



# Ежегодный обзор эффективности деятельности в области развития за 2004 год

## Вклад Банка в дело сокращения бедности





## КРАТКОЕ ИЗЛОЖЕНИЕ ИТОГОВ РАБОТЫ

Главной целью и основной задачей деятельности Всемирного банка является борьба с бедностью. С этой целью, Банк предоставляет странам-заемщицам, которые являются его членами, финансирование, информацию и консультации, стремясь использовать комбинацию этих инструментов для решения конкретных проблем, стоящих перед каждой страной. Банк также участвует в решении глобальных и региональных проблем, таких как экологические угрозы и инфекционные заболевания, однако его приоритетом на страновом уровне является оказание помощи людям в преодолении бедности.

От узкого понимания бедности в 1980-х годах как низкого уровня доходов Банк перешел сегодня к многоаспектному понятию бедности, включающему также развитие людских ресурсов, безопасность, право быть услышанным и участие в политической и экономической жизни страны.

В "Ежегодном обзоре эффективности деятельности в области развития (ЕОЭР): вклад Банка в сокращение бедности" за этот год рассматривается опыт стран-клиентов Банка в обеспечении экономического роста и сокращении бедности. В нем определяется, насколько операции Банка способствовали экономическому росту и сокращению бедности, равно как и эффективность различных операций. В обзоре используются ключевые элементы стратегии Банка по сокращению бедности 2001 года для определения степени соответствия этих элементов потребностям малоимущих, их фактического использования и результативности. Как и предыдущие ЕОЭР, настоящий обзор уделяет основное

внимание последним исследованиям ДООД, синтезируя и выделяя связанные с общей темой результаты этих исследований – в данном случае, темой сокращения бедности.

### [Стратегия Банка по сокращению бедности 2001 года уделяет особое внимание как вопросам экономического роста, так и социальным аспектам борьбы с бедностью](#)

В основу стратегии Банка по сокращению бедности 2001 года положены три темы «Доклада о мировом развитии за 2000/2001годы: борьба с бедностью»: обеспечение экономических возможностей, расширение прав и возможностей бедных слоев населения для участия в политической и экономической жизни страны и укрепление безопасности. В основе данной стратегии лежат два принципа:

1. Обеспечение благоприятных условий для инвестиций, создания рабочих мест и устойчивого роста.

### Вставка 1: Основные выводы

- Стратегия Банка по сокращению бедности 2001 года уделяет особое внимание как вопросам экономического роста, так и социальным аспектам борьбы с бедностью.
- В модели, основанной на двух ключевых принципах, не учитывается взаимосвязь между экономическим ростом и социальными аспектами сокращения бедности.
- Перед Банком стоит задача эффективно адаптировать свою стратегию сокращения бедности к потребностям конкретных стран.
- Страновые бизнес-модели и глобальные программы Банка все еще не в полной мере увязаны с вопросами борьбы с бедностью.
- При включении вопросов сокращения бедности в проводимые Банком в странах операции, необходимо уделять более пристальное внимание достижению конкретных результатов.
- Необходимо в срочном порядке провести оценку степени влияния операций Банка на состояние системы государственного управления.
- Банк мог бы более эффективно использовать синергизм между развитием частного сектора и реформированием государственного сектора.
- Банку необходимо показать, как его деятельность в области расширения прав и возможностей бедных слоев населения и развития людских ресурсов влияет на параметры бедности.
- В системе мониторинга и оценки Банка не уделяется достаточного внимания вопросам борьбы с бедностью.

#### 2. Расширение прав и возможностей бедных слоев населения для участия в развитии и инвестирование в повышение их потенциала.

Как и стратегия 1991 года, настоящая стратегия (2001 год) рассматривает устойчивый и социально справедливый рост как важнейшее условие создания рабочих мест и ресурсов для предоставления государственных услуг, а инвестиции в частный сектор – в качестве главного средства обеспечения экономического роста, способствующего сокращению бедности. Кроме того, в действующей стратегии дается более широкое толкование понятия бедности, которое включает в себя не только уровень доходов, но также и такие понятия, как развитие людских ресурсов, безопасность, право быть услышанным и участие в политической и экономической жизни страны. В ней говорится о необходимости уделять особое внимание вопросам управления государственным сектором и проведения институциональных реформ, способствующих улучшению климата для осуществления инвестиций в частный сектор и содействующих участию бедных в работе государственных институтов и предоставлении

государственных услуг.

Начиная с 2001 года, Банк изменил некоторые из своих операционных процедур для содействия осуществлению данной стратегии. Он четко увязал деятельность Группы организаций Всемирного Банка с Целями в области развития, установленными в Декларации Тысячелетия, разработал ориентированные на результат принципы корпоративной культуры и содействовал подготовке странами с низким уровнем доходов стратегий развития на основе Документов по стратегии сокращения бедности (ПРСП). Банк также стремился оптимизировать набор своих инструментов и адаптировать подходы к решению вопросов в области развития к конкретным обстоятельствам различных стран, опираясь при этом на имеющиеся информационные продукты и аналитические услуги.

**В модели, основанной на двух ключевых принципах, не учитывается взаимосвязь между экономическим ростом и социальными аспектами сокращения бедности**

Два ключевых принципа стратегии Банка по сокращению бедности 2001 года в целом соз-

дали адекватную операционную основу для определения и классификации реализуемых и планируемых Банком операций на страновом уровне. В то же время в модели, основанной на двух ключевых принципах, не учитывается взаимосвязь между экономическим ростом и социальными аспектами сокращения бедности, которые могут оказать существенное влияние на результаты борьбы с бедностью. Значение некоторых секторов, таких как инфраструктура, развитие сельских и городских районов и охрана окружающей среды, может быть непреднамеренно преуменьшено в стратегии, в то время как деятельность в этих секторах влияет на общие итоги работы и дополняет усилия по обеспечению экономического роста, расширению прав и возможностей бедных и предоставлению услуг.

#### Перед Банком стоит задача эффективно адаптировать свою стратегию сокращения бедности 2001 года к потребностям конкретных стран

Банку необходимо обеспечить применение своей стратегии, основываясь на детальном знании специфики конкретной страны и степени готовности каждой страны к осуществлению реформ. В странах, где принципы эффективного управления макроэкономикой были институционализированы, Банк поддерживает реформирование управления и институциональные реформы, направленные на улучшение инвестиционного климата и повышение качества предоставляемых услуг. Деятельность Банка оказалась более успешной в странах со стабильной политической обстановкой, где существует широкая поддержка реформ со стороны населения, а органы исполнительной и законодательной власти, а также весь государственный аппарат, работают для реализации общей цели, и где имеется административный потенциал для проведения реформ. Усилия Банка оказались менее успешными в странах, в которых отсутствовал один или все из этих факторов.

В странах с низкими темпами экономического роста, где еще не удалось добиться макроэкономической стабильности, Банку следует поддерживать реформы, направленные

на содействие экономическому росту, и осуществлять более долгосрочные операции в области институционального и социального развития. Обеспечение надлежащего баланса между этими двумя видами деятельности является непростой задачей и требует реалистичной оценки политической обстановки и потенциала для осуществления реформ. Банк может использовать экономические и отраслевые исследования (ЭОИ), передачу знаний (включая обмен опытом) и поддержку работы неправительственных организаций для обеспечения большей заинтересованности стран в проведении реформ и наращивании потенциала. Банку следует быть особенно осмотрительным при кардинальных изменениях ситуации, когда страны, в прошлом мало заинтересованные в реформах, заявляют о своем желании проводить программы реформ.

#### Страновые бизнес-модели и глобальные программы Банка все еще не в полной мере увязаны с задачами сокращения бедности

Для различных групп стран-клиентов Банк разработал бизнес-модели, учитывающие неодинаковый уровень их развития. Разработанные в последнее время бизнес-модели направлены на сокращение бедности, но они еще не реализовали свой потенциал в полной мере. Например, в инициативе по стратегии сокращения бедности сделан упор на многоаспектности целей сокращения бедности, связанных и не связанных с доходами. Тем не менее, большинство разработанных на сегодняшний день национальных стратегий не предусматривают весь комплекс мер, необходимых для борьбы с бедностью. В расширенную инициативу по сокращению чрезмерной задолженности бедных стран было включено положение о сокращении бедности в качестве одной из целей, достижение которой необходимо для облегчения бремени задолженности. Однако сами по себе меры по облегчению бремени задолженности, осуществленные в течение первых нескольких лет после принятия Инициативы, не содействовали внедрению всеобъемлющего или устойчивого подхода к сокращению бедности.

Может оказаться, что общая цель Банка по сокращению бедности не соответствует потребностям и приоритетам некоторых стран-клиентов в области развития. Для большинства стран со средним уровнем доходов сокращение бедности не является приоритетной целью в области развития, несмотря на наличие в них особо бедных районов и огромного числа людей, находящихся у черты бедности. Банку следует более четко сформулировать свою задачу сокращения бедности в увязке с выполнением Целей в области развития на пороге тысячелетия. Существуют также непоследовательность в подходе Банка к странам-клиентам, преодолевающим последствия конфликта. Некоторые из менее бедных стран-клиентов, преодолевающих последствия конфликта, получили от Международной ассоциации развития (МАР) средства, объем которых на душу населения в девять раз превышает объем средств, полученных беднейшими странами в постконфликтный период. Для того чтобы сделать такую практику выделения средств понятной, логика принятия Банком решений о выделении кредитов странам, преодолевающим последствия конфликта, должна стать более прозрачной.

Борьба с бедностью не всегда была четким критерием при выборе глобальных программ, в которых Банк участвовал и осуществлял контроль за их реализацией. Хотя в рамках некоторых глобальных программ, в частности Консультативной группы по международным исследованиям в области сельского хозяйства и Специальной программы по научным исследованиям и обучению специалистов в области тропических болезней, были разработаны улучшающие положение бедных инновационные методы, борьба с бедностью не вошла в число критериев Банка по отбору и контролю за осуществлением глобальных программ в качестве четко выраженного показателя. Участвуя в глобальных программах, Банк должен сосредоточить свое внимание на аспектах глобальной политики, сдерживающих экономический рост, направленный на

сокращение бедности в странах-клиентах. Ему необходимо укрепить взаимосвязь между своими операциями на уровне отдельных стран и глобальными программами, с тем чтобы такие программы способствовали снижению бедности на уровне стран. Кроме этого, в Стратегиях содействия стране должно указываться, каким образом глобальные программы Банка могут способствовать развитию на уровне стран.

**При включении вопросов сокращения бедности в проводимые Банком в странах операции, необходимо уделять более пристальное внимание достижению конкретных результатов**

Банку еще предстоит разработать механизм, эффективно увязывающий результаты его операций на уровне стран с результатами сокращения бедности и обеспечивающий оказание помощи на основе измеряемых результатов борьбы с бедностью. Отсутствие четко сформулированного представления о том, как содействие на уровне стран помогает им в достижении конкретных целей в области борьбы с бедностью, затрудняет оценку воздействия помощи Банка на сокращение бедности.

Существуют пробелы в понимании Банком того, как осуществляемые программы и меры воздействуют на сокращение бедности. Оценки масштабов бедности являются основой аналитической работы Банка в сфере борьбы с бедностью, и они оказались полезными при определении параметров бедности во многих странах. Тем не менее, в таких оценках, как правило, основное внимание уделялось социальному сектору, а производственный сектор и вопросы управления не учитывались. Кроме того, на основе анализа редко делались заключения относительно альтернатив проводимой политики и предлагаемых мер. В своей аналитической работе Банку необходимо уделять больше внимания взаимосвязи между экономическим ростом и социальными аспектами сокращения бедности.

### Необходимо в срочном порядке провести оценку степени влияния операций Банка на состояние системы государственного управления

Различия в качестве экономических институтов, понимаемые в широком смысле как "правила игры", были отмечены в сравнительных исследованиях нескольких стран и целевых исследованиях как важнейшие источники устойчивого экономического роста. В течение всего лишь нескольких лет Банк сумел разработать и внедрить ряд инструментов на уровне проектов, стран и на глобальном уровне, уделяющих особое внимание качеству институтов государственного сектора. Однако по настоящее время нет убедительных данных, свидетельствующих о совершенствовании управления или снижении уровня коррупции. Банку нужно четко обозначить, чего он надеется достичь с помощью различных операций в области управления, необходимо осуществлять мониторинг и измерение своих достижений, а также оценивать их относительную эффективность с точки зрения содействия экономическому росту и сокращения бедности.

### Банк мог бы более эффективно использовать синергизм между развитием частного сектора и реформированием государственного сектора

Благоприятный деловой климат для частных инвестиций подразумевает наличие эффективного и подотчетного государственного сектора в целях защиты прав собственности и обеспечения равенства перед законом и последовательного применения законов. В стратегии 2001 года развитие частного сектора и реформирование государственного сектора включены в один раздел, что служит признанием частичного совпадения этих задач. Эти направления реформ ведут к изменениям в распределении власти и влияния внутри страны и, следовательно, требуют от Банка понимания внутренних реалий политической экономики страны и реалистичной оценки заинтересованности страны в реализации программ

помощи. Организационная структура Банка, в рамках которой эти взаимосвязанные вопросы передаются под контроль разных вице-президентов, не способствует объединению усилий и знаний о проводимых реформах. Объединение или соединение воедино имеющейся у Банка информации о проблемах в государственном и частном секторах могло бы способствовать лучшему пониманию того, какие меры с наибольшей вероятностью окажутся эффективными.

### Банку необходимо показать, как его деятельность в области расширения прав и возможностей бедных слоев населения и развития людских ресурсов влияет на параметры бедности

Банк реализовал свое намерение способствовать расширению прав и возможностей бедных слоев населения посредством операций в области социального развития, однако ему еще предстоит продемонстрировать, в какой мере фактическое воздействие этого вида деятельности на масштабы бедности совпало с его ожиданиями. Проекты обычно осуществляются в контексте глубоко укоренившихся социальных и институциональных взаимоотношений, которые оказывают влияние на параметры бедности. Поэтому, как доказывает практика, нельзя ожидать, что финансируемые Банком операции смогут оказать влияние на эти взаимоотношения, пока не созданы устойчивые социальные структуры. Даже в программах, направленных на помощь беднейшим домохозяйствам, трудно достичь пропорционального распределения льгот. Чтобы правильно оценить степень устойчивости выгод, получаемых от реализации проекта, Банку необходимо разработать более эффективные инструменты по сравнению с теми, которые используются в настоящем. Цели проекта должны быть реалистичны с точки зрения их возможности воздействовать на социальные взаимоотношения, лежащие в основе бедности на уровне общин. При реализации программ с участием населения наибольшего успеха Банку

удавалось достичь в тех случаях, когда он оказывал поддержку существующим местным инициативам.

В социальных секторах Банк соединил увеличение расходов на образование и здравоохранение с усилиями по сокращению бедности, при этом не всегда уделяя должного внимания вопросам фактического воздействия такого финансирования. В финансируемых Банком операциях упор делался на показатели затрат и результаты. Несмотря на то что такие операции приводили к выполнению или превышению физических и количественных целевых показателей, они зачастую не способствовали качественным и устойчивым изменениям в области развития людских ресурсов, таким как повышение уровня образования и улучшение состояния здоровья. Простое увеличение расходов не обеспечивало охвата программами помощи беднейших слоев населения. Банку необходимо значительно повысить эффективность своих операций с помощью хорошо организованной и качественной аналитической работы в конкретных секторах и точной диагностики в области предоставления услуг и институциональных реформ с целью улучшения показателей развития людских ресурсов.

#### В системе мониторинга и оценки Банка не уделяется достаточного внимания вопросам борьбы с бедностью

Низкий потенциал стран в области мониторинга результатов сокращения бедности ослож-

няет задачу Банка по выбору мер, способных привести к наилучшим результатам в отношении сокращения бедности. Мониторинг результатов сокращения бедности остается слабым местом в Документах с изложением стратегии сокращения бедности (ПРСП). Лишь немногие страны с детально разработанными стратегиями ПРСП имеют достаточный объем данных, позволяющий оценить наличие или отсутствие широкомасштабных улучшений. В целях сохранения темпов реализации таких стратегий и их поддержки различными заинтересованными сторонами странам необходимо в кратчайшие сроки научиться демонстрировать конкретные результаты в деле сокращения бедности.

Введение ориентированных на результаты Стратегий содействия стране и самооценки на экспериментальной основе позволило Банку уделять больше внимания вопросам мониторинга и оценки бедности на страновом уровне. На уровне проектов руководящие принципы кредитования политики в области развития требуют от персонала анализа последствий реализации мер политики в рамках операции, которая проводится в интересах малоимущих и уязвимых слоев населения, с учетом вопросов сокращения бедности и социального развития. Однако руководящие принципы в области мониторинга и оценки проектов все еще находятся в стадии разработки, и степень учета вопросов бедности при мониторинге и оценке зависит от поставленных проектом целей.

