3 678	3 716	3 762
Румыния	1 808	1 702	1 484	1 377	1 399	1 457	1 564	1 632	1 536	1 466	1 451	1 462	1 541	1 611
Словацкая Республика	4 322	4 217	3 603	3 346	3 211	3 363	3 570	3 771	3 977	4 129	4 180	4 267	4 405	4 595
Словения	..	9 659	8 784	8 331	8 694	9 053	9 419	9 744	10 218	10 624	11 160	11 653	11 978	12 326
Государства Балтии														
Эстония	4 861	4 514	4 175	3 351	3 151	3 154	3 348	3 531	3 921	4 143	4 148	4 464	4 708	5 000
Латвия	3 731	3 703	3 328	2 193	1 900	1 941	1 950	2 035	2 242	2 388	2 476	2 666	2 893	3 100
Литва	..	3 005	2 830	2 231	1 878	1 706	1 824	1 925	2 074	2 241	2 215	2 320	2 488	2 659
Россия														
Российская Федерация	3 794	3 666	3 473	2 967	2 713	2 375	2 280	2 208	2 235	2 131	2 255	2 471	2 609	2 734
Другие страны СНГ														
Армения	..	1 542	1 367	804	745	799	868	934	979	1 066	1 114	1 193	1 317	1 495
Азербайджан	..	..	..	601	455	361	315	315	331	360	383	422	460	505
Беларусь	..	1 583	1 563	1 410	1 300	1 149	1 033	1 066	1 192	1 298	1 347	1 429	1 502	1 579
Грузия	1 449	1 232	973	538	382	344	355	396	439	453	468	479	505	537
Казахстан	2 094	1 985	1 756	1 656	1 507	1 332	1 240	1 258	1 293	1 287	1 342	1 497	1 717	1 893
Кыргызская Республика	642	665	603	514	435	348	325	343	372	374	382	399	417	411
Молдова	1 817	1 769	1 486	1 056	1 044	721	713	673	686	643	623	638	678	729
Таджикистан	1 215	1 179	1 063	740	611	472	407	334	335	346	357	384	420	453
Туркменистан	2 614	2 569	2 330	2 088	1 807	1 438	1 296	1 179	1 017	1 057	1 194	1 354	1 587	1 787
Украина	2 108	1 969	1 800	1 621	1 390	1 076	953	864	845	835	840	896	986	1 038
Узбекистан	614	611	596	517	493	459	446	445	460	472	485	497	511	525

Примечание: Жирным шрифтом выделен год самого низкого показателя ВВП на душу населения.
Источник: WDI Database as of August 2003.

Таблица А.6

Социальные показатели

Страна	Индекс бедности по численности населения (2,15 долл. США/день)	Коэффициент Джини по доходам на душу населения		Продолжительность жизни при рождении, общая (лет)		Уровень детской смертности (на 1000 живорождений)		Общий охват базовым образованием (% возрастной группы 6/7–14/15 лет)	
	Последний год из 1995–99 гг.	1987–90	1996–99	1990	2001	1990	2001	1989–90	1996–97
Албания	11,5	..	0,27	72	74	37	23	90,8	87,6
Армения	43,5	0,27	0,59	72	74	50	31	95,5	82,9
Азербайджан	23,5	..	..	71	65	84	77	89,5	96,6
Беларусь	1	0,23	0,28	71	68	18	17	95,8	94,1
Босния и Герцеговина	..	..	..	71	74	18	15	..	..
Болгария	3,1	0,23	0,41	71	72	15	14	98,4	94,0
Хорватия	0,2	0,36	0,35	72	74	11	7	96,0	89,0
Чешская Республика	0	0,19	0,25	72	75	11	4	97,6	99,1
Эстония	2,1	0,24	0,37	69	71	12	11	96,2	93,7
БЮР Македония	6,7	..	0,37	72	73	32	22	89,4	86,9
Грузия	18,9	0,29	0,43	72	73	24	24	95,2	80,7
Венгрия	1,3	0,21	0,25	69	72	15	8	99,0	99,2
Казахстан	5,7	0,3	0,35	68	63	42	81	93,9	89,2
Кыргызская Республика	49,1	0,31	0,47	68	66	68	52	92,5	89,2
Латвия	6,6	0,24	0,32	69	70	14	17	95,8	90,7
Литва	3,1	0,23	0,34	71	73	10	8	94,0	95,8
Молдова	55,4	0,27	0,42	68	67	30	27	95,8	91,6
Польша	1,2	0,28	0,33	71	74	19	8	97,9	98,0
Румыния	6,8	0,23	0,3	70	70	27	19	93,6	95,0
Российская Федерация	18,8	0,26	0,47	69	66	17	18	93,0	90,8
Словацкая Республика	2,6	..	..	71	73	12	8	96,8	96,3
Словения	0	0,22	0,25	73	76	8	4	96,1	99,8
Таджикистан	68,3	0,28	0,47	69	67	98	91	94,1	85,5
Туркменистан	7	0,28	0,45	66	65	80	69	94,3	83,1
Украина	3	0,24	0,33	70	68	18	17	92,8	90,7
Узбекистан	..	..	..	69	67	53	52	92,2	89,7

Источники: Индекс бедности по численности населения и коэффициент Джини взяты из World Bank 2000с. Продолжительность жизни и уровень смертности взяты из WDI. Данные об общем охвате базовым образованием взяты из World Bank 2003.

Таблица А.7

Прогресс в переходе к рыночной экономике, в разбивке по странам, 1994–2003 годы

Страна	Население (млн.) 2001	Доля частного сектора в ВВП (оценка ЕБРР, %)		Предприятия				Рынки и торговля				Финансовые учреждения				Инфраструктура				
		1994 2002		Приватизация крупных предприятий		Корпоративное управление и реструктуризация предприятий		Торговля и валютная система		Политика стимулирования конкуренции		Реформа банковского сектора и либерализация учетных ставок		Рынки ценных бумаг и небанковские учреждения		Реформа инфраструктуры				
		1994	2002	1994	2003	1994	2003	1994	2003	1994	2003	1994	2003	1994	2003	1994	2003			
Албания	3,4	50	75	1	2+	3	4	2	2	4-	4	4+	1	2-	2	2+	1	2-	1	2
Армения	3,0	40	70	1	3+	2+	4-	1	2+	4-	2	4+	1	2	1	2+	1	2	1+	2+
Азербайджан	8,1	20	60	1	2	1	4-	1	2+	4-	1	4-	1	2	1	2+	1	2-	1	2-
Беларусь	10,0	15	20	2-	1	2	2+	1	1	3-	1	2+	2	2	1	2-	2	2	1	1+
Босния и Герцеговина	4,3	40	45	1	2+	2	3	1	2	1	4	4-	1	1	1	2+	1	2-	1	2+
Болгария	8,1	40	70	2	4-	2	4-	2	3-	4	4	4+	2	2+	2	3+	1	2+	1+	3-
Болгария	4,6	40	60	2	3+	4	4+	2	3-	4	4	4+	1	2+	3-	4-	2	3-	2-	3-
Чешская Республика	10,3	65	80	4	4	4	4+	3	3+	4	4	4+	4	3	3	4-	3	3	2+	3
Эстония	1,4	55	80	3	4	4	4+	3	3+	4	4	4+	2	3-	3	4-	2-	3+	2	3+
ФР Югославия	8,6	40	40	1	2+	3	3	1	2	3-	1	3+	1	1	1	2+	1	2	1+	2
БЮР Македония	2,0	35	60	2	3	4	4	2	2+	4	4	4+	1	2	2	3	1	2-	1+	2
Грузия	5,4	20	65	1	3+	2	4	1	2	4-	1	4+	1	2	1	2+	1	2-	1	2+
Венгрия	10,0	55	80	3	4	4-	4+	3	3+	4	4	4+	4	3	3	4	2	4-	3-	4-
Казахстан	14,9	20	65	2	3	2+	4	1	2	3-	2	3+	2	2	1	3	2-	2+	1	2+
Кыргызская Республика	4,7	30	60	3	3	4	4	2	2	4+	3	4+	2	2	2	2+	1	2	1+	1+
Латвия	2,4	55	70	2	3+	4	4+	2	3	4+	4	4+	2	3-	3	4-	2	3	2	3-
Литва	3,7	50	75	3	4-	4	4+	2	3	4	4	4+	2	3	2	3	2	3	1	3-
Молдова	4,3	20	50	2	3	2	3+	2	2-	4-	2	4+	2	2	2	2+	2	2	1	2
Польша	38,7	55	75	3	3+	4	4+	3	3+	4	4	4+	4	3	3	3	2	4-	2	3+
Румыния	22,3	35	65	2	3+	3	4-	2	2	4	4	4	1	2+	2	3-	2	2	1	3
Российская Федерация	145,4	50	70	3	3+	3	4	2-	2+	4-	3	3+	2	2+	2	2	2-	3-	2-	2+
Словацкая Республика	5,4	55	80	3	4	4	4+	3	3	4	4	4+	4	3	3	3-	3	3-	1	2+
Словения	2,0	30	65	2	3	4	4+	3-	3	4-	4	4+	2	3-	3	3	3-	3-	2-	3
Таджикистан	6,2	15	50	1	2+	2	4-	1	2-	4-	1	3+	2	2-	1	1	1	1	1	1+
Туркменистан	5,4	15	25	1	1	1	2	1	1	2+	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Украина	49,3	30	65	1	3	2	4	1	2	3-	1	3	1	2+	1	2+	1	2	1	2
Узбекистан	25,0	20	45	2	3-	3	3	1	2-	4-	2	2-	2	2	1	2-	1	2	1	2-

Источник: данные ЕБРР.

Таблица А.8

Рейтинги ОСС по странам с переходной экономикой за 2003 ф. г.

Страна	Период	Результат	Воздействие на институциональное развитие	Устойчивость
Албания	1992–97	Ср. неуд.	Ограниченное	Неопределенная
Азербайджан	1995–98	Ср. неуд.	Ограниченное	Вероятна
Болгария	1991–97	Неуд.	Не оценено	Не оценена
	1998–01	Уд.	Ограниченное	Вероятна
Казахстан	1990–99	Ср. уд.	Ограниченное	Неопределенная
Кыргызская Республика	1993–00	Ср. уд.	Существенное	Неопределенная
Литва	1991–02	Уд.	Сильное	Весьма вероятна
Польша	1989–96	Уд.	Существенное	Вероятна
Россия	1992–98	Неуд.	Не оценено	Не оценена
	1999–01	Уд.	Ограниченное	Вероятна
Украина	1992–98	Ср. неуд.	Ограниченное	Неопределенная

Примечание: Результат: Уд. = удовлетворительно, Ср. уд. = средне удовлетворительно, Ср. неуд. = средне неудовлетворительно, Неуд. = неудовлетворительно.
Источник: ОЕД.

Таблица А.9

Рейтинги ДООД проектов, утвержденных в 1989–2003 ф. г., в разбивке по странам

Страна	Всего ^а оценено (кол-во)	Результат, % уд.	Устойчивость, % вероятн.	Воздействие на инст. разв., % существ.	Всего ^а оценено (млн. долл. США)	Результат, % уд.	Устойчивость, % вероятн.	Воздействие на инст. разв., % существ.
Центральная и Восточная Европа								
Албания	25	84	68	48	337,8	88	67	45
Босния и Герцеговина	26	100	83	42	506,0	100	80	56
Болгария	20	80	78	53	1 049,0	95	83	43
Хорватия	10	90	90	50	482,0	83	98	45
Чешская Республика	6	100	83	67	661,7	100	100	98
Венгрия	24	88	91	58	2 003,0	96	94	71
БЮР Македония	14	79	83	54	403,1	95	73	49
Польша	28	79	74	57	3 214,4	87	90	69
Румыния	15	80	87	53	2 003,7	71	76	32
Словацкая Республика	3	100	67	100	130,4	100	100	100
Словения	5	100	100	75	130,9	100	100	100
Всего/в среднем	176	86	81	54	10 921,9	89	87	60
Государства Балтии								
Эстония	7	100	100	86	109,6	100	100	74
Латвия	11	82	90	82	296,5	95	97	77
Литва	11	100	90	80	267,5	100	90	74
Всего/в среднем	29	93	93	82	673,5	98	95	75
Россия								
Российская Федерация	26	52	90	36	7 124,9	40	89	23
Всего/в среднем	26	52	90	36	7 124,9	40	89	23
Другие страны СНГ								
Армения	15	87	86	67	466,5	84	90	75
Азербайджан	3	67	50	0	148,5	48	44	0
Беларусь	5	60	40	60	158,0	5	21	5
Грузия	15	80	93	60	417,1	57	84	47
Казахстан	16	81	69	69	1 157,6	97	94	96
Кыргызская Республика	12	83	58	42	363,3	95	48	39
Молдова	10	70	50	20	316,4	78	46	18
Таджикистан	7	71	57	29	145,3	63	82	42
Туркменистан	1	0	0	0	21,1	0	0	0
Украина	16	87	60	47	2 434,0	96	63	46
Узбекистан	4	67	33	0	245,6	35	9	0
Всего/в среднем	104	78	66	48	5 873,4	84	67	52
Страны ЕЦА с переходной экономикой ^б	335	82	78	53	24 594	74	83	48
Всего по Всемирному банку	2 125	74	62	43	178 811	78	70	46
С низкими доходами								
ЕЦА	51	76	65	36	1 636	66	53	28
Всего по Всемирному банку	1 022	66	49	35	69 564	74	61	36
Со средними доходами								
ЕЦА	279	83	80	56	22 827	74	85	49
Всего по Всемирному банку	1 076	81	73	51	108 703	81	76	53

а. Прошедшие оценку общая сумма зарезервированных средств или количество проектов не равняются суммам зарезервированных средств или количеству проектов, включенных в рейтинг, так как некоторые проекты не участвуют в рейтингах по всем категориям. Таким образом, цифры данной колонки не обязательно служат делителем при расчете цифр в следующих колонках.

б. Страны ЕЦА, за исключением Кипра, Косово, Португалии, Сербии и Черногории, Турции и Югославии.

Источник: данные Всемирного банка по состоянию на февраль 2004 года.

Таблица А.10

Рейтинг уровней риска по странам с переходной экономикой, февраль 2004 года

Страна	Кол-во проектов	Чистые резервы ср-ва, млн. долл. США	Проекты с риском	Проекты с риском, %	Обязательства с риском, млн. долл. США	Обязательства с риском, %
Всего по Всемирному банку	1 323	89 852	252	19	15 596	17
Страны ЕЦА с перех. экон.	243	9 276	43	18	1 692	18
Центральная и Восточная Европа						
Албания	20	268	2	10	23	9
Босния и Герцеговина	19	296	0	0	0	0
Болгария	8	241	1	13	14	6
Хорватия	11	448	1	9	5	1
Венгрия	1	32	0	0	0	0
БЮР Македония	8	106	1	13	13	12
Польша	9	994	1	11	38	4
Румыния	19	1 145	4	21	175	15
Словацкая Республика	5	282	0	0	0	0
Словения	2	25	0	0	0	0
Всего/в среднем	102	3 836	10	10	268	7
Государства Балтии						
Латвия	6	78	0	0	0	0
Литва	5	106	1	20	20	19
Всего/в среднем	11	184	1	9	20	11
Россия						
Российская Федерация	24	2 043	9	38	779	38
Всего/в среднем	24	2 043	9	38	779	38
Другие страны СНГ						
Армения	13	230	2	15	26	11
Азербайджан	13	321	1	8	30	9
Беларусь	1	23	0	0	0	0
Грузия	16	297	5	31	111	37
Казахстан	7	546	0	0	0	0
Кыргызская Республика	15	272	3	20	70	26
Молдова	12	150	1	8	11	7
Таджикистан	10	166	4	40	95	57
Туркменистан	0	0	0	0	0	0
Украина	11	889	2	18	80	9
Узбекистан	8	317	5	63	202	64
Всего/в среднем	106	3 213	23	22	626	19

Источник: данные Всемирного банка.

Таблица А.11

Рейтинги ДООД проектов в странах с переходной экономикой, утвержденных в 1989–2003 ф. г., в отраслевой разбивке

Отраслевое управление	Всего оценено (кол-во проектов)	Результат, % удовлетв.	Устойчивость, % вероятн.	Значение для институционального развития, % существ.	Всего оценено (млн. долл. США)	Результат, % удовлетв.	Устойчивость, % вероятн.	Значение для институционального развития, % существ.
Образование	11	82	100	55	347	98	100	91
Энергетика и горнодобывающая промышленность	41	80	89	50	4 419	74	81	57
Охрана окружающей среды	20	95	80	80	78	100	93	100
Экономическая политика	57	74	77	39	8 556	62	84	29
Финансовый сектор	25	83	79	54	1 787	94	91	81
Глобальные информационно-коммуникационные технологии	6	100	100	67	287	100	100	90
Здравоохранение, питание и народонаселение	14	86	86	50	657	93	93	32
Управление государственным сектором	26	92	85	73	1 372	97	82	76
Развитие частного сектора	20	80	68	58	1 506	92	91	85
Развитие сельских районов	43	72	62	49	2 050	75	55	36
Социальная защита	26	85	82	62	1 488	44	96	36
Транспорт	26	88	79	60	1 593	76	87	45
Городское развитие	12	82	56	18	314	89	71	8
Водоснабжение и канализация	8	86	60	29	139	92	87	36
Общий итог в странах ЕЦА с переходной экономикой	335	82	78	53	24 594	74	83	48
Общий итог по Всемирному банку	2 125	74	62	43	178 811	78	70	46

Источник: данные Всемирного банка по состоянию на февраль 2004 года.

Таблица А.12

Сопоставление рейтинга в целом по Банку и рейтинга по региону ЕЦА в отраслевой разбивке (% от чистых зарезервированных средств); утверждено в 1989–2003 ф. г.

Отраслевое управление	Результат, % уд. (Банк)	Результат, % уд. (ЕЦА)	Устойчивость, % вероятн. (Банк)	Устойчивость, % вероятн. (ЕЦА)	Значение для ИР, % существ. (Банк)	Значение для ИР, % существ. (ЕЦА)
Образование	84	98	74	100	43	91
Энергетика и горнодобывающая промышленность	71	74	64	81	45	57
Охрана окружающей среды	62	100	69	93	39	100
Экономическая политика	68	62	64	84	34	29
Финансовый сектор	81	94	77	91	55	81
Глобальные информационно-коммуникационные технологии	95	100	97	100	64	90
Здравоохранение, питание и народонаселение	80	93	78	93	50	32
Управление государственным сектором	86	97	84	82	55	76
Развитие частного сектора	88	92	81	91	57	85
Развитие сельских районов	79	75	63	55	49	36
Социальное развитие	100	a	100	a	100	a
Социальная защита	88	44	76	96	45	36
Транспорт	90	76	77	87	63	45
Городское развитие	83	89	71	71	28	8
Водоснабжение и канализация	59	92	37	87	25	36
Общий итог	78	74	70	83	46	48

a. Проекты в ЕЦА не осуществлялись.

Источник: данные Всемирного банка по состоянию на февраль 2004 года.

Таблица А.13

Качество экономических и отраслевых исследований

	Удовлетворительное и выше (процент) ^а				
	1998 ф. г.	1999 ф. г.	2000 ф. г.	2001 ф. г.	2002 ф. г.
В целом по Банку	72	73	86	90	92
АФР	56	47	85	85	94
ВАТ	75	82	91	96	88
ЕЦА ^б	82	69	90	100	100
ЛАК	72	89	82	81	77
БВСА	100	94	100	89	100
ЮАЗ	90	100	78	83	100
	Задания (количество)				
В целом по Банку	40	60	65	70	75
АФР	11	13	9	11	9
ВАТ	4	11	12	12	10
ЕЦА ^б	9	16	16	16	22
ЛАК	8	8	12	11	16
БВСА	2	7	6	8	8
ЮАЗ	6	5	10	12	10

а. Средневзвешенное значение с учетом избыточной выборки более дорогостоящих заданий.

б. В том числе четыре задания в Турции.

Источник: данные Всемирного банка.

Таблица А.14 Деятельность МФК в странах с переходной экономикой, 1990–2003 ф. г.

Регион/страна с переходной экономикой	Валовые утверждения МФК						Чистые утверждения МФК						Чистые резервирования МФК							
	По количеству			По объему			По количеству			По объему			По количеству			По объему				
	Кол-во проектов	% от всех стран с перех. эк.	Включая займы Банка	Утвержден- ные займы (млн. долл. США)	% от всех стран с перех. эк.	Включая займы Банка	Кол-во проектов	% от всех стран с перех. эк.	Утвержден- ные займы (млн. долл. США)	% от всех стран с перех. эк.	Кол-во проектов	% от всех стран с перех. эк.	Утвержден- ные займы (млн. долл. США)	% от всех стран с перех. эк.	Кол-во проектов	% от всех стран с перех. эк.	Утвержден- ные займы (млн. долл. США)	% от всех стран с перех. эк.	Кол-во проектов	% от всех стран с перех. эк.
Центральная Европа																				
Албания	12	2,8	2	227	2,8	64	12	2,8	163	2,8	4	1,1	33	0,9	4	1,1	163	2,8	4	1,1
Босния	16	3,7	2	100	1,2	8	16	3,7	92	1,6	18	5,0	70	2,0	18	5,0	92	1,6	18	5,0
Болгария	20	4,6	4	318	3,9	72	20	4,6	246	4,2	19	5,3	190	5,4	19	5,3	246	4,2	19	5,3
Хорватия	14	3,2	4	219	2,7	48	14	3,2	171	2,9	13	3,6	144	4,1	13	3,6	171	2,9	13	3,6
Чешская Республика	20	4,6	5	1 065	13,1	530	20	4,6	535	9,1	18	5,0	379	10,7	18	5,0	535	9,1	18	5,0
Венгрия	26	6,0	5	498	6,1	123	26	6,0	375	6,4	20	5,6	192	5,4	20	5,6	375	6,4	20	5,6
Македония	13	3,0	1	107	1,3	25	13	3,0	82	1,4	14	3,9	69	1,9	14	3,9	82	1,4	14	3,9
Польша	33	7,6	8	587	7,2	153	33	7,6	434	7,4	27	7,5	217	6,1	27	7,5	434	7,4	27	7,5
Румыния	26	6,0	7	633	7,8	240	26	6,0	393	6,7	24	6,7	252	7,1	24	6,7	393	6,7	24	6,7
Словацкая Республика	9	2,1	1	159	2,0	3	9	2,1	156	2,7	5	1,4	55	1,5	5	1,4	156	2,7	5	1,4
Словения	6	1,4	2	33	0,4	8	6	1,4	24	0,4	5	1,4	19	0,5	5	1,4	24	0,4	5	1,4
Итого, Центральная Европа	195	45	41	3 945	49	1 274	194	45	2 671	46	167	47	1 619	46	167	47	2 671	46	167	47
Бывший СССР и Россия																				
Армения	3	0,7	0	11	0,1	0	3	0,7	11	0,2	2	0,6	6	0,2	2	0,6	11	0,2	2	0,6
Азербайджан	13	3,0	1	245	3,0	100	13	3,0	145	2,5	15	4,2	136	3,9	15	4,2	145	2,5	15	4,2
Беларусь	2	0,5	0	16	0,2	0	2	0,5	16	0,3	1	0,3	14	0,4	1	0,3	16	0,3	1	0,3
Грузия	13	3,0	0	74	0,9	0	13	3,0	74	1,3	14	3,9	65	1,8	14	3,9	74	1,3	14	3,9
Казахстан	33	7,6	7	762	9,4	272	32	7,4	490	8,4	22	6,1	263	7,4	22	6,1	490	8,4	22	6,1
Кыргызская Республика	9	2,1	1	50	0,6	2	9	2,1	48	0,8	6	1,7	46	1,3	6	1,7	48	0,8	6	1,7
Молдова	6	1,4	1	89	1,1	25	6	1,4	64	1,1	11	3,1	60	1,7	11	3,1	64	1,1	11	3,1
Россия	87	20,0	14	2 141	26,4	393	86	19,9	1 749	29,8	64	17,8	984	27,9	64	17,8	1 749	29,8	64	17,8
Таджикистан	11	2,5	0	29	0,4	0	11	2,5	29	0,5	10	2,8	32	0,9	10	2,8	29	0,5	10	2,8
Туркменистан	2	0,5	0	3	0,0	0	2	0,5	3	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	3	0,0	0	0,0
Украина	8	1,8	0	67	0,8	0	8	1,9	67	1,1	6	1,7	26	0,7	6	1,7	67	1,1	6	1,7
Узбекистан	22	5,1	5	257	3,2	102	22	5,1	155	2,6	14	3,9	46	1,3	14	3,9	155	2,6	14	3,9
Итого, бывший СССР и Россия	209	48	29	3 745	46	893	207	48	2 851	49	165	46	1 676	47	165	46	2 851	49	165	46
Государства Балтии																				
Эстония	16	3,7	1	154	1,9	9	16	3,7	145	2,5	17	4,7	129	3,7	17	4,7	145	2,5	17	4,7
Латвия	6	1,4	2	116	1,4	45	6	1,4	71	1,2	5	1,4	51	1,5	5	1,4	71	1,2	5	1,4
Литва	9	2,1	2	149	1,8	19	9	2,1	130	2,2	5	1,4	58	1,6	5	1,4	130	2,2	5	1,4
Итого, государства Балтии	31	7	5	420	5	74	31	7	346	6	27	8	239	7	27	8	346	6	27	8
Всего, страны с перех. экон.	435	100	75	8 109	100	2 241	432	100	5 868	100	359	100	3 534	100	359	100	5 868	100	359	100
Всего по МФК	3 075		718	70 526		29 065	3 075		42 951		2 434		26 594		2 434		42 951		2 434	
Перех. экон. в % от МФК	14,1		10,4	11,5		7,7	14		13,7		14,7		13,3		14,7		13,7		14,7	

Источники: ОЕБ; Данные об утверждениях – СУП. Утвержденные займы включают суммы гарантий. Данные о резервировании средств – МФК, 30 июня 2003 года. Чистые резервирования – за вычетом аннулированных сумм.

Таблица А.14

Деятельность МФК в странах с переходной экономикой, 1990–2003 ф. г. (продолжение)

В. Техническое содействие МФК, 1990–2003 ф. г.

Регион/страна с переходной экономикой	ТС, финансируемое донорами (включая ТФТС) По объему		Консультации частному сектору по стратегическим сделкам (КЧССС) По объему		Консультационная служба по иностранным инвестициям (ФИАС) По количеству	
	Утверждения (млн. долл. США)	Процент от всех стран с перех. экономикой	Утверждения (млн. долл. США)	Процент от всех стран с перех. экономикой	Кол-во проектов	Процент от всех стран с перех. экономикой
Центральная Европа						
Албания	415 370	0	—	—	3	3
Босния	4 735 400	3	—	—	4	4
Болгария	822 000	1	77 777	1	7	7
Хорватия	965 510	1	—	—	7	7
Чешская Республика	1 976 000	1	2 668 262	20	4	4
Венгрия	1 613 600	1	62 630	0	4	4
Македония	1 407 460	1	—	—	3	3
Польша	1 635 000	1	3 687 916	27	1	1
Румыния	4 489 300	3	3 877 495	29	7	7
Словацкая Республика	332 029	0	—	—	3	3
Словения	52 700	0	312 363	2	3	3
Региональный уровень (включая РПЮВЕ)	12 745 000	8	—	—	—	—
Итого, Центральная Европа	30 685 369	20	10 686 442	79	46	44
Бывший СССР и Россия						
Армения	1 064 670	1	214 980	2	6	6
Азербайджан	966 160	1	—	—	2	2
Беларусь	8 890 000	6	—	—	1	1
Грузия	824 850	1	571 528	4	5	5
Казахстан	913 000	1	28 008	0	3	3
Кыргызская Республика	643 980	0	—	—	7	7
Молдова	1 802 970	1	—	—	2	2
Россия	56 758 430	36	521 259	4	10	10
Таджикистан	3 325 860	2	—	—	—	—
Туркменистан	60 000	0	—	—	—	—
Украина	39 637 379	25	1 441 511	11	2	2
Узбекистан	1 404 900	1	—	—	1	1
Региональный уровень ^а	2 559 000	2	—	—	—	—
Итого, бывший СССР и Россия	118 851 199	76	2 777 286	21	39	38
Государства Балтии						
Эстония	600 000	0	—	—	3	3
Латвия	327 500	0	—	—	7	7
Литва	1 349 150	1	—	—	3	3
Региональный уровень	1 547 500	1	—	—	—	—
Итого, государства Балтии	3 824 150	2	—	—	13	13
Европа, региональный уровень	3 940 389	2	—	—	2	2
Всего по перех. экон.	157 301 107	100	13 463 728	100	104	100

а. Средства, привлеченные через ПЧП с 2001 ф. г., на общую сумму 29 млн. долл. США, распределяются между отдельными странами-клиентами ПЧП.

Источник: OEG.

Таблица А.15

Гарантии МИГА в разбивке по странам, 1990–2002 ф. г.

Страна	Проекты	Контракты	Макс. совокупное обязательство (тыс. долл. США)	Страна, в % от общей суммы	Содействие ПИИ (тыс. долл. США)	Страна, в % от общей суммы
Албания	2	2	8 585	0,42	10 700	0,21
Армения	1	1	2 700	0,13	3 000	0,06
Азербайджан	3	5	74 888	3,63	59 455	1,18
Босния и Герцеговина	7	20	96 391	4,67	62 676	1,24
Болгария	7	10	70 005	3,39	979 317	19,43
Хорватия	2	3	75 712	3,67	68 285	1,36
Чешская Республика	6	10	232 276	11,26	537 966	10,68
Грузия	1	1	3 402	0,16	2 130	0,04
Венгрия	5	9	70 644	3,42	199 304	3,96
Казахстан	5	10	66 169	3,21	135 582	2,69
Кыргызская Республика	3	7	109 980	5,33	360 089	7,15
Македония	1	1	19 164	0,93	30 740	0,61
Молдова	2	2	63 792	3,09	139 000	2,76
Польша	9	12	146 398	7,09	486 660	9,66
Румыния	6	9	207 255	10,04	215 206	4,27
Российская Федерация	20	30	617 538	29,93	1 353 672	26,86
Словацкая Республика	4	8	91 565	4,44	201 474	4,00
Туркменистан	1	1	8 000	0,39	13 800	0,27
Украина	2	2	49 000	2,37	70 000	1,39
Узбекистан	1	2	50 000	2,42	110 000	2,18
Итого	88	143	2 063 464	100,00	5 039 056	100,00
Общая сумма гарантий МИГА, 1990–2002 ф. г.	376	597	11 056 000		45 822 247	
Страны с переходной экономикой (%)	23,4	24,0	18,7		11,0	

Источник: OEU, MIGA.

ПРИЛОЖЕНИЕ В: УРОКИ ОСС И НОВЫЕ ССС

Вывод	Недавние ССС
<p>ЭОИ: Следует расширить аналитическую работу, особенно в том, что касается Оценок уровня бедности (ОУБ) и Экспертиз государственных расходов (ЭГР). Необходимо провести исследование, направленное на измерение надлежащего уровня жизни.</p>	ССС уделяют особое внимание основным ЭОИ.
Следует уделять особое внимание тиражированию (недостаточно в Польше, Болгарии).	Не рассматривают вопрос тиражирования или стратегии воздействия на позицию властей.
Соблюдать надлежащую последовательность при проведении исследований.	Не выполнено: крупные займы не всегда предоставляются после проведения важных ЭОИ (например, на цели поддержки социального сектора в Боснии и Герцеговине, Азербайджане; ЭГР в Албании выполнена <i>после</i> предоставления крупного кредита на цели структурных преобразований, связанного с реформой государственного управления).
	Должная последовательность ЭОИ <i>была</i> соблюдена в Армении.
Наращивать внутренний потенциал страны.	ЭОИ не рассматриваются как средство содействия наращиванию внутреннего потенциала страны.
<p>Участие: Консультироваться с заинтересованными сторонами, разъяснять населению, как стратегия Банка способствует снижению уровня бедности.</p>	Разработка большинства ССС, особенно начиная с 2000 года, включала проведение консультаций. Обследования клиентов/консультации с клиентами свидетельствуют, что Банк пока не в состоянии убедительно объяснить, как стратегия будет способствовать снижению уровня бедности.
<p>Координация помощи: Следует проанализировать роль МВФ и прозрачно отражать в ССС направления, по которым оказывается поддержка МВФ, другими донорами, Банком.</p>	Вопросы координации помощи рассматриваются во всех ССС. Роль МВФ специально не освещается.
Необходимо стимулировать усилия правительства по координации помощи.	Данный вопрос в ССС не затрагивается.
<p>Инструменты кредитования, структура проектов: Создавать заинтересованность в инвестиционном кредитовании за счет повышения его актуальности и эффективности, а также развития навыков приоритизации проектов.</p>	В ССС рассматриваются показатели реализации портфеля, опыт реализации, но не затрагивается вопрос о повышении актуальности проектов.
Лучше учитывать актуальность компонентов инвестиционных проектов на страновом уровне (в рамках проектов развития городского транспорта в Казахстане и здравоохранения в Болгарии финансировались низкоприоритетные инвестиции).	В ССС распределение инвестиций внутри проектов не рассматривается.

Вывод	Недавние ССС
<p>Оценка рисков: Необходим более реалистичный подход к оценке достижений, рисков, решимости правительства.</p>	<p>В большинстве ССС очень хорошо отражена проблема рисков для Банка, в особенности в России, Украине, Румынии. Очень четко освещен вопрос отсутствия политической поддержки реформ. Стратегия снижения степени риска определяется только с точки зрения объемов кредитования.</p>
<p>Необходимо улучшить качество разработки планов действий на случай непредвиденных обстоятельств для стран с высоким уровнем риска (Кыргызская Республика).</p>	
<p>В проектах следует избегать предоставления займов на цели структурных преобразований (ЗСП) общего характера, если нет уверенности в заинтересованности стран; вместо ЗСП следует использовать плавающие транши, займы на цели преобразований отрасли или сектора (ЗПО).</p>	<p>Схемы кредитования не включают ЗСП в случае неопределенности в отношении степени заинтересованности; плавающие транши или ЗПО не предусматриваются.</p>
<p>Избирательность, сравнительные преимущества: При выборе секторов для предоставления займов Банка необходимо обращать внимание и на подсекторы (например, другие доноры активно работают в сфере транспорта, а Банк мог бы профинансировать строительство дорог в сельской местности; другие доноры активно работают в сфере образования, поэтому Банк воздерживается от деятельности в этой сфере, однако нет четких сведений о том, чем именно занимаются другие доноры).</p>	<p>Во всех ССС отмечается, что Банк будет действовать избирательно, исходя из сравнительных преимуществ, но в основном с учетом перечня областей, где действуют другие доноры. Основная идея состоит в том, что Банк будет воздерживаться от кредитования инфраструктуры, поскольку в этой области поддержку оказывают другие доноры, однако остается не ясным, охватывают ли они все подсекторы, которых касаются ограничения.</p>
	<p>Достаточно полно освещены сравнительные преимущества в Словении, Казахстане, Кыргызской Республике, Венгрии.</p>
<p>Наращивание потенциала: Необходимо развивать потенциал для мониторинга и оценки результатов, а также для координации действий доноров.</p>	<p>Ни в одной ССС не рассматривается стратегия наращивания потенциала ни по одному из направлений деятельности.</p>
<p>Контролируемость ССС: Необходимо иметь возможность проводить мониторинг контрольных показателей ССС.</p>	<p>Вопросы мониторинга контрольных показателей выделены в отдельный раздел в большинстве ССС. Но эти показатели не поддаются мониторингу (например, сокращение, устойчивое совершенствование, непрерывное движение вперед).</p>
	<p>Очень хорошо эти вопросы проработаны в отношении Словацкой Республики, Армении, Казахстана.</p>
<p>Следует указать, как будут выявляться критические точки в результатах деятельности страны (для стран, отстающих в проведении реформ).</p>	<p>В ССС для Туркменистана и Беларуси указано, что новые займы будут предоставляться только в случае улучшения результатов реализации экономической политики. В отношении Беларуси акцент смещен на ЭОИ и контроль. Однако не существует системы мониторинга для выявления критической точки в результатах проведения экономической политики.</p>
<p>Управление, правовая реформа, институциональное развитие: Банк уделял недостаточно внимания этим направлениям. Они имеют решающее значения для вступления в ЕС, они также служат ограничениями, связывающими рост в странах, которые не входят в ЕС.</p>	<p>В ССС существенное внимание уделяется управлению, а также больше места, чем раньше, отводится правовой реформе.</p>

Вывод	Недавние ССС
Особое внимание следует уделять управлению в более широком смысле и системе подотчетности, а не узко понимаемому УГС.	ССС уделяют особое внимание вопросам управления в более широком смысле, однако не ясно, в чем и где проявляются слабые стороны системы подотчетности. Рассмотрение этих вопросов по всем странам практически ничем не отличается в плане обнаружения этих слабых сторон.
Необходимо уделять внимание как проблемам УГС, так и РЧС.	В ССС внимание к проблемам УГС и РЧС очень сбалансировано.
Бедность, гендерные проблемы: Необходимо расширение приверженности правительства снижению уровня бедности, что прежде всего касается обеспечения адресности социальной помощи незащищенным слоям.	Предполагается, что правительства привержены снижению уровня бедности, за исключением Казахстана, где отмечены разногласия между правительством и Банком.
	Не говорится, как предлагаемые меры связаны с сокращением бедности.
	Не рассматриваются потенциальные социальные последствия экономических реформ.
	Вопросы социальной защиты рассматриваются более широко, чем проблемы здравоохранения и образования.
Использовать уже существующие исследования как информационную основу для разработки проектов по гендерным проблемам.	Никаких указаний на проекты, включающие гендерные аспекты.
Разрабатываемые проекты должны включать выявление неимущих групп населения и оказание им адресной помощи.	
Децентрализация: Следует расширить выработку рекомендаций по проблемам децентрализации (Казахстан, Болгария передали функции социальной помощи органам местного самоуправления, теперь они предусматриваются в бюджете по остаточному принципу, что привело к усилению неравенства между регионами).	Рассматривается в редких случаях.
Приватизация, РЧС: Необходимо расширение исследований по проблемам создания благоприятного делового климата, совершенствования управления, развития нормативно-правовой базы и обеспечения ее исполнения, проведения судебной реформы, обеспечения прозрачности приватизации, сокращения количества законов, допускающих произвольное налогообложение.	В ССС признается слабое обеспечение исполнения законов и нормативных актов на практике, неэффективность судебной системы, однако нет ясности относительно стратегии решения этих проблем.
Массовая приватизация только малых предприятий, публичная продажа в условиях слабого корпоративного управления привела к разбазариванию активов. Не следует стимулировать выкуп предприятий руководством и сотрудниками (ВПС) (как, например, в Болгарии). Учитывать налогово-бюджетные вопросы приватизации. Попытки реструктуризации крупных ГП без участия стратегического инвестора редко дают положительные результаты.	Мало внимания уделяется методам приватизации. Не рассматриваются вопросы корпоративного управления.

Вывод	Недавние ССС
Необходимо использовать весь спектр инструментов Группы организаций Всемирного банка – МФК, МИГА, МБРР, МАР.	В ССС характеризуется деятельность МФК, МИГА и Банка, содержатся утверждения общего характера о том, как они дополняют друг друга, но не уточняется, как эти три учреждения будут работать совместно по конкретным направлениям РЧС.
Необходимо использовать уроки, извлекаемые из опыта МФК и МИГА.	Отмечаются результаты обследований РЧС, обследований клиентов, но ничего не говорится об опыте операций МФК, МИГА.
Финансовый сектор: Требуется усилить внимание.	В ССС уделяется внимание финансовому сектору.
Избегать директивного кредитования.	Ни одна ССС не предусматривает директивного кредитования.
Сельское хозяйство: Требуется усилить внимание.	Получает больше внимания.
Не предоставлять займов на цели структурных преобразований там, где господствуют групповые интересы (Украина) и монополистические/монопольные силы. Сосредоточить внимание на проектах комплексной поддержки фермерских хозяйств. Остерегаться приватизационных проектов, которые ведут к образованию очень мелких хозяйств.	Групповые интересы господствуют в ряде стран с переходной экономикой, но займы на цели структурных преобразований им, тем не менее, предоставляются.
Инфраструктура: Работать совместно с правительством над программами приватизации инфраструктуры и связанной с этим нормативной базы. Воздерживаться от работы с неэффективно функционирующими коммунальными службами. Существует необходимость в коренных преобразованиях в области менеджмента, стимулирования персонала, систем подотчетности.	ССС уделяют особое внимание созданию нормативной базы до начала приватизации. Прекратили работать с неэффективно функционирующими коммунальными службами в начале 1990-х годов. ССС рассматривают реформу государственного управления, но не затрагивают проблемы управления и ответственности с точки зрения использования ресурсов.
Энергетика: Нуждается в большем внимании, в особенности в целях упорядочения цен. Необходимость убеждать власти в том, что энергетический сектор должен работать независимо и на коммерческих принципах.	
Образование:	Этим вопросам уделяется недостаточно внимания.

Источник: ССС, подготовленные Региональным управлением для стран ЕЦА, и ОСС, подготовленные ДООД.

ПРИЛОЖЕНИЕ С: УЧАСТНИКИ ОПРОСА¹

Asad Alam	Lead Economist, Poverty Reduction and Economic Management (ECSPE)
James Anderson	Economist, Poverty Reduction and Economic Management (ECSPE)
Robert J. Anderson	Former Lead Economist, ECAVP
Emily Andrews	Lead Economist (ECSHD)
Laura Ard	Lead Financial Sector Specialist, Financial Sector Operations and Policy Department (OPD)
Asad Alam	Sector Manager (ECSPE)
Konstantin Atanesyan	Consultant (ECSPE)
Marie Bakker	Lead Financial Sector Specialist, Private & Financial Sectors Development Sector Unit (ECSPF)
Luca Barbone	Country Director, Belarus, Moldova, Ukraine
Sandra Bloemenkamp	Senior Public Sector Management Specialist (ECSPE)
Lilia Burunciuc	Country Program Coordinator, Central Asia Country Unit (ECCU8)
Henk Busz	Sector Manager, Energy Unit, Europe and Central Asia Regional Office
David Craig	Country Director, Burkina Faso, Mali, Mauritania, São Tomé and Príncipe, (AFC15)
Maria Dakolias	Lead Counsel, Legal and Judicial Reform Unit (LEGLR)
John Eriksson	Consultant, Corporate Evaluations and Methods (OEDCM)
Gabriella Ferencz	Lead Financial Sector Specialist (OPD)
Gary Fine	Senior Private Sector Development Specialist, Private & Financial Sectors Development Sector Unit (ECSPF)
Alexander Fleming	Sector Manager, Finance and Private Sector Development, World Bank Institute (WBIFP)
Louse Fox	Lead Specialist (AFTPM)
Michael Fuchs	Lead Financial Specialist, Financial Sector Unit, Africa, Africa Technical Families (AFTFS)
Kathryn Funk	Country Officer, Albania
Prem Garg	Director, Quality Assurance Group (QAG)
Jit Bahadur Gill	Lead Public Sector Management Specialist (ECSPE)
Roger Grawe	Country Director, Czech Republic, Hungary, Moldova, Slovak Republic, Slovenia
Cheryl Gray	Sector Director (ECSPE)
Poonam Gupta	Senior Evaluation Officer, Country Evaluation and Regional Relations (OEDCR)
Sanjeev Gupta	Assistant Director, Fiscal Affairs Department, IMF
John Hegarty	Manager, Operations Policy and Services (ECSPS)
Joel Hellman	Senior Public Management Specialist (ECSPE)
Jane Holt	Sector Manager, Environment (ECSSD)
Elliot Hurwitz	Consultant, Country Evaluation and Regional Relations (OEDCR)

Alma Kanani	Senior Economist (ECSPE)
Basil Kavalsky	Former Country Director, Armenia, Belarus, Estonia, Georgia, Latvia, Lithuania, Moldova, Poland, Ukraine
Philip Keefer	Lead Economist, Development Research Group (DECRG)
Ioannis Kessides	Lead Economist, Development Research Group (DECRG)
Hoonae Kim	Sector Manager, Rural Development, East Asia & Pacific Regional Office (EASRD)
Jeni Klugman	Lead Economist, Poverty Reduction Group (PREMPR)
Peter Kyle	Lead Counsel, Private Sector Development, Finance, and Infrastructure (LEGPS)
Geoffrey Lamb	Director, Resource Mobilization Department (FRM)
Michael Lav	Consultant, Country Evaluation and Regional Relations (OEDCR)
Ira Lieberman	Senior Policy Adviser, Private & Financial Sectors Development Sector Units, Europe and Central Asia Regional Office (ECSPE)
Robert Liebenthal	Former Manager (ECHSD)
David Lindeman	Consultant
Johannes Linn	Regional Vice President, Europe and Central Asia (ECAVP)
Robert Liu	Adviser (OPD)
Laszlo Lovei	Economic Advisor, Delivery Management, Operations Policy and Country Services (OPCDM)
Alexandre Marc	Sector Manager, Environmentally and Socially Sustainable Development Unit
Albert Martinez	Lead Private Sector Development Specialist, Quality Assurance Group (QAG)
Kathleen McCollom	Chief Administrative Officer (ECA)
Rick Messick	Senior Public Sector Specialist, Public Sector Management Division (PRMPS)
Michael Mills	Lead Economist (ECSHD)
Pradeep Mitra	Chief Economist (ECA)
Allister Moon	Lead Economist (ECSPE)
Helga Muller	Sector Manager (ECSPE)
Craig Neal	Senior Public Sector Specialist (ECSPE)
John Nellis	Senior Fellow, Center for Global Development (Former World Bank Staff, PSD)
Judy O'Connor	Former Country Director, Georgia
Neil Parison	Senior Public Sector Management Specialist (ECSPE)
Kyle Peters	Senior Manager, Country Evaluation and Regional Relations (OEDCR)
Christiaan Poortman	Former Country Director, Albania, Bosnia and Herzegovina, Macedonia, Serbia
Sanjay Pradhan	Sector Director (PRMPS)
Svetlana Proskurovska	Public Sector Management Specialist (ECSPE)
Mansoor Rashid	Sector Manager (SASHD)
Gary Reid	Lead Public Sector Management Specialist (ECSPE)
Roberto Rocha	Lead Financial Sector Economist (OPD)
Michal Rutkowski	Manager (ECSHD)
Randi Ryterman	Sector Manager, Public Sector Management Division, Poverty Reduction and Economic Management Network (PRMPS)
Gerald Saunders	Deputy Legal Counsel, EBRD
Hjalte Sederlof	Consultant (ECSHD)

Paul Siegelbaum	Former Director, Private & Financial Sectors Development Sector Unit (ECSPF)
Sander Sipos	Sector Manager, Social Protection (HDNSP)
Martin Slough	Senior Financial Specialist, Private & Financial Sectors Development Sector Unit (ECSPF)
John Spears	Consultant, Environment Department (ENV)
Gary Stuggins	Lead Energy Economist, Energy Unit, Energy and Water Department
Helen Sutch	Sector Manager (PRMPS)
Peter Thomson	Sector Manager, Energy Unit, Europe and Central Regional Office (ECSIE)
Tunc Uyanik	Sector Manager, Financial Sector Unit (ECSPF)
Herman von Gersdorff	Lead Economist (ECSHD)
Deborah Wetzel	Sector Manager, Macroeconomics (ECSPE)
Suzy Yoon	Operations Officer, Delivery Management (OPCDM)

Участники опроса, проводившегося ранее Группой оценки программ в странах с переходной экономикой в рамках ОСС по России

William Alexander	IMF
Anastossia Alexandrova	Consultant (ECCU1)
Lajos Bokros	Director, Financial Advisory Services (ECAVP)
Jeanine Braithwaite	Senior Economist (ECSHD)
Cesare Calari	Vice President and Head of Network, Financial Sector Vice Presidency (FSEVP)
Russell J. Cheetham	Former Country Director, Russia
Michael Carter	Country Director, India
Walter Cohn	Consultant, IFC, OEG
Kathryn Dahlmeier	Social Protection Specialist (ECSHD)
Ruben Lamdany	Director, Sector and Thematic Program, World Bank Institute (WBIST)
Ken Lay	Deputy Treasurer and Director, Banking, Capital Markets & Financial Engineering Department (BCF)
Andrei Markov	Senior Human Development Specialist (ECSHD)
Gerhard Pohl	Consultant, Informatics Program (ISGIF)
Nicholas Stern	Former Chief Economist, EBRD and IBRD
Jacques Toureille	Lead Financial Sector Specialist, Staff Exchange Program (PA9ES)
Elena Zotova	Senior Technical Specialist (ECSHD)

ПРИЛОЖЕНИЕ D: ОТВЕТ РУКОВОДСТВА

Введение

Руководство одобряет подготовленный Департаментом оценки операционной деятельности (ДООД) анализ содействия, которое Всемирный банк оказывает странам с переходной экономикой. Как отмечает ДООД, это в значительной степени мета-оценка, проведенная на основе уже имеющихся аналитических материалов. Как и другие аналитические исследования, она опирается на ретроспективный анализ уже проделанной работы. В докладе содержится оценка эффективности содействия, оказываемого Всемирным банком странам с переходной экономикой в регионе Европы и Центральной Азии (ЕЦА), с целью извлечения из этого опыта уроков для стран, которым предстоит в будущем пережить аналогичные преобразования, хотя, возможно, и в менее экстремальных условиях.

Выводы ДООД

Вывод, сделанный в докладе, состоит в том, что в странах региона в целом достигнут значительный прогресс. Доля частного сектора в ВВП во всех странах с переходной экономикой, которая в 1989 году практически равнялась нулю, в 2002 году достигла почти 70 процентов, даже с учетом стран Юго-Восточной Европы, вступивших в переходный процесс позже – после завершения конфликта, и стран, наименее склонных к реформам. 1 мая 2004 года восемь стран Центральной и Восточной Европы и Балтии вступили в Европейский союз, другие станут его членами в ближайшие годы. К тому же в большинстве стран, за незначительным исключением, уверенно продвигаются политические реформы.

Поддержка, оказываемая Всемирным банком. Всемирный банк совместно с МВФ, Европейским союзом и другими донорами оперативно мобилизовал усилия по оказанию поддержки проведению макроэкономической стабилизации и структурных реформ, а позднее в Юго-Восточной Европе содействовал ликвидации последствий конфликта. В докладе отмечается, что стратегия Банка была направлена на обеспечение макроэкономической стабильности и надлежащего управ-

ления экономикой, переориентацию и укрепление институтов государственного сектора, создание основных институтов рыночной экономики и благоприятных условий для реализации инициатив частного сектора, а также на смягчение социальных последствий перехода. В докладе указывается, что эти цели и задачи были определены верно, и делается вывод, что содействие Банка странам с переходной экономикой было в целом успешным. Оценивая эффективность этого содействия, ДООД признает, что распад Советского Союза и последующий переход к рыночной экономике произошел невероятно быстро, а масштабы этого процесса были небывалыми. В докладе отмечено, что политическая ситуация вынуждала Банк действовать быстро и предоставлять займы в крупных размерах, а его сотрудникам зачастую приходилось действовать в трудных условиях, не имея необходимого опыта и знаний о стране, которые они приобретали в процессе работы. В докладе также признается, что роль Банка, хотя и скромная в плане финансирования по сравнению с общим объемом финансовых потоков, за исключением нескольких небольших стран, была значительной в плане аналитических исследований и рекомендаций по вопросам экономической политики.

Ретроспективный анализ недостатков в оказании содействия Банком.

В докладе утверждается, что на начальных этапах, когда еще не было полного понимания истинной сути перехода, безусловно, допускались ошибки, а эффективность стратегии были ограничена в силу того, что (а) Банком недооценивалась необходимость систематически уделять пристальное внимание проблемам борьбы с бедностью и совершенствованию системы управления и (б) ускоренная приватизация, которая использовалась для содействия развитию частного сектора, не всегда приводила к желаемым результатам при отсутствии соответствующей законодательной и институциональной базы. Со временем Банк учел первые уроки и соответственно сместил акценты: теперь важное место и в рамках кредитования, и в аналитической работе отводится задачам сокращения мас-

штабов бедности и их мониторинга, а также обеспечения эффективного управления, при этом значительные изменения претерпел подход к вопросам приватизации и развития частного сектора. В докладе высказывается мнение – также на основе ретроспективного анализа – о том, что с точки зрения долгосрочной перспективы целесообразнее был бы более осмотрительный подход при определении объемов кредитования стран Содружества Независимых Государств (СНГ) с низким уровнем доходов, которые пережили гораздо более глубокий и продолжительный кризис в период перехода к рынку, чем прогнозировалось, и столкнулись с более серьезными, чем первоначально предполагалось, проблемами управления и имеют на сегодня значительную задолженность.

Рекомендации. Доклад завершается тремя рекомендациями для Банка: (а) способствовать росту заинтересованности правительства в осуществлении программ и широкой поддержке реформ, (б) совершенствовать эффективность применяемых Банком инструментов, (с) четко определять стратегию оказания помощи, дифференцируемой в зависимости от состояния системы управления и институционального потенциала стран-заемщиц, в следующих областях: судебноправовая реформа; реформа предприятий энергетического сектора; приватизация; пенсионная реформа; прозрачность и ответственность, в том числе посредством широкого распространения результатов собственных исследований. Руководство в целом согласно с общей направленностью данных рекомендаций. Подробно это изложено в прилагаемом к данному Ответу документе “Действия Руководства”.

Замечания Руководства

Проблемы, освещенные в докладе ДООД, безусловно, становятся понятнее при ретроспективном анализе. Процесс перемен проходил столь бурными темпами, особенно в первые годы переходного периода, что имеющиеся по прошествии времени данные неизбежно значительно отличаются от информации, имевшейся на более ранних этапах. Это ограничивает возможность использования тех уроков, которые ДООД стремится извлечь для использования в качестве руководства к действию в странах, переживающих аналогичные преобразования, хотя, возможно, и в менее экстремальных условиях. Поскольку участникам таких ситуаций в будущем придется формировать политику на основе уже имеющейся информации, было бы полезно проанализировать, насколько оптимально Банк использовал сведения, которыми он располагал на тот момент; насколько его методика

обеспечивала равновесие между необходимостью учета различных мнений и необходимостью своевременного вмешательства в ситуацию, близкую к критической, а также как он реагировал на давление со стороны основных акционеров, клиентов и других заинтересованных сторон. В то же время содержащаяся в докладе оценка вносит значимый вклад в анализ этого уникального опыта. Как указывается в докладе, Банк учел первые уроки опыта оказания содействия странам с переходной экономикой и принял соответствующие меры, особенно в вопросах борьбы с бедностью, поддержки развития частного сектора и совершенствования управления.

Беспрецедентное явление в истории. Переход к рыночной экономике в Восточной Европе и бывшем Советском Союзе – явление, имеющее фундаментальное значение и связанное с политическими, социальными и экономическими преобразованиями беспрецедентного масштаба. Никто из занимающихся проблемами переходной экономики – ни в Банке, ни за его пределами – не предвидел, насколько глубоким и серьезным будет вызванный переходом к рынку экономический спад в странах СНГ. В докладе подтверждается, что в странах Центральной Европы имел место широко прогнозированный относительно непродолжительный и неглубокий спад в экономике. Выказанные многими, в том числе основными партнерами Банка, ожидания относительно сравнительно непродолжительного и неглубокого спада в СНГ, в сочетании с изначально низким уровнем бедности и неравенства в регионе, давали основания считать, что любое увеличение масштабов бедности будет носить лишь временный характер. Соответственно, акцент на борьбе с бедностью был бы нецелесообразным. Поэтому Банк сконцентрировал внимание на сокращении временного уровня бедности, насколько позволяли стесненные бюджетные возможности, путем поддержания пенсионного обеспечения, учитывая уязвимое положение пожилых людей, а также переадресации социальной помощи в пользу тех, кто пострадал от сокращения размеров предприятий, оказавшихся нежизнеспособными после либерализации цен. Необходимо также отметить, что правительства стран с переходной экономикой в первые годы были не склонны вводить понятие социальной помощи, возможно, из-за его прочной ассоциации с бедностью, и заимствовать на эти цели у учреждений, связанных с развивающимися странами. В этой ситуации клиенты не восприняли бы усиление акцента на борьбе с бедностью со стороны Банка. Позже, когда стало ясно, что экономический спад глубже и серьезнее, чем ожидалось первоначально, Банк в своих программах стал уделять больше

внимания вопросам борьбы с бедностью. В области аналитической работы Региональное управление для стран Европы и Центральной Азии выступило инициатором издания принципиально нового исследования по вопросам бедности и неравенства в Европе и Центральной Азии (World Bank 2000c; одновременно с Докладом о мировом развитии 2000/2001, посвященным проблемам бедности, World Bank 2000e), которое привлекло внимание сообщества в области развития к проблемам бедности и неравенства в странах с переходной экономикой. Действительно, как отмечается в докладе ДООД в связи с этими изменениями, сегодня и в рамках кредитования, и в аналитической работе борьба с бедностью отводится важное место наряду с вопросами содействия экономическому росту.

Условия, преобладавшие в странах региона на начальном этапе перехода. При рассмотрении вопроса о том, что стратегия Банка была ошибочной, поскольку в ней мало места отводилось обеспечению эффективности управления на начальном этапе перехода, было бы полезно уделить больше внимания условиям, преобладавшим в странах региона в тот период. Программа помощи Банка была начата в условиях полной неопределенности и реальной обеспокоенности, особенно в СНГ, относительно возможности возврата к власти прежних, в значительной мере репрессивных режимов или захвата предприятий местными органами власти, то есть – в широком смысле – в условиях неуверенности в том, насколько прочны гарантии необратимости движения к рыночной экономике. Например, в 1991 году Президент Ельцин поднялся на танк, чтобы остановить мятеж коммунистов в России. Ввиду изменчивости ситуации реформаторы и Банк должны были действовать быстро и, по сути дела, не могли позволить себе роскошь тратить значительное время на анализ проблем системы управления или управления государственным сектором. При этом программы Банка были направлены на деполитизацию системы распределения средств путем либерализации цен и торговли, а также за счет более прозрачного процесса формирования и исполнения бюджета с целью выявления бесчисленных скрытых субсидий и обеспечения большей прозрачности налоговой системы. Необходимо также помнить, что Банк начал разрабатывать свою стратегию по борьбе с коррупцией и обеспечению надлежащего управления в середине 1990-х годов; лишь позже, в конце десятилетия, эти проблемы приобрели характер четких приоритетных институциональных задач, когда аналитический инструментарий для их исследования был уже разработан. Когда произошел этот внутренний сдвиг, усилия Регионального управле-

ния для стран ЕЦА по претворению в жизнь этих установок выдвинули его на передовые позиции среди всех региональных управлений Банка.

Административная структура и государственные институты. Аналогичным образом, в докладе отмечается, что, хотя Банк понимал необходимость переориентации и укрепления институтов государственного сектора, им серьезно недооценивались последствия управления процессом перехода к рыночной экономике все еще слабыми основными институтами и органами государственного управления. В собственном ретроспективном анализе, проведенном Региональным управлением (World Bank 2002b) по вопросам перехода к рыночной экономике, признается, что, хотя создание соответствующих рыночным условиям институтов предусматривалось планом реформ с самого начала переходного периода, были недооценены сложности, связанные с решением этой задачи в странах, не имеющих современного опыта рыночных отношений. ДООД также считает, что Банк в отношении реформы управления государственным сектором зачастую применял конкретный подход, не имея стратегии комплексного долгосрочного институционального развития и осуществления реформ. Однако этот момент в докладе, пожалуй, преувеличен, когда в нем указывается, что до конца 1990-х годов мало аналитических исследований проводилось в отношении государственных расходов. Хотя отдельные исследования по государственным расходам проводились в Региональном управлении для стран ЕЦА и других подразделениях Банка относительно редко, многим операциям, связанным с государственным сектором в странах ЕЦА, предшествовал анализ государственных расходов, содержащийся в Экономических меморандумах стран или в отраслевых докладах, подготовленных в начале десятилетия.

Акцент на приватизации. В докладе подвергается сомнению правильность стратегии Банка на начальном этапе переходного периода, особо акцентировавшей значение приватизации для развития частного сектора в странах, где отсутствовали институты корпоративного управления, вследствие чего возникал риск изъятия собственности миноритарных акционеров и доходов лиц, получивших контроль над предприятиями. Поскольку широко признано, что приватизация малых предприятий прошла весьма успешно, эта критика касается приватизации средних и крупных предприятий. Однако в докладе не указывается, что альтернативы откладыванию приватизации средних и крупных предприятий до тех пор, пока начнут функционировать институты корпоративного управления,

также крайне проблематичны. В этом случае активы предприятий перешли бы в распоряжение их руководителей в условиях развала органов власти, оставляющего государство в руках корыстной и коррумпированной номенклатуры, безудержного растаскивания активов и других форм захвата собственности. В силу этого, за исключением случаев наличия стратегического инвестора, которому активы могли быть проданы напрямую, разработчики политики оказались перед чрезвычайно сложным выбором между двумя непривлекательными альтернативами. Фактически, даже при возможности рассматривать тот период с высоты сегодняшнего опыта, до сих пор не ясно, какой курс был бы более предпочтительным. В том выдающемся достижении, что, как отмечает в своем докладе ДООД, в политике стран с переходной экономикой не произошло значительных поворотов вспять, за исключением тех из них, которые, по сути, не начинали рыночных реформ, есть заслуга и стратегии реформаторов, направленной на создание новой и очевидно необратимой экономической реальности за счет срочной приватизации, проведенной быстрыми темпами. Это сложная и противоречивая проблематика, и для взвешенных, уверенных выводов прошло еще недостаточно времени.

Реформы второго поколения. В этой связи в докладе отмечается, что на первом этапе оказания содействия Банком меньше значения придавалось реформам нормативной базы, антимонопольного и торгового законодательства, а также законодательства, регулирующего рынок капитала и банкротства, – так называемым реформам “второго поколения” – предполагалось, что они будут осуществляться, как только сформируется критическая масса приватизированных фирм, что согласовывалось с взглядами ведущих разработчиков политики во всем регионе¹. В докладе высказано мнение, что в первые годы переходного периода многие направления действий были выбраны Банком правильно, исходя из информации, которой он владел на тот момент. Может показаться, что эта позиция противоречит содержащейся в докладе критике акцентирования Банком задач приватизации. Но эта критика базируется на ретроспективном анализе, что свидетельствует о том, насколько трудно делать какие-то выводы и оценки в условиях стремительно меняющейся ситуации и информации. Однако, пользуясь возможностью ретроспективного взгляда, авторы доклада считают также, что Банку следовало оперативнее применять уроки, извлеченные странами региона из опыта пройденного ими этапа перехода к рыночной экономике, которые, как отмечается

в докладе, согласуются с выводами ДООД. Далее в докладе говорится, что к середине 1990-х годов резонно было задаться вопросом, достаточно ли внимания Банк уделял созданию благоприятных условий для развития частного сектора и соответствующим методам для установления дисциплины и приватизации средних и крупных предприятий.

Уроки, извлеченные из опыта региона. Извлеченные на основе ретроспективного анализа уроки свидетельствуют в пользу (а) проведения приватизации в рамках широкой стратегии, нацеленной на внедрение рыночной дисциплины (ужесточение бюджетных ограничений для предприятий и банков и контроль за управленческой деятельностью) и стимулирования (обеспечение равных условий для хозяйственной деятельности государственных, приватизированных и вновь создаваемых компаний); (б) быстрой продажи мелких предприятий через открытые и конкурсные аукционы; (с) поэтапной приватизации средних и крупных предприятий; (d) создания обеспеченной правовой санкцией законодательной системы, способной защитить инвесторов; (е) усиления конкуренции; (f) обеспечения прозрачности денежных потоков и прав собственности предприятий, по-прежнему принадлежащих государству; (g) создания эффективной нормативной базы до передачи в частные руки предприятий в секторах, связанных с естественной монополией или олигополией. Однако важнейшее значение имеет понимание условий, в которых извлечены эти уроки.

Условия освоения уроков по содействию развитию частного сектора в странах с переходной экономикой.

Здесь необходимо отметить два момента. Во-первых, как уже отмечалось, необходимость создания необратимой экономической реальности зачастую требовала срочной приватизации на первоначальном этапе, когда в странах СНГ ощущалась постоянная опасность возврата к коммунистическому режиму. Но как только угроза со временем отступила, в регионе настал момент, чтобы на основе данных ретроспективного анализа 10-летнего опыта стран выступить за более тонкий подход к приватизации в рамках стратегии, нацеленной на установление дисциплины и стимулирование. При этом Банку следовало критически оценить слабые решения в области приватизации, например, схему “кредиты за акции” в России, и сделать оговорки относительно массовой приватизации с использованием ваучеров в Боснии в середине 1990-х годов. Во-вторых, в середине 1990-х годов было бы целесообразно больше внимания уделить появлению и расширению вновь создаваемых компаний

(“новый частный сектор”), которые, наряду с реструктуризацией и приватизацией, сыграли важную роль в восстановлении экономики и создании рабочих мест. Однако следует отметить, что лишь после подготовки Региональным управлением ретроспективного исследования сообщество в области развития полностью осознало взаимозависимость между появлением и расширением новых компаний, с одной стороны, и приватизацией и реструктуризацией, с другой, в силу которой друг без друга далеко продвинуться не могут ни те, ни другие.

Исходные условия и отставание мер экономической политики. В приведенной в докладе оценке начального этапа перехода события тех лет можно было бы рассмотреть в более широком контексте. Как явствует из литературы, посвященной исходным условиям перехода к рыночной экономике, реформе экономической политики и ее итогам, если принимать во внимание исходные условия, то в странах, осуществляющих реформы политики, их благоприятное влияние на рост производства наблюдается в среднесрочной перспективе. Это по существу означает, что положительные итоги, отмеченные на более поздней стадии рассматриваемого периода, сформировались в какой-то мере благодаря реформам, проведенным в первые годы перехода, и, в силу этого, что помощь Банка на начальных этапах не должна оцениваться только по итогам, достигнутым в те годы.

Экономическая устойчивость долговой ситуации в странах СНГ. В докладе утверждается, также на основе ретроспективной оценки, что целесообразно было бы более осмотрительно подходить к определению объемов кредитования в отношении стран СНГ с низким уровнем доходов, имеющих на сегодняшний день большую задолженность. Как указывается в докладе, это объясняется тем, что объемы кредитования из официальных источников рассчитывались исходя из того, что экономический спад в переходный период в странах СНГ будет незначительным и кратковременным. Этот вопрос рассматривается в рамках Инициативы СНГ-7, предпринятой Банком и МВФ совместно с Европейским банком реконструкции и развития и Азиатским банком развития (см. <http://www.cis7.org>). Как уже отмечалось, ни международные финансовые учреждения (МФУ), ни другие наблюдатели не предвидели масштабов падения экономики, последовавшего за распадом Советского Союза. В любом случае финансирование первоначального этапа перехода к рыночной экономике со стороны МФУ и других доноров предотвратило дальнейшее снижение уровня жизни в странах, когда они уже переживали резкое падение эко-

номики. В силу этого мнение ДООД о том, что кредитование в меньших объемах было бы целесообразнее, означает, что дальнейшее снижение уровня жизни – в странах, переживавших значительные структурные преобразования, – и в результате более низкий уровень задолженности были бы предпочтительнее, чем ситуация, существующая на сегодняшний день. Противоречие между смягчением падения уровня жизни и обеспечением устойчивого уровня задолженности было бы сглажено, если бы на начальном этапе финансирование в большей мере предоставлялось в виде грантов, на смену которым затем последовало бы финансирование от Банка (и других МФУ) на поддержку структурных реформ. В связи с этим возникает вопрос, не следовало бы в тот период приложить больше усилий, чтобы обеспечить для стран СНГ с низким уровнем доходов финансирование в виде грантов. Однако следует также отметить, что значительный стабильный экономический рост в странах СНГ с низким уровнем доходов начиная с 2000 года, наряду со списанием долгов, предоставленным официальными кредиторами, сыграл важную роль в сокращении их долгового бремени за период с 2001 года.

Рекомендации ДООД. Как отмечает ДООД, его выводы и рекомендации широко применимы к деятельности Банка по оказанию содействия большинству стран. Все рекомендации по отраслевым проблемам – судебной-правовой реформе, кредитованию финансового сектора, определению приоритетов и очередности реформ энергетического сектора, содействию приватизации и рекомендациям по пенсионной реформе – полезны и своевременны. Выводы межотраслевого характера – значение базы знаний, соответствующих и своевременных экономических и отраслевых исследований; содействие заинтересованности правительств в реализации программ и их ведущей роли в координации предоставления помощи; всеобъемлющий и долгосрочный подход к реформе управления государственным сектором и созданию институционального потенциала; а также первоочередное значение мониторинга проблемы бедности – актуальны для текущей деятельности Банка по оказанию содействия клиентам. Подробные сведения о мерах, принимаемых в связи с конкретными рекомендациями ДООД, излагаются в разделе “Действия Руководства”.

Выводы

Руководство Банка одобряет проведенную ДООД оценку содействия Банка странам с переходной экономикой и приветствует возможность обсуж-

дения и сопоставления своей собственной оценки этого уникального опыта с мнением ДООД. При том, что рекомендации носят общий характер и не касаются исключительно стран с переходной экономикой, Руководство находит их содержательными и принимает с небольшими оговорками. Как отмечалось выше, Руководство считает, что, хотя ретроспективный анализ является одним из возможных подходов, доклад только выиграл бы, если в нем больше учитывалось бы то, какая информация о странах с переходной экономикой имелась на момент принятия принципиальных решений. Такой анализ мог бы оказаться более полезным для информирования

сообщества в области развития об оптимальных путях использования – при начале деятельности в абсолютно новой ситуации – имеющейся информации и сопоставления и учета разных мнений, а также достижения верного соотношения между необходимостью оказания своевременной финансовой поддержки и обучения в процессе работы и потребностью в прочной аналитической базе. В заключение Руководство выражает благодарность ДООД за содержательное исследование. Как сказано в докладе, Банк принял меры, чтобы извлеченные им главные уроки учитывались при оказании помощи странам с переходной экономикой.

Действия Руководства

Рекомендация ДООД	Ответ Руководства
1. Банк должен способствовать достижению заинтересованности и общего согласия.	1. Руководство согласно с рекомендацией относительно того, что Банк должен содействовать заинтересованности правительства в реализации программ и широкой поддержке реформ. Эта концепция лежит в основе Комплексной стратегии развития, широко осуществляемой в настоящее время.
а. ССС должны поддерживать наращивание потенциала правительств и гражданского общества, содействовать участию заинтересованных сторон, учитывать политические и социальные процессы, влияющие на действия заинтересованных сторон.	а. Руководство контролирует включение в ССС вопросов содействия наращиванию потенциала. Текущая работа по руководящим принципам социального развития посвящена проблемам, связанным с изучением заинтересованных сторон и их участия в проектах Банка. Завершение этой работы запланировано на конец 2005 ф. г. Однако следует отметить, что содействие Банка расширению участия заинтересованных сторон должно осуществляться в контексте заинтересованного участия и ведущей роли правительств, поддержки и содействия усилиям самих стран, а не сводиться к попыткам навязывания извне.
б. ЭОИ необходимо проводить с участием заемщиков, а ССС должны включать стратегию их распространения.	б. Руководство приветствует активное участие заемщиков в решении большинства задач ЭОИ, особенно в проведении базовых диагностических ЭОИ. Фактически, оценки ГОК свидетельствуют о тенденции к росту доли ЭОИ, осуществляемых с участием заемщиков. В руководящих принципах региональных и отраслевых управлений подчеркивается положительная роль участия клиентов в диагностических разработках ЭОИ. Поэтому в большинстве случаев участие клиентов желательно. Однако всегда будут существовать случаи, когда клиенты заинтересованы прежде всего в объективных, независимых исследованиях и оценках, проводимых самим Баком. В этих случаях активное участие заемщика в подготовке доклада/справки по экономической политике было бы нецелесообразным.

Действия Руководства (продолжение)

Рекомендация ДООД	Ответ Руководства
	<p>В масштабах Банка в рамках обзоров проектов ССС регулярно обсуждаются программы ЭОИ, в том числе вопросы их распространения. Однако ССС уже связаны с большой нагрузкой, и Руководство не намерено вводить новое требование относительно стратегии распространения ЭОИ.</p>
<p>2. Банку необходимо повышать эффективность своих инструментов.</p>	<p>2. Руководство согласно с этой общей рекомендацией. Усилия Банка постоянно направлены на повышение эффективности его инструментов, он использует собственную и независимую экспертизу для определения уровня достигнутого прогресса. Руководство отмечает, что оно не согласно с отдельными рекомендациями, содержащимися в подпунктах данной рекомендации, в частности, с рекомендацией относительно аналитических исследований как предварительного условия кредитования в крупных объемах. Как правило, это делается, но вероятны случаи (особенно в чрезвычайных ситуациях и в случае кардинальных изменений), когда содействие Банка в объемах, которые могут рассматриваться как крупные, необходимо до проведения аналитического исследования или параллельно с ним.</p>
<p>a. Необходим постоянный мониторинг уровня бедности, особенно в странах, которые являются новыми заемщиками.</p>	<p>a. В этом состоит политика Банка, однако во многих случаях существуют проблемы с возможностями для ее реализации, которые должны решаться с помощью Банка или других доноров, особенно в странах, которые являются новыми донорами.</p>
<p>b. Аналитические исследования в области управления и УГС, равно как и анализ, необходимый для понимания структуры государственных расходов и повышения подотчетности в сфере государственных финансов, должны предшествовать предоставлению крупных займов.</p>	<p>b. Три года назад Руководство ввело систематические меры по диагностическому обоснованию предоставления Банком заемных средств клиентам в рамках крупных кредитных программ, в особенности в области управления государственными расходами, финансовой отчетности и государственных закупок. Инструменты для проведения диагностического анализа, используемые сотрудниками Банка (ЭГР, ЭФОС и ООСЗ), с тех пор претерпели значительные изменения в связи с усилением внимания к проблемам системы управления. Хотя в отношении некоторых стран могут понадобиться дополнительные аналитические исследования, посвященные системе управления и управлению государственным сектором, Руководство считает, что предъявление официального требования такого рода ко всем странам, в отношении которых планируются кредитные операции в объеме, превышающем определенный уровень, может привести к дублированию действий – в случаях, когда необходимые сведения могут быть получены из исследований, проведенных/планируемых партнерскими организациями или местными учреждениями, – а также вытеснить традиционные отраслевые исследования, необходимые для обеспечения высокого качества инвестиционного кредитования.</p>

Действия Руководства (продолжение)

Рекомендация ДООД	Ответ Руководства
<p>c. Необходимо проводить ретроспективную оценку качества и результатов ЭОИ.</p> <p>d. Правительства стран-получателей должны руководить координацией помощи, а доноры – содействовать им в выработке четкой стратегии развития, в том числе поддающихся мониторингу планов действий по ее реализации.</p>	<p>c. Это уже делается. ГОК провела несколько последовательных оценок качества ЭОИ в период 1998–2003 ф. г. Вероятный эффект был одним из аспектов оценки качества отдельных ЭОИ. Признав ограниченность такой методологии оценки эффекта от конкретных продуктов, ГОК перешла к оценке качества всех ЭОИ и (не связанных с кредитными операциями) программ ТС в отдельных странах. Такие комплексные экспертизы АКД по странам – недавно завершена такая оценка по Словакии – оказались более приемлемыми для оценки эффекта от ЭОИ. Руководство также признало необходимость совершенствования самооценки в отношении отдельных продуктов ЭОИ и разработало новую, очень простую и рентабельную систему показателей результатов, которая потребует четкого предварительного определения целей по каждому заданию ЭОИ и ретроспективной оценки уровня достижения этих целей. Реализация этой новой системы в ДСН будет начата в 2005 ф. г. Помимо этого, в Докладах о завершении ССС рассматриваются результаты программ ЭОИ. Если Доклады о завершении ССС, как ожидается, станут обязательными, то эти доклады и соответствующие обзоры ДООД будут представлять регулярные оценки эффекта ЭОИ на соответствующем уровне: полную программу ЭОИ по стране на протяжении срока ССС.</p> <p>d. Процесс ПРСП создает в странах с низким уровнем доходов основу для принятия на себя правительствами, получающими помощь, ведущей роли в координации ее предоставления. Доноры, в том числе Банк, помогают странам, имеющим ПРСП, четко определить стратегию развития и поддающиеся контролю планы действий по ее реализации. В регулярных отчетах сотрудников МВФ и Банка о ходе реализации программ определяется уровень достигнутого прогресса.</p>
<p>3. Банку следует сформулировать четкую стратегию помощи в следующих областях, с учетом качества управления и институционального потенциала каждой страны:</p> <p>a. Осуществление правовой и судебной реформы с акцентом на ее практической реализации необходимо в целях улучшения делового климата (например, законы о компаниях, ценных бумагах, банкротстве,</p>	<p>3. Руководство в принципе согласно с тем, что четко определенная стратегия имеет большое значение, но оно не согласно со всеми деталями многочисленных сложных рекомендаций, заложенных в составе общих рекомендаций, и не планирует на ближайшее время никаких новых ДОС. По каждой из этих областей руководящие принципы для сотрудников уже существуют или находятся в стадии разработки.</p> <p>a. Юридический департамент и Отдел по вопросам управления государственным сектором Сети СБУЭ совместно разрабатывают методы оказания содействия законодательной и судебной реформе, а также развитию частного сектора (и сокращению бедности). Большая часть руководящих принципов по оказанию поддержки</p>

Действия Руководства (продолжение)

Рекомендация ДООД	Ответ Руководства
<p>а также антимонопольные законы, договорные права, уважение частной собственности), функционирования финансового сектора (банковская система, деятельность центрального банка, залоговое обеспечение, ликвидация несостоятельных банков), социальной защиты (трудовое законодательство) и управления в целом. Кредитование финансового сектора должно обуславливаться достижениями в области введения пруденциальных норм и международных стандартов бухгалтерского учета, а также повышения эффективности контроля за банковской деятельностью.</p>	<p>странам, начинающим осуществление законодательной и судебной реформы, обобщены в разделе “Направления развития” на внешнем Web-сайте Банка в рубрике “Законодательство и правосудие”, а также “Управление государственным сектором (юридические институты рыночной экономики)”. Юридический департамент также ведет список квалифицированных консультантов в этой области. Обеспечение качества в кредитовании финансового сектора, в том числе в вопросах эффективного и рационального регулирования, стандартов бухгалтерского учета и эффективности надзора со стороны Банка, осуществляется Сетью финансового сектора на основе утвержденной Советом директоров Стратегии содействия финансовому сектору.</p>
<p>b. Первоочередной задачей предприятий в энергетическом секторе должно стать совершенствование коммерческой деятельности и корпоративного управления; последовательность реформ, в том числе целесообразность немедленной приватизации, зависит от условий в каждой конкретной стране. При реализации реабилитационных проектов необходимо свести к минимуму различные проволочки (и использовать списки товаров, импорт которых не оплачивается из средств займа), а также отказаться от отделов по реализации проектов и долгосрочных целей реформ.</p>	<p>b. В связи с обзором, подготовленным ДООД/ГООД/ПООД “Развитие частного сектора в секторе электроэнергетики”, Руководство представило руководящую записку для сотрудников относительно роли государственного и частного секторов в оказании услуг электроснабжения. В записке предлагается сотрудникам, разрабатывающим рекомендации для клиентов, рассматривать все возможные варианты – от исключительно государственных до исключительно частных поставщиков услуг. В ней отмечается, что курс, которым может пойти реформа энергетического сектора, и темпы, которыми она будет осуществляться, различаются в зависимости от страны и что реформа представляет собой непрерывный, развивающийся процесс. Что касается проектов восстановления экономики, то в некоторых случаях, возможно, целесообразно использовать перечни товаров, импорт которых не финансируется за счет займов. Однако при восстановлении основных мощностей внимание, как правило, уделяется прежде всего наверстыванию отложенного технического обслуживания и замене комплектующих, в связи с чем требуется подробный технический анализ с последующим определением пакета целевых инвестиций. Нельзя с определенностью утверждать, будет ли в таких ситуациях использование этого перечня целесообразно и поможет ли оно сэкономить время. Руководство согласно с тем, что долгосрочные цели не должны включаться в инвестиционные займы такого типа, и довело это до сведения сотрудников. Как указывалось в Ответе руководства о подготовленной ДООД оценке КСР, Руководство разрабатывает записку по оптимальным методам ОРП и планирует представить ее в начале 2005 ф. г.</p>

Действия Руководства (продолжение)

Рекомендация ДООД	Ответ Руководства
<p>с. В основе будущей приватизации крупных предприятий должно лежать стимулирование тщательно подготовленного, прозрачного, состязательного процесса, открытого для иностранных участников.</p>	<p>с. В целом это рекомендация со стороны сотрудников Банка, которые занимаются вопросами оказания содействия приватизации. По этому вопросу существует обширная информация в Банке и за его пределами. Однако, как и во всех случаях при оказании содействия Банком, здесь необходимо учитывать условия конкретной страны, в том числе и по вопросу об иностранном участии.</p>
<p>d. Для реализации пенсионной реформы и повышения адресности других программ помощи, помимо пенсионного обеспечения, необходим стратегический подход, дифференцированный в зависимости от способности страны управлять этими системами и финансировать их работу.</p>	<p>d. Относительно пенсионной реформы Отраслевой совет по проблемам социальной защиты готовит докладную записку с предложениями по вопросам пенсионного обеспечения, в которой предлагается подход к содействию, оказываемому Банком, временно дифференциальный и стратегический. Осуществляемая в настоящее время Стратегия социальной защиты направлена на дифференциацию помощи в зависимости от ситуации в стране, ее приоритетов и потребностей. Готовящийся доклад о реализации стратегии социальной защиты будет содержать отчет о проделанной работе по всем, в том числе и по этим, аспектам.</p>
<p>e. Банк должен содействовать прозрачности и подотчетности, обеспечивая максимально широкое распространение его собственных исследований и документов и стимулируя правительства к предоставлению регулярных и более полных отчетов о своей деятельности парламенту и общественности, в том числе с использованием информационных и коммуникационных технологий.</p>	<p>e. Вопросам прозрачности и ответственности Банк уделяет основное внимание в Стратегии управления государственным сектором, которая находится в стадии реализации. На основе этой стратегии в содействии, оказываемом Банком правительствам, акцентируется значение этих проблем, в частности в рамках ЭГР, ЭФОС и ООСЗ. В Банке при последних пересмотрах политики раскрытия информации был значительно расширен перечень документов, постоянно доступных для общего пользования. Дальнейшие изменения рассматриваются Советом исполнительных директоров.</p>

ПРИЛОЖЕНИЕ Е: РЕЗЮМЕ ПРЕДСЕДАТЕЛЯ: КОМИТЕТ ПО ВОПРОСАМ ЭФФЕКТИВНОСТИ РАЗВИТИЯ (КЭР)

19 мая 2004 года Комитет по вопросам эффективности развития (КЭР) обсудил отчет ДООД «Оценка содействия, оказываемого Всемирным банком странам с переходной экономикой», а также «Ответ Руководства Банка на отчет ДООД». Три члена Комитета представили свои соображения в письменном виде.

История вопроса. ДООД в ходе своего исследования, проведенного по заказу членов КЭР, рассмотрел эффективность содействия, которое Всемирный банк с 1989 года оказывает 26 странам с переходной экономикой в регионе Европы и Центральной Азии (ЕЦА), имея целью выявить опыт, полезный для стран, которым в будущем предстоит пережить аналогичные, хотя, возможно, и менее экстремальные процессы перемен. Хотя оценка была дана не по всем сферам, в которых работает Банк, она позволила подробно изучить пять направлений оказываемого им содействия: развитие частного сектора; государственное управление, управление государственным сектором и институциональное строительство; финансовый сектор; социальная защита населения и сектор энергетики. В отчете ДООД содействие, оказываемое Банком странам с переходной экономикой, в целом оценивается как успешное, однако при этом высказывается мнение, что на раннем этапе, когда еще отсутствовало полное понимание истинной природы переходного периода, были допущены ошибки. Отчет оценивает цели Банка как обоснованные, однако отмечает их ограниченную эффективность на начальном этапе. Основная причина этого, по мнению авторов отчета, состоит в том, что первоначально не уделялось достаточно внимания проблемам бедности и совершенствования качества управления, а ускоренная приватизация, использовавшаяся для стимулирования развития частного сектора, не сопровождалась формированием соответствующих правовых и институциональных структур. В отчете указано на то, что экономический спад в некоторых странах СНГ, оказавшийся неожиданно продолжительным, привел к возникновению значительных объемов задолженности. Одновременно в оценке,

данной ДООД, отмечается, что со временем Банк учел накопленный опыт и соответствующим образом скорректировал направление своей деятельности. В завершение в исследовании дается ряд выводов и рекомендаций, касающихся всех секторов и применимых в отношении многих регионов: взвешенное предоставление кредитных средств с учетом новой ситуации в стране или после длительного перерыва в кредитовании, сопровождаемое сбором дополнительной информации и достоверных свидетельств относительно заинтересованности властей и общества в реализации программы помощи; содействие привлечению заинтересованных сторон и обеспечение участия правительства и передачи в его руки координации усилий при предоставлении помощи; повышение эффективности применяемых Банком инструментов и разработка четких стратегий; проведение актуальных и своевременных экономических и отраслевых исследований (ЭОИ); всесторонний и долгосрочный подход к реформированию системы управления государственным сектором; уделение должного внимания контролю за уровнем бедности и анализу системы управления с самого начала деятельности Банка в стране, а также обеспечение прозрачности и подотчетности, в том числе путем широкого распространения результатов проведенных Банком исследований.

Руководство Банка в своем «Ответе на отчет ДООД» приветствовало его появление и в целом выразило согласие с его направленностью. По мнению Руководства, рекомендации, содержащиеся в отчете, приемлемы с некоторыми оговорками (см. «Ответ Руководства»); кроме того, оно отметило, что был бы крайне полезен анализ, который учитывал бы имеющиеся данные о странах с переходной экономикой в тот момент, когда принимались важнейшие решения об оказании помощи. Руководство запросило мнение Комитета о том, в какой мере проведение оценки событий прошлых лет – например, переходного периода в странах Восточной Европы и бывшего Советского Союза – с использованием ретроспективного анализа полезно как руководство к действию для групп, которые вынужде-

ны принимать оперативные решения в режиме реального времени в условиях быстро развивающегося кризиса или ситуаций, близких к кризисным.

Заклучение и последующие шаги. Члены КЭР с одобрением восприняли оценку ДООД и “Ответ Руководства” и выразили благодарность сотрудникам ДООД за подготовку информативного, добротного и беспристрастного аналитического отчета. Они в целом согласились с выводами и рекомендациями, содержащимися в отчете, и отметили, что в нем четко сформулирован ряд важных уроков, которые дает уникальный опыт переходного периода в регионе ЕЦА. В ходе обсуждения Комитет сосредоточил свое внимание на том, в какой мере Руководство Банка учло рекомендации ДООД, а также запросил более подробную информацию о наилучших способах их реализации, в первую очередь в таких сферах, как законодательная и судебная реформа, приватизация, состояние финансового сектора, анализ задолженности, переломные ситуации и анализ уровня бедности. Был высказан также интерес к проблемам эффективности условий ССС, невыполнение которых влечет за собой определенные последствия, и других контрольных параметров. Некоторые члены КЭР выразили желание, чтобы в отчете были также затронуты некоторые другие вопросы, в частности, сотрудничество с Фондом; результативность инвестиций МФК; анализ различий между странами; упор на результаты и сопоставления с другими учреждениями; децентрализация. Среди проблем, требующих решения, были названы: создание новых рабочих мест; опыт текущей работы в сфере государственного управления и управления государственным сектором; возможность использования накопленного опыта в других странах и регионах; наращивание потенциала и использование местного опыта; координация помощи; проблема “стран, занимающих промежуточное положение”.

В числе конкретных вопросов, поднятых Комитетом, были следующие:

Накопленный опыт: целесообразность ретроспективного метода. Многие члены КЭР выразили согласие с Руководством Банка относительно того, что переходный период в странах региона ЕЦА был беспрецедентным явлением, и многие изменения трудно было предвидеть. Однако они подчеркнули также, что, учитывая тот факт, что Банк часто работает в условиях постконфликтных и чрезвычайных ситуаций, очень полезен применяемый ДООД ретроспективный метод, и отметили, что уроки, извлекаемые при применении ретроспективного метода, полезны не только

при проверке предположений, выявлении пробелов и вынесении суждений относительно применимости общепринятых подходов, но и при принятии решений относительно того, когда и каким образом можно принять меры коррекции или поправки к реализуемым стратегиям. Один из членов КЭР выразил желание узнать больше о вариантах участия Группы организаций Всемирного банка в политическом диалоге с различными клиентами в регионе, учитывая неустойчивость политической ситуации во многих странах, и о последствиях этого диалога для портфеля проектов Банка. ДООД отметил, что значительные различия в содержании политического диалога в странах с переходной экономикой отчасти объясняются различиями в уровне развития гражданского общества в регионе и привычкой во всем полагаться на государство. Руководство Банка согласилось с точкой зрения ДООД, уточнив, что частую смену правительств во многих случаях можно воспринимать как позитивное явление для стран, ранее не имевших традиции свободных выборов. Руководство Банка подчеркнуло также, что децентрализация Банка оказывает положительное влияние на поддержание последовательного диалога с клиентами. Члены Комитета согласились с рекомендациями ДООД уделять особое внимание проблемам реализации в противовес мерам по разработке законодательства и заинтересовались тем, насколько новый подход найдет отражение в условиях вновь разрабатываемых ССС, невыполнение которых повлечет за собой определенные последствия, и других контрольных параметров этих ССС. Руководство Банка согласилось с необходимостью заострить внимание на вопросах реализации и отметило, что в последних ССС, равно как и в КПЗ и других операциях, все больше внимания уделяется результатам.

Роль Банка и результаты. Выступающие отдали должное той важной роли, которую Банк играет в регионе ЕЦА, и подчеркнули значение аналитической работы Банка. Некоторые члены КЭР указали на важность изучения общих результатов операций Банка (в том числе инвестиций МФК) и сравнения их с результатами деятельности других учреждений, таких как ЕБРР. Один из членов Комитета задал вопрос о том, обладает ли Банк, с учетом жесткости критериев ОПИС, достаточной гибкостью для того, чтобы быстро и эффективно действовать в “переломных” ситуациях. Руководство Банка согласилось с тем, что ОПИС – это по определению аналитический инструмент для оценки прошлого, и он не слишком годится для распределения средств в переломной ситуации. Представители Руководства отметили также, что в Банке постоянно обсуж-

дается вопрос о совершенствовании методологии ОПИС. По мнению Руководства, хотя в целом в переломных ситуациях МАР не отказывала в удовлетворении определенных потребностей в дополнительных ресурсах, важно также, чтобы двусторонние доноры продолжали принимать в этом участие и играть существенную и конструктивную роль.

Внимание секторам и последовательности реформ.

Члены КЭР одобрили содержащиеся в отчете рекомендации сосредоточить внимание на управлении, проведении реформ в судебной, законодательной и финансовой сферах, а также на предварительной аналитической работе по вопросам управления, и подчеркнули значимость широкомасштабного наращивания потенциала в целях ускорения процесса. Руководство Банка в ответ заявило, что в регионе ЕЦА все большее значение придается вопросам законодательной и судебной реформы как компоненту многих программных займов и как самостоятельной операции. Руководство Банка отметило также, что финансирование многих аспектов проведения законодательных и судебных реформ осуществляется за счет грантов, предоставляемых в рамках Механизма институционального развития (МИР). Некоторые члены Комитета отметили, что документ выиграл бы, если бы в нем были затронуты такие темы, как занятость, децентрализация и сотрудничество с Фондом. Представители ДООД ответили, что, хотя работа над оценкой не велась совместно или параллельно с МВФ, в ходе анализа пристально изучались программы МВФ по многим из таких стран, в первую очередь в контексте предоставления Банком займов на структурные преобразования. Что касается занятости, Руководство Банка отметило, что Региональное управление для стран ЕЦА ратует за гибкость рынков труда как составную часть программ проведения реформ, но что, очевидно, их влияние на положение дел с безработицей проявляется с запозданием. Руководство Банка проинформировало членов Комитета о том, что в настоящее время в Управлении заканчивается работа над основным региональным докладом о занятости, который лучше осветит эту проблему.

Приватизация. Некоторые члены КЭР согласились с мнением Руководства Банка о том, что в ряде случаев быстрая приватизация была необходима для придания процессу реформ необратимого характера, в то время как другие отметили важность структурных реформ, которые учитывали бы условия страны и были бы более постепенными – например, выбор коммерциализации сектора энергетики вместо его полной приватизации. Представители ДООД согласились с тем, что ком-

мерциализация играет очень важную роль, особенно в секторе энергетики, но при этом отметили, что условия приватизации во многом определяются положением, сложившимся в стране. Руководство Банка указало, что новые инструкции для сотрудников, следуя рекомендациям ДООД, ГООД и ОООД, учитывают все варианты – от операций, проводимых исключительно силами государства, до акций, осуществляемых частным сектором, – в зависимости от ситуации в стране. Некоторые члены Комитета выразили мнение, что документ выиграл бы от наличия в нем более подробного сравнительно-сопоставительного анализа итогов приватизации в регионе и накопленного в ее процессе опыта, влияния приватизации на работу предприятий, занятость, цены и их доступность, доходы бюджета, развитие местного предпринимательства и бедность. Руководство Банка отметило, что во многих случаях правительства стран, в которых проводились реформы, сами выступали за ускоренную приватизацию, продвигаясь вперед быстрее, чем Банк. Руководство подчеркнуло, что в некоторых странах ускоренная приватизация вкупе с соответствующими ПИИ являлись орудиями укрепления культуры ориентации на рынок.

Экономическая приемлемость долга. Некоторые члены КЭР поддержали вывод ДООД о том, что нынешний высокий уровень задолженности некоторых государств СНГ в определенной мере является следствием недооценки глубины экономического спада, отметив, однако, что приток средств был жизненно важен для будущего экономического роста и что решения о предоставлении займов были правильными и основанными на результатах анализа кредитоспособности на тот момент. В связи с этим некоторые члены Комитета задали вопрос о том, улучшились ли системы определения экономической приемлемости долга и способны ли нынешние системы обеспечить, чтобы подобные ситуации не возникали в будущем. Представители ДООД ответили, что такие системы сегодня создаются, упомянув в качестве одного из важнейших шагов в этом направлении учреждение поста директора по задолженности. Руководство Банка отметило, что экономический рост, отмечающийся в регионе с 2000 года, способствовал значительному сокращению соотношения между расходами по обслуживанию долга и поступлениями от экспорта (примерно 20 процентов) в странах с наиболее высоким уровнем задолженности из числа государств СНГ-7, однако одновременно указало на то, что в этом отношении они продолжают сохранять уязвимость. Руководство отметило также, что в большинстве стран региона задолженность является скорее общей проблемой, нежели проблемой ис-

ключительно Банка. Некоторые члены КЭР заинтересовались будущими методами работы Банка в подобных ситуациях и использованием финансирования посредством грантов. Один из членов Комитета призвал Банк проявить в ходе предстоящих дискуссий в МАР большую гибкость в подходе к “странам, занимающим промежуточное положение”, то есть тем, чей уровень дохода выше необходимого для получения помощи МАР, но которые не обладают уровнем кредитоспособности, характерным для типичных стран-заемщиц МБРР. Руководство Банка ответило, что оно будет продолжать активно заниматься поиском решений для таких стран, в том числе и в рамках МАР.

Сокращение масштабов бедности. Члены КЭР согласились с мнением Руководства Банка о том, что резкое снижение уровня жизни во многих странах с переходной экономикой трудно было предвидеть, и подчеркнули важность постоянного контроля за уровнем бедности. Один из членов

Комитета высказал пожелание, чтобы в отчет была включена информация о распределении доходов и переменах, произошедших в регионе в этом отношении. Представители ДООД согласились с мнением членов КЭР относительно чрезвычайной важности контроля за уровнем бедности, однако отметили, что в некоторых странах региона пока еще нет возможностей для сбора данных. Было указано также, что в отчет включена таблица, в которой отражены изменения в распределении доходов в регионе, а в тексте упомянуто о росте неравенства.

Сотрудничество. Один из членов КЭР настоятельно призвал Банк продолжать работу в регионе и тесно координировать ее с инициативами ЕС, поскольку между странами ЕС наблюдается значительная разница в уровнях дохода. Руководство Банка отметило, что оно планирует продолжить сотрудничество с ЕС, и подчеркнуло, что вступление ряда стран в ЕС является мощным стимулом для региона в целом.

Чандер Мохан Васудев, Председатель

ПРИМЕЧАНИЯ

Резюме

1. Руководство не согласилось с неудовлетворительной оценкой начального этапа работы в России. Последняя проектная экспертиза ДООД показывает, что со времени подготовки соответствующей ОСС эффективность помощи Банка Албании повысилась.

Глава 1

1. Настоящий доклад охватывает страны с переходной экономикой региона Европы и Центральной Азии, как он определяется Всемирным банком. В докладе не рассматриваются другие страны с переходной экономикой, такие как Китай и Монголия.

2. Кроме Сербии и Черногории, за исключением случаев, где это специально оговорено.

3. В тексте настоящего доклада при упоминании Банка или Всемирного банка имеется в виду также Международная ассоциация развития (МАР), а при упоминании займов имеются в виду также и кредиты.

4. В начале переходного периода цели Банка еще не были четко определены; см., например, World Bank (1996).

5. Эту расстановку приоритетов отражает и Доклад о мировом развитии за 1996 год, посвященный проблемам переходного периода (World Bank 1996, pp. 70-71). В ходе недавних обследований клиентов в 9 странах (из 12 проведенных в странах с переходной экономикой) отмечалась сравнительно низкая эффективность работы Банка по приданию проблеме сокращения бедности приоритетного характера и его усилий по сокращению бедности; вместе с тем, в 4 из этих 9 стран сами клиенты не придавали вопросу сокращения бедности большого значения.

6. Румыния также была одним из первых членов Банка, однако в начале 1980-х годов отношения были фактически разорваны. Югославия переживала в начале 1990-х годов период политического распада.

7. Например, в ходе рассмотрения ДООД Второго кредита технической помощи на цели структурных преобразований для Армении выяснилось, что этот проект, обеспечивший поддержку четырем операциям по структурным преобразованиям и ускоривший привлечение значительных средств от других доноров, сыграл ключевую роль в ходе реформ.

8. Польша в 1994 году; Россия и Кыргызстан в 1995 году; Беларусь, Эстония, Украина и Азербайджан в 1996–1997 годах.

9. Даже в сельскохозяйственном секторе редко проводился мониторинг бедности и обобщение опыта изучения влияния бедности в ходе реализации проектов (Heath 2003, pp. 17-18).

10. В ОСС по России (OED 2002c, p. 11) отмечается, что “до 2000 года правительство не было заинтересовано в исследованиях Банка по вопросам расходной части бюджета или финансовой отчетности”. Определенная работа, возможно, была проделана в рамках подготовки экономических меморандумов по странам, не привязанных к конкретным отраслям экономики.

11. В настоящем докладе рассматривается только роль Всемирного банка.

12. Свейнар (Svejnar 2002) приводит данные о результатах деятельности по целому ряду направлений, не рассматриваемых в настоящем докладе, таких как инфляция, валютные курсы, платежный баланс и внешний долг; бюджеты и налоги, занятость и заработная плата, а также некоторые дополнительные показатели в социальной сфере.

13. Проблемы методики и измерений затрудняют сопоставление данных по ВВП до начала и по окончании переходного периода; вероятность того, что в первом случае показатель ВВП был завышен, а в последнем – занижен, означает, что спад мог быть не столь глубоким, как об этом свидетельствуют подобные данные. Не вызывает сомнения, однако, что спад во многих странах был очень серьезным.

14. Неясно, в какой мере недавний рост в странах СНГ является результатом оживления деловой активности, а не поступления новых инвестиций, а также то, в какой мере на него влияет рост российской экономики.

15. Данные об уровне неравенства к началу переходного периода представлялись в искаженном виде из-за наличия дефицита, ценообразования, регулируемого административными мерами, и привилегированного доступа к некоторым товарам, что позволяет говорить о том, что уровень спада был, вероятно, ниже, чем об этом свидетельствуют цифры.

16. Для сравнения – ожидаемая продолжительность жизни в странах со средним уровнем доходов возросла на 1,4 года, а в странах с низким уровнем доходов за тот же период – на 1,9 года.

17. Включая Сербию и Черногорию.

18. Оценки Беларуси, Туркменистана и Узбекистана в отношении либерализации торговли и операций с иностранной валютой оставались на уровне от 1 до 2.

19. Руководство Банка не согласилось с неудовлетворительной оценкой, вынесенной по раннему периоду перестройки в России, отметив, что во многих реформах, проведенных после 1998 года, нашли свое отражение рекомендации Банка за период 1992–1998 годов, разработанные на основании опыта реформ того времени. Проведенные в последнее время ДООД экспертизы проектов показывают, что с момента подготовки ОСС в 1998 году эффективность помощи, которую Банк оказывает Албании, возросла. В категорию “удовлетворительно” входят и оценки “умеренно удовлетворительно”, а в категорию “неудовлетворительно” – оценки “умеренно неудовлетворительно”.

20. Из ОСС по 40 странам, экономика которых не носила переходного характера, в 29 случаях, или 73 процентах, результаты за последний период были оценены как удовлетворительные, тогда как среди стран с переходной экономикой такую оценку получили две трети. При совокупной оценке за все периоды результаты по 33 из 52 стран (63 процента) были признаны удовлетворительными, тогда как по странам ЕЦА такой оценки заслужили 55 процентов. Следует отметить, что страновые программы, отобранные для оценки как по ЕЦА, так и по Банку в целом, не носили характера случайной выборки, а скорее отражали потребности операционной деятельности и сроки выполнения ССС.

21. Обследования стран-клиентов показывают, что сами клиенты часто не придают большого значения таким проблемам, как совершенствование управления, расширение участия организаций гражданского общества в реализации проектов и отражение различных мнений жителей страны.

22. К категории “удовлетворительно” относятся оценки “весьма удовлетворительно”, “удовлетворительно” и “умеренно удовлетворительно”. Нередко обнаруживается “нестыковка” между рейтингами на уровне проектов и результатами на уровне стран.

23. Сакс, Зиннес и Эйлат (Sachs, Zinnes, and Eilat 2000) сформировали на основе схожих исходных условий семь групп стран, однако это не дает дополнительного объяснения несходства результатов: разброс в рейтинге результатов внутри каждой из семи групп остается большим. Например, в странах Европейской части СНГ доля удовлетворительных результатов колеблется от 5 до 96 процентов, а в Центральной Азии – от 0 до 97 процентов.

24. Низкий уровень удовлетворительных результатов применительно к зарезервированным средствам по России отражает неудовлетворительную оценку, данную ДООД крупным займам на цели структурных преобразований. Региональное управление для стран ЕЦА не согласилось с этой оценкой.

25. Целевое кредитование определенных направлений деятельности, в том числе РЧС и управления гос-

сектором, представляет собой лишь незначительную часть общего объема их кредитования, большая часть которого поступает в рамках операций по реформированию экономической политики, так что оценки их успеха могут быть преувеличенными.

26. В общее число оценивавшихся заданий по региону ЕЦА (79) было включено 4 задания по Турции. Оценка по отдельным странам не проводится.

Глава 2

1. Эти работы опирались на имеющиеся аналитические материалы ДООД и Регионального управления, а также на другие материалы по странам, отраслям и проектам и на собеседования с сотрудниками Банка. См. Библиографию.

2. В главе 1 отмечалось, что среди направлений, требующих повышенного внимания, в ОСС чаще всего фигурируют РЧС, развитие институциональной базы, подотчетность государственных органов и совершенствование системы управления.

3. Кроме того, многие важнейшие проблемы в области транспорта связаны с РЧС.

4. За период с 1989 по 2003 финансовый год Банк предоставил странам с переходной экономикой кредитные ресурсы на сумму 2,4 млрд. долл. США для осуществления 35 проектов по РЧС. Кроме того, были предоставлены дополнительные кредитные ресурсы на общую сумму 14 млрд. долл. США для реализации проектов с компонентами РЧС; с учетом приблизительного размера доли ресурсов, выделявшейся исключительно на реализацию этих компонентов, объем помощи, связанной с РЧС, составлял примерно 10,5 млрд. долл. США. Анализ, содержащийся в настоящем разделе, основан на 133 проектах, 87 из которых были завершены и оценены, а также на документах ДООД и иных структур.

5. Эти задачи подробно описаны в документе Всемирного банка (World Bank 2002b).

6. Различие в результатах не столь велико, если учитывать только зарезервированные средства, принесшие удовлетворительные результаты. Однако в связи с тем, что многие проекты содержали в себе элементы, не относящиеся к РЧС, оценки могут оказаться малозначимыми.

7. Зарезервированные средства на РЧС в расчете на душу населения были сопоставлены с показателями ЕБРР по реформированию предприятий (таблица А.7 Приложения). В итоге можно предположить, что увеличение объемов средств на 36 долл. США связано с ростом на один полный пункт индекса ЕБРР, что отражает разницу в уровне реформ между Узбекистаном и Латвией.

8. Тематика этих дискуссий затрагивается в ряде аналитических документов, на основе которых готовился настоящий материал. Kogut and Spicer (готовится к публикации) дают обзор литературы о роли Банка в процессе приватизации. См. также у Svejnar (2002) обобщение материалов дискуссий; в ОСС по странам с переходной экономикой – комментарии о роли Банка в этих странах, а также материалы по стра-

нам (Báger 2002; Blaszczyk, Cukowski, and Siwińska 2002; Jandosov 2002) – о мнениях некоторых заемщиков.

9. Nellis (2002) разъясняет настроения, доминировавшие в ряде стран и в Банке, и дает характеристику реформ в процессе их развития. Он приходит к выводу, что хотя во многих случаях уровень управления процессом приватизации мог – и, вероятно, должен был – быть выше, в странах ЦВЕ она оправдала затраченные усилия, тогда как страны СНГ, пытавшиеся осуществить переход не внося больших изменений в структуру собственности, не добились больших успехов.

10. До 1996 года институциональные компоненты фигурировали в займах на цели структурных преобразований и реабилитационных займах, предоставленных Венгрии, Молдове, Польше, Румынии и Чешской Республике.

11. Оказывая содействие реформированию предприятий, Всемирный банк воспринимается в качестве более беспристрастной организации, чего нельзя сказать об инвестиционных банках. Сигнал, посылаемый инвесторам МФК или ЕБРР, вкладывающими собственные средства, имеет очень большое значение.

12. В недавней работе по оценке деятельности Банка в Боснии и Герцеговине ДООД пришел к выводу, что Региональное управление продолжало оказывать поддержку массовой приватизации посредством ваучеров и во второй половине 1990-х годов, когда ошибочность этого метода уже была широко признанной.

13. Региональное управление признало, что по крайней мере в одном случае (Армения) проявление на более раннем этапе повышенного внимания к улучшению условий для предпринимательской деятельности могло быстрее обеспечить динамичные темпы экономического роста.

14. В основу настоящего раздела положен анализ содействия, оказанного Банком 14 государствам, представляющим различные категории стран: Россия (как самостоятельная категория), одно государство Балтии (Латвия), три государства Центральной Европы (Венгрия, Польша и Румыния), два восточноевропейских государства (Молдова и Украина), два государства Юго-Восточной Европы (Албания и Болгария) и пять других государств СНГ (Армения, Грузия, Казахстан, Кыргызстан и Таджикистан). В эту выборку включены самая большая страна и самая маленькая, богатейшая и беднейшая, одно – с наиболее развитой демократической системой и одно – с наименее развитыми демократическими структурами.

15. <http://www.worldbank.org/wbi/governance/govdata2002/>. Относительная величина погрешности по этим данным может быть весьма значительной, и к их использованию следует подходить осторожно. Две позиции за 1996 год не были зафиксированы. О лежащей в основе методике см. Kaufman, Kraay, and Mazzi (2003).

16. Эти доклады, которые, как ожидается, будут выходить каждые три года, основаны на материалах осуществляемого на уровне компаний Обзора условий

ведения бизнеса и работы предприятий (BEEPS), который проводится совместно с ЕБРР.

17. Kogut and Spicer (готовится к публикации) приходят к заключению, что экономические соображения преобладали в политических дискуссиях и что данные социологии и политологии не принимались в расчет. В публикации ЕЦА *Transition: The First Ten Years* (World Bank 2002b) признается главенствующая роль политических факторов в определении хода экономических реформ.

18. В недавнем докладе ДООД *Mainstreaming Anti-Corruption Activities in World Bank Assistance* (ДООД, готовится к публикации) также содержится призыв глубже изучать социальные и политические факторы, действующие на уровне стран, чтобы повысить качество и действенность консультаций, предоставляемых Банком, и усовершенствовать антикоррупционные меры.

19. Подобный долговременный подход может подойти не для всех стран; например, он не подходит тем странам, которые более не являются заемщиками, а также странам, готовящимся ко вступлению в ЕС, что налагает определенные ограничения на длительность программ. Однако и в этих случаях институциональное строительство должно основываться на долгосрочных планах. Региональное управление отметило, что оно уже применяет этот опыт на практике.

20. World Bank (2000a) and the World Bank/EBRD Business Environment and Enterprise Performance Surveys (1999 and 2002).

21. В работе Jandosov (2002, p. 8) признается большая роль Банка в процессе внедрения прозрачных механизмов закупок в государственном секторе Казахстана, и это лишь один из многих примеров.

22. В оценке ДООД деятельности Банка по распространению информации говорится, что клиенты, отмечая рост доступности и своевременности предоставления Банком информации, по-прежнему считают, что необходимо дальнейшее совершенствование работы по распространению накопленных Банком знаний на уровне отдельных стран (OED 2003, p. 27).

23. Региональное управление отмечает, что большинство операций, связанных со структурными преобразованиями в данном секторе, в настоящее время предусматривают меры по повышению прозрачности, включая обнародование такой информации, как, например, аудиторские отчеты, а также представление отчетов парламенту и создание сайтов в Интернете.

24. Региональное управление для стран ЕЦА отмечает, что в последние месяцы наблюдается улучшение организации работы по этому направлению: контроль за реализацией проектов теперь осуществляют совместно представители Управления и Юридического департамента, учреждена тематическая группа с участием всех заинтересованных сторон.

25. Настоящий раздел опирается на анализ 26 страновых программ, включая программные документы, ЭОИ, а также почти 200 проектов, направленных в том числе и на развитие финансового сектора, которые осуществлялись в период с 1991 по 2000 год. В настоящее время ДООД проводит анализ деятельности

Банка по содействию развитию финансового сектора во всех странах и регионах мира.

26. Неофициальные материалы в области финансового сектора, возможно, были подготовлены, но в целях настоящего исследования их анализ не проводился. Не рассматривалась и Совместная программа МВФ и Всемирного банка по оценке эффективности работы финансового сектора, учрежденная в 1999 году; ДООД проводит оценку этой программы отдельно.

27. См., например, Báger (2002, p. 5) о роли Банка в проведении преобразований в Венгрии и Blaszczyk, Cukrowski, and Siwińska (2002, p. 26) о весьма эффективном проекте преобразований финансового сектора в Польше, в рамках которого рекапитализация банков увязывалась с реструктуризацией предприятий.

28. Эти страны можно разделить на четыре категории, при этом страны СНГ относятся к группам стран, в которых реформы находятся на низком уровне или проведены частично, а страны ЦВЕБ – к группам стран, где реформы проводятся активно и где достигнуты значительные успехи (см. также таблицу А.7 Приложения).

29. Региональным управлением для стран ЕЦА и Советом Банка по проблемам финансового сектора внедряются новые процедуры, предусматривающие обязательную экспертизу всех таких операций специалистами финансового сектора.

30. Данный раздел составлен по итогам анализа 83 отраслевых отчетов и 60 проектов, предусматривающих меры по социальной защите населения, из которых две трети были завершены и получили оценку. Некоторые проекты включали компоненты, относящиеся к целому ряду тематических областей, поэтому общее количество упоминаемых в данном разделе проектов может быть больше 60.

31. Эта тема затрагивалась во всех пяти ССС 1992 года, а в последующие три года – в 60 процентах всех ССС.

32. Например, Andrews and Ringold (1999); Fox (2002); Lindeman, Rutkowski, and Sluchynskyy (2000); World Bank (2000b). Эта оценка подтверждает: если бы указанный документ был переработан сегодня, с учетом опыта реализованных проектов, большая часть первоначальных рекомендаций сохранила бы свою актуальность, хотя, возможно, они были бы дополнены некоторыми новыми рекомендациями, и изменилась бы относительная приоритетность тех или иных задач.

33. Положения этого документа не были приняты в качестве официальной политики Банка в области пенсионного обеспечения, но органы, ответственные за разработку политики, и специалисты Банка использовали этот документ в качестве справочного материала, а вне Банка бытовало мнение, что данный документ отражает его представления о пенсионной реформе.

34. Девять инвестиционных займов и два займа на цели структурных преобразований предусматривали осуществление компонентов по оказанию помощи службам занятости. Проведено девять ЭОИ по проблемам рынков труда, безработицы, развитию служб за-

нятости, но ни одно из них не предшествовало разработке проектов.

35. Банк оказал поддержку проведению пенсионных реформ в 16 странах в рамках 9 инвестиционных займов и 17 займов на цели структурных преобразований. Итоги реализации большинства этих займов (а также ход работ в рамках займов, предоставление которых продолжается) признаны удовлетворительными. Только в двух странах анализ реформ проводился до дискуссии по вопросам экономической политики, и только в одной стране (Польше) было принято решение о проведении реформы. Некоторые займы, предоставленные в первые годы Беларуси, России и Румынии, оказались неэффективными. В ближайшее время ДООД планирует провести анализ участия Банка в целом в проведении пенсионных реформ в различных странах, что позволит дать более детальную оценку эффективности прямого действия со стороны Банка в решении вопросов пенсионного обеспечения.

36. Мнение представителей Польши о роли Банка в проведении пенсионной реформы изложено в работе: Blaszczyk, Cukrowski, and Siwińska 2002, pp. 32-33.

37. Одиннадцать инвестиционных займов и 18 займов на цели структурных преобразований предусматривали компоненты по совершенствованию систем социальной помощи; было составлено 40 отчетов. За период с 1998 года при проведении экономических и отраслевых исследований основное внимание (с учетом нескольких существенных исключений) уделялось изложению существующих проблем, а не анализу необходимых реформ в области социально-экономической политики.

38. Только в Румынии эта деятельность была увязана с предоставлением конкретного займа.

39. Отсутствие административного, в том числе аналитического, потенциала представители Регионального управления для стран ЕЦА считают одним из основных препятствий на пути совершенствования программ социальной помощи в странах с переходной экономикой (Andrews and Ringold 1999; World Bank 2000b).

40. Аналогичный вывод сделан и Региональным управлением для стран ЕЦА в обзоре его деятельности по поддержке системы социальной защиты (World Bank 2000b).

41. В рамках некоторых займов на цели структурных преобразований, предоставленных в последнее время, предусмотрены меры по решению проблем рынков труда.

42. Успех в России был временным, так как в результате финансового кризиса 1998 года правительство не смогло обеспечить сохранение реальной стоимости минимальной пенсии.

43. Хороший региональный анализ стратегии в области социальной защиты населения был опубликован в 2000 году (World Bank 2000b).

44. В качестве исключения следует отметить ССС 2002 года для Болгарии.

45. Выводы, представленные в данном разделе, сделаны на основании анализа 102 проектов в 24 стра-

нах (в Беларуси и Туркменистане проекты не осуществлялись), включая и целевые проекты в энергетическом секторе, и проекты, содержащие энергетический компонент, а также на основании данных ОСС и других документов Банка.

46. Как отмечалось выше, эти цели и задачи Банка были продиктованы прежде всего обеспокоенностью тем, что если не будет обеспечено быстрое и успешное осуществление реформ, они могут быть сведены на нет. Лишь в проектных документах о предоставлении Грузии кредита на цели структурных преобразований отрасли была прямо поставлена задача борьбы с коррупцией.

47. World Bank (1999). Баллы начисляются по данным анкетного опроса, проведенного в 1998 году сотрудниками Всемирного банка, имеющими опыт работы в энергетическом секторе в 115 странах, в том числе в 24 странах региона ЕЦА.

48. Стране присуждался один балл, если в ней в той или иной степени проводилась приватизация предприятий по выработке или распределению электроэнергии или предприятий обоих типов. Критерии программы ESMAP не распространяются на финансовые итоги деятельности, но в некоторых случаях (например, в Грузии в связи с неудовлетворительным качеством управления и низкими показателями обеспечения правопорядка) успех структурных преобразований не привел к улучшению финансовых показателей в исследуемый период.

49. Эти оценки не соответствуют оценкам проектов, составленным ДООД, но они основываются на анализе результатов лишь тех компонентов каждого проекта, которые связаны с энергетическим сектором, согласно отчетам об оценке эффективности проектов. Оценки “удовлетворительно” или “хорошо” также получили Казахстан, Молдова, Чешская Республика; их оценки за проведение реформ экономической политики составили соответственно 4, 4 и 3 балла; по показателям рационального использования энергии они находятся на среднем уровне.

50. К проектам в энергетической отрасли отнесен всего лишь 31 проект, 87 процентов из которых признаны удовлетворительными в плане эффективности деятельности Банка; соответствующий показатель по всем проектам Банка в энергетической и горнорудной отраслях составляет 70 процентов.

51. Этот вывод подтверждает и другие выводы ДООД, содержащиеся, в частности, в оценке Комплексной стратегии развития (CDF Secretariat 2003).

52. Этот вывод соответствует операционной политике Банка.

53. Например, в Болгарии и Казахстане Банку необходимо было изучить условия деятельности государственных предприятий, прежде чем вводить жесткие бюджетные ограничения и укреплять финансовую дисциплину. Прекращение бюджетного финансирования и введение наказаний за взаимные неплатежи не дало бы результатов, если бы предприятия просто покрывали свои убытки за счет средств государственной банковской системы.

54. Соответствующие примеры: Болгария, Казахстан, Кыргызская Республика (при небольших объемах займов на нужды энергетического сектора), Литва, Польша, Российская Федерация и Румыния.

55. Это основной вывод, сформулированный в документе OED, OEG, and OEU 2003a (p. 44), в котором рассматривается опыт отдельных стран.

Глава 3

1. Аналогичная рекомендация содержится также в оценке эффективности работы Банка по распространению информации, выполненной ДООД (OED 2003).

2. В документе ДООД “Ежегодный анализ эффективности деятельности в области развития за 2001 год” (OED 2002a, pp. 25, 59) нашло свое подтверждение решающее значение ЭОИ для страновых программ. В нем содержится также призыв к созданию надежного механизма оценки ЭОИ для обеспечения их эффективности на постоянной основе. Краткие отчеты о проведении ЭОИ не всегда составляются, хотя требование о подготовке таких отчетов по работам стоимостью свыше 50 тыс. долл. США и остается в силе.

3. В работе Жандосова (Jandosov 2002, p. 15) подчеркивается важность наращивания национального аналитического и научного потенциала путем проведения совместных ЭОИ, а также значение распространения результатов исследований для ведения диалога и формирования консенсуса в стране. В оценке эффективности распространения информации, проведенной ДООД, также отмечается, что “клиенты придают особое значение усилиям Банка по включению в свою работу знаний и опыта национальных организаций и взаимодействию с местными специалистами, по укреплению институциональных возможностей и принятию мер для более широкого распространения информации внутри страны” (OED 2003, p. 29).

4. Региональное управление Банка для стран ЕЦА подчеркивает, что на уровне отдельных стран и субрегиона в целом им принимались меры, направленные на содействие этой деятельности, и что многие страны, готовящиеся к вступлению в ЕС, уже осуществляют координацию деятельности донорских организаций.

Приложение С

1. В некоторых случаях приводятся должности на момент опроса, некоторые из опрошенных в настоящее время уже не занимают указанную должность.

Приложение D

1. Это замечание не совсем согласуется с другим суждением, высказанным в докладе, – что на начальном этапе перехода к рыночной экономике развитию рынка капиталов иногда придавалось чрезмерное значение.

БИБЛИОГРАФИЯ

Основные документы, подготовленные для проведения оценки, помечены стоящей перед ними звездочкой (*). Все материалы будут доступны на Web-сайте: <http://www.worldbank.org/oed/transitioneconomics/>.

- Andrews, Emily, and Dena Ringold. 1999. "Safety Nets in Transition Economies: Toward a Reform Strategy." Social Protection Discussion Paper No. 9914. World Bank, Europe and Central Asia Region, Human Development Sector Unit, Washington, D.C.
- *Báger, Gusztav. 2002. "Evaluation of the World Bank's Role in the Transition: Hungary." OED, Washington, D.C. <http://www.worldbank.org/oed/transitioneconomics/>.
- Barr, Nicholas (ed.). 1994. *Labor Markets and Social Policy in Central and Eastern Europe*. New York: Oxford University Press.
- *Bates, Robin W. Forthcoming. "Evaluation of World Bank Assistance to the Transition Economies: Energy Sector Background Paper." OED, Washington, D.C. <http://www.worldbank.org/oed/transitioneconomics/>.
- *Blaszczyk, Barbara, Jacek Cukrowski, and Joanna Siwińska. 2002. "Evaluation of the World Bank's Role in the Transition: Poland." OED, Washington, D.C. <http://www.worldbank.org/oed/transitioneconomics/>.
- CDF Secretariat. 2003. *Toward Country-led Development: A Multi-partner Evaluation of the Comprehensive Development Framework*. Washington, D.C.: World Bank.
- de Melo, Martha, Cevdet Denizer, Alan Gelb, and Stoyan Tenev. 2001. "Circumstances and Choice: The Role of Initial Conditions and Policies in Transition Economies." *The World Bank Economic Review* 15 (1): 1-31.
- *Desai, Raj. Forthcoming. "Private Sector Development Assistance to the Transition Economies: A Decade of World Bank Lending." OED, Washington, D.C. <http://www.worldbank.org/oed/transitioneconomics/>.
- Djankov, Simeon, and Peter Murrell. 2000. *Determinants of Enterprise Restructuring in Transition: An Assessment of the Evidence*. Washington, D.C.: World Bank.
- EBRD (European Bank for Reconstruction and Development). 2001. *Transition Report 2001: Energy in Transition*. London.
- . 1999. *Transition Report 1999: Ten Years of Transition*. London.
- Falcetti, Elisabetta, Martin Raiser, and Peter Sanfey. 2002. "Defying the Odds: Initial Conditions, Reforms and Growth in the First Decade of Transition." *Journal of Comparative Economics* 30 (2): 229-50.
- Fox, Louise. 2002. *Safety Nets in Transition Economies: A Primer Paper*. Social Protection Discussion Paper 306, World Bank Institute. Washington, D.C.: World Bank.
- Grootaert, Christiaan, and Jeanine Braithwaite. 1998. "Poverty Correlates and Indicator-Based Targeting in Eastern Europe and the Former Soviet Union." Policy Research Working Paper 1943. Washington, D.C.: World Bank.
- Gupta, Poonam, Rachel Kleinfeld, and Gonzalo Salinas. 2002. "Legal and Judicial Reform in Europe and Central Asia." OED Working Paper. Washington, D.C.
- Heath, John. 2003. "Agriculture Policy Reform in the ECA Transition Economies, 1991-2002: An Assessment of the World Bank's Approach." OED Working Paper, Washington, D.C.: World Bank.
- *Jandosov, Oraz. 2002. "Evaluation of World Bank Assistance to Kazakhstan (Borrower's point of

- view)." OED, Washington, D.C. <http://www.worldbank.org/oed/transitions/economies/>.
- Johnston, Timothy. 2002. "Supporting a Healthy Transition: Lessons from Early World Bank Experience in Eastern Europe." OED Working Paper, Washington, D.C.
- Kaufmann, D., A. Kraay, and M. Mastruzzi. 2003. *Governance Matters III: Governance Indicators for 1996-2002*. World Bank Policy Research Working Paper. Washington, D.C.
- *Kogut, Bruce, and Andrew Spicer. Forthcoming. "Critical and Alternative Perspectives on International Assistance to Post-Communist Countries: A Review and Analysis." OED, Washington, D.C. <http://www.worldbank.org/oed/transitions/economies/>.
- Krishnaswamy, V., and Gary Stiggins. 2002. "Private Sector Participation in the Power Sector in ECA Countries: Lessons Learnt from the Last Decade." World Bank Working Paper, Europe and Central Asia Region, Infrastructure and Energy Department, Washington, D.C.
- *Landell-Mills, Pierre. Forthcoming. "An Evaluation of World Bank Assistance for Governance, Public Sector Management and Institution Building in the Transition Economies 1990-2002." OED, Washington, D.C. <http://www.worldbank.org/oed/transitions/economies/>.
- *Levy, Fred. Forthcoming. "World Bank Assistance for Financial Sector Development in the ECA Transition Economies." OED, Washington, D.C. <http://www.worldbank.org/oed/transitions/economies/>.
- Lindeman, David, Michal Rutkowski, and Oleksiy Sluchynskyy. 2000. *The Evolution of Pension Systems in Eastern Europe and Central Asia: Opportunities, Constraints, Dilemmas and Emerging Practices*. Report No. 20872. Washington, D.C.: World Bank.
- Lovei, Laszlo. 1998. "Energy in Europe and Central Asia, a Sector Strategy for the World Bank." Discussion Paper No. 393. Washington, D.C.: World Bank.
- *Nellis, John. 2002. "The World Bank, Privatization and Enterprise Reform in Transition Economies: a Retrospective Analysis." OED Working Paper, Washington, D.C. <http://www.worldbank.org/oed/transitions/economies/>.
- OED (Operations Evaluation Department). Forthcoming. *Mainstreaming Anti-Corruption Activities in World Bank Assistance: A Review of Progress Since 1997*. Operations Evaluation Department. Washington, D.C.: The World Bank.
- . 2003. *Sharing Knowledge: Innovations and Remaining Challenges*. Operations Evaluation Department. OED Study Series. Catherine Gwin, task manager. Washington, D.C.: World Bank.
- . 2002a. *2001 Annual Review of Development Effectiveness: Making Choices*. Bill Battaile, task manager. OED Study Series. Washington, D.C.: The World Bank.
- . 2002b. "Evaluation of World Bank Assistance to the Transition Economies: Entry Workshop." May 15. Transcript. Operations Evaluation Department, Washington, D.C. <http://www.worldbank.org/oed/transitions/economies/docs/workshop.pdf>
- . 2002c. *Assisting Russia's Transition: An Unprecedented Challenge*. OED Study Series. Gianni Zanini, task manager. Washington, D.C.: World Bank.
- . 2001. *The Drive to Partnership: Aid Coordination and the World Bank*. OED Study Series. John Eriksson, task manager. Washington, D.C.: World Bank.
- OED, OEG, and OEU (The World Bank Group). 2003a. *Power for Development: A Review of the World Bank Group's Experience with Private Participation in the Electricity Sector*. Rafael Dominguez, Fernando Manibog, and Stephan Wegner, task managers. OED Study Series. Washington, D.C.: World Bank.
- . 2003b. *Extractive Industries and Sustainable Development: An Evaluation of World Bank Group Experience*. Vols. 1-4. OED Study Series. Washington, D.C.: World Bank.
- Sachs, Jeffrey, Clifford Zinnes, and Yair Eilat. 2000. "Patterns and Determinants of Economic Reform in Transition Economies: 1990-98." Harvard Institute for International Development, Consulting Assistance on Economic Reform II Discussion Paper No. 61. Cambridge, MA.
- Sahgal, Vinod, and Deepa Chakrapani. 2000. "Clean Government and Public Financial Accountabil-

- ity," OED Working Paper No. 17, Washington, D.C.
- Shihata, Ibrahim. 1991. *The World Bank in a Changing World: Selected Essays*. Dordrecht: Nijhoff (Kluwer Academic).
- *Svejnar, Jan. 2002. "Assistance to the Transition Economies: Were There Alternatives?" OED Working Paper, Washington, D.C. <http://www.worldbank.org/oed/transitioneconomics/>.
- *Thompson, Lawrence. Forthcoming. "Social Protection and the Transition." OED, Washington, D.C. <http://www.worldbank.org/oed/transitioneconomics/>.
- World Bank. Forthcoming. *Power's Promise: Electricity Reforms in Eastern Europe and Central Asia*. World Bank Technical Paper. Washington, D.C.
- . 2004. *Anticorruption in Transition: Corruption in Enterprise-State Interactions in Europe and Central Asia*, 1999-02. Washington, D.C.
- . 2003a. *Hidden Challenges to Education Systems in Transition Economies: Education Sector Strategy Paper for Europe and Central Asia Region*. Washington, D.C.
- . 2002a. "Economic Development and Private Sector Growth in the Low-income CIS Countries: Challenges and Policy Implications," CIS-7 Initiative Paper, ECSPF, Lucerne Conference of the CIS-7 Initiative," January 20-22, 2003.
- . 2002b. *Transition: The First Ten Years*. Washington, D.C.
- . 2001. "Training Program on Social Policy Reform in Transition Economies (SPRITE)." WBI Evaluation Briefs. Evaluation Unit, World Bank Institute, Washington, D.C.
- . 2000a. *Anticorruption in Transition-A Contribution to the Policy Debate*. Washington, D.C.
- . 2000b. *Balancing Protection and Opportunity. A Strategy for Social Protection in Transition Economies*. Washington, D.C.
- . 2000c. *Making Transition Work for Everyone: Poverty and Inequality in Europe and Central Asia*. Washington, D.C.
- . 2000d. *Reforming Public Sector Institutions and Strengthening Governance*. Washington, D.C.
- . 1999. "Global Energy Sector Reform in Developing Countries: A Scorecard." ESMAP (Energy Sector Management Assistance Program) Paper ESM219. Washington, D.C.
- . 1998. "Profile of Energy Sector Activities of the World Bank in Europe and Central Asia Region," Vol. I, "The Overall Profile." Working Paper 18891, Washington, D.C.
- . 1997a. "Central and Eastern Europe: Power Sector Reform in Selected Countries." ESMAP (Energy Sector Management Assistance Program) Report No. 196/97. July.
- . 1997b. *World Development Report: The State in a Changing World*. New York: Oxford University Press for the World Bank.
- . 1996. *World Development Report: From Plan to Market*. New York: Oxford University Press for the World Bank.
- . 1994. *Averting the Old-Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth*. New York: Oxford University Press.
- . 1993. *The World Bank's Role in the Electric Power Sector: Policies for Effective Institutional, Regulatory and Financial Reform-A World Bank Policy Paper*. Washington, D.C.
- . 1992. *Governance and Development*. Washington, D.C.
- . 1983. *World Development Report: Management in Development*. New York: Oxford University Press for the World Bank.

ПУБЛИКАЦИИ ДООД

Издания на английском языке

Серия “Исследования”

2003 г. Ежегодный обзор эффективности развития: эффективность поддержки, оказываемой Банком проведению политических реформ
Развитие сельского хозяйства: опыт Кении
Содействие России в переходный период: беспрецедентная задача
Бангладеш: прогресс благодаря партнерству
Мосты над бурными водами: оценка стратегии Всемирного банка в отношении водных ресурсов
КГМИСХ: независимая мета-оценка деятельности Консультативной группы по международным исследованиям в сфере сельского хозяйства
Снижение бремени задолженности беднейших стран: анализ ДООД Инициативы ХИПК
Развивающиеся большие и малые города: опыт Бразилии и Филиппин
Курс на партнерство: координация помощи и Всемирный банк
Реформа финансового сектора: обзор помощи, оказываемой Всемирным банком
Финансирование глобальных благ; создаваемых лесами: портфель ГЭФ Банка и Лесная стратегия 1991 г. и ее реализация
Бюджетное управление займами на цели структурных преобразований
Партнерство MAP за сокращение бедности
Повышение уровня жизни в бедных странах за счет инвестиций в развитие городов
Индия: революция в молочном хозяйстве
Информационная инфраструктура: опыт Группы организаций Всемирного банка
Инвестиции в здравоохранение: эффективность развития в секторах здравоохранения, питания и народонаселения
Иордания: поддержка стабильного развития в проблемном регионе
Лесото: развитие в сложных условиях
Учет гендерной проблематики в рамках кредитов, предоставляемых Всемирным банком: новые данные
Следующий этап: оценка программы "Ага Хан" по поддержке сельских районов, Пакистан
Неправительственные организации в проектах, осуществляемых при поддержке Всемирного банка: обзор
Обзор стратегии содействия Польше: партнерство со страной на этапе перехода к рыночной экономике
Сокращение бедности в 1990-е годы: оценка стратегии и действий
Потенциал развития: обзор опыта работы Группы организаций Всемирного банка с частными организациями в сфере электроэнергетики
Обеспечение экологической устойчивости в процессе развития
Реформирование сельского хозяйства: Всемирный банк выходит на рынок
Обмен опытом: инновации и нерешенные задачи
Социальные фонды: оценка эффективности
Уганда: политика, участие, люди
Опыт работы Всемирного банка в области постконфликтного восстановления
Лесная стратегия Всемирного банка: сохранение надлежащего баланса
Обзор стратегии содействия Замбии: поворот экономики

Серия “Оценка работы по странам”

Босния и Герцеговина: восстановление после конфликта
Бразилия: равновесие в лесной сфере – задачи охраны окружающей среды в процессе развития
Камерун: развитие лесной отрасли в сложной политической и экономической ситуации
Китай: от лесонасаждений к снижению уровня бедности и управлению дикорастущими лесами
Коста-Рика: стратегия в сфере лесного хозяйства и развитие землепользования
Сальвадор: восстановление после конфликта
Индия: сокращение бедности за счет развития лесного хозяйства
Индонезия: задачи работы Всемирного банка в области лесного хозяйства
Уганда: восстановление после конфликта

Научные труды

Государственная политика и программы в глобальном разрезе: последствия для финансирования и оценки
Уроки корректировки бюджета
Уроки в области развития городского транспорта
Оценка влияния гендерной составляющей на помощь, оказываемую Всемирным банком
Оценка и развитие: институциональное измерение (Издательство “Трансэкшн”)
Оценка и сокращение бедности
Мониторинг и оценка потенциала развития в Африке
Работа государственного сектора – важнейшая роль оценки

Издания на других языках

Allègement de la dette pour les plus pauvres: Examen OED de l'initiative PPTE
Appréciation de l'efficacité du développement:
L'évaluation à la Banque mondiale et à la Société financière internationale
Determinar la eficacia de las actividades de desarrollo:
La evaluación en el Banco Mundial y la Corporación Financiera Internacional
Côte d'Ivoire: Revue de l'aide de la Banque mondiale au pays
Filipinas: Crisis y oportunidades
Reconstruir a Economia de Moçambique
Содействие России в переходе к рыночной экономике: беспрецедентная задача



ВСЕМИРНЫЙ БАНК



ISBN 0-8213-6099-X

