

Поддержка Всемирным банком стран со средним уровнем доходов: обзор Независимой группы оценки (НГО)

Концептуальный документ

I. Контекст и аргументы в пользу проведения оценки

1. Группа стран со средним уровнем доходов (ССД) играет важную роль на международной арене¹. На эти 86 стран приходится почти половина населения земного шара, в них проживает около 40 процентов бедного населения планеты с доходом менее чем 2 долл. США в день. В последнее десятилетие темпы их экономического роста превышали среднемировые, и сегодня на их долю приходится одна шестая мирового производства. В группе ССД темпы сокращения масштабов бедности были выше, чем в мире в целом, существенно расширился их доступ к рынкам частного капитала, а его приток в эти страны увеличился. Успехи ССД оказывают все большее влияние на ситуацию в соседних странах, в том числе в странах с низким уровнем доходов (СНД), например, за счет роста объемов торговли и прямых иностранных инвестиций. На их территории находятся некоторые важнейшие природные ресурсы планеты, а в некоторых из них зарегистрированы самые высокие в мире темпы роста выбросов углекислого газа и потребления энергии.

2. В группу ССД входят очень разные страны, перед которыми стоят серьезные и многоплановые задачи в области развития. В последние годы развернулась дискуссия о том, какую поддержку должен оказывать Всемирный банк ССД в решении этих задач. Сам Банк опубликовал два доклада по этому вопросу, подготовленных целевыми группами по ССД (2001, 2004)², и меморандумы о ходе выполнения Плана действий Банка в области работы с ССД (2005)³. Как заинтересованные стороны, так и независимые наблюдатели выступали с широким спектром предложений об изменении роли Банка в ССД – от активизации взаимодействия с этими странами до полного его прекращения.

3. Оценка НГО будет отличаться от уже проведенных исследований и дополнит их, поскольку в центре ее внимания будут вопросы **эффективности** взаимодействия Банка с ССД **с точки зрения развития**. В ходе оценки предстоит извлечь уроки из накопленного опыта работы по трем направлениям:

- Во-первых, будет проведена оценка **итогов осуществления программ содействия странам** в ССД. Предстоит определить, насколько эффективны с точки зрения развития различные бизнес-модели (включая разные виды кредитования и АКУ) в условиях различных стран;
- Во-вторых, будет проведен анализ того, насколько роль Банка соответствует нуждам ССД в области **обмена опытом**;
- В-третьих, будет проведена оценка того, насколько эффективно Банк вовлекает страны ССД в **осуществление глобальных программ и решение глобальных проблем**.

4. Поскольку в основе выводов исследования будут лежать уроки, извлеченные из недавнего опыта содействия процессу развития в странах – клиентах Банка, они станут информационной базой для разработки содержания и определения масштабов будущих программ содействия странам ССД с целью учета их различных потребностей и предпочтений. Поскольку в ходе этой работы будут оцениваться итоги осуществления программ содействия странам в целом, она будет дополнять, а не дублировать проводимый в настоящее время руководством Банка анализ конкурентоспособности кредитных продуктов Банка в условиях глобальных рынков капитала. Кроме того, выводы исследования в части

обмена опытом и привлечения заемщиков к решению глобальных проблем прольют свет на возможности укрепления партнерства с ССД в целях повышения эффективности скоординированных ответных мер глобального масштаба, направленных на решение проблем, общих для всего международного сообщества.

II. Вопросы для оценки

5. Основой бизнес-модели Банка по поддержке ССД являются Стратегии содействия отдельным странам (ССС). Вне СССР не существует никаких всеобъемлющих институциональных механизмов организации содействия ССД, например в отличие от СНГ, для которых разработаны и реализуются Стратегии сокращения бедности. Подготовка докладов Целевых групп и последующих меморандумов о ходе выполнения Плана действий Банка, а также их обсуждение в Совете исполнительных директоров позволили четко определить основные задачи работы Банка с ССД, вытекающие из Статей соглашения Банка. Вкратце их можно сформулировать следующим образом:

- поддержка развития каждой страны-заемщицы из группы ССД с учетом ее приоритетов и индивидуальных особенностей, согласно соответствующей Стратегии содействия стране;
- в группе ССД в целом – поддержка устойчивого экономического роста в интересах бедных слоев населения при ведущей роли частного сектора;
- оказание странам ССД помощи в преодолении неустойчивости потоков капитала и кризисов, препятствующих их доступу к рынкам (а также в уменьшении их последствий, особенно для бедных слоев населения), а в более долгосрочной перспективе – содействовать расширению их доступа к рынкам;
- в части накопления знаний в интересах развития – содействие накоплению, обновлению, обмену и применению знаний путем взаимодействия с ССД. Это должно помочь ССД использовать знания для ускорения темпов своего прогресса, обмениваться знаниями с другими ССД и делиться накопленными знаниями с СНГ;
- помощь ССД в развитии их способности играть полноценную роль в совместных инициативах глобального масштаба, осуществляющихся в интересах как самих ССД, так и всего мирового сообщества.

6. Исходя из этих пяти общих задач, для проведения оценки были определены **три темы**, суть которых подробнее раскрыта ниже. Первая тема – эффективность деятельности в области развития – охватывает три первые задачи; остальным соответствуют темы обмена знаниями и глобального взаимодействия.

Тема первая: Эффективность развития стран с точки зрения борьбы с бедностью

7. *Насколько целесообразны и эффективны страновые программы Банка с точки зрения решения стоящих перед ССД задач в области развития и сокращения бедности?* Мы изучаем эти аспекты в страновых программах целого ряда ССД. Предварительный анализ оценок эффективности программ содействия (КАЭ) странам этой группы показывает: несмотря на то что свыше 40 процентов программ из этой выборки были оценены как удовлетворительные или весьма удовлетворительные, примерно четвертая часть программ из выборки получила неудовлетворительную оценку. В ходе анализа будут изучены тенденции результативности, в том числе, рассмотрены показатели экономического роста и иных аспектов – таких, как институциональное развитие.

8. Мы обратим особое внимание на опыт борьбы с бедностью. В некоторых ССД, таких как Китай, по-прежнему велико число людей, живущих в крайней нищете – менее чем на один доллар США в день. В других странах, таких как Турция, наиболее злободневные

проблемы связаны с уязвимостью некоторых групп населения и их относительной бедностью. Наконец, есть и такие страны, как Бразилия, где на первый план выходит проблема неравенства, обусловленная положением в тех географических регионах, где концентрируется бедное население. *Насколько удалось Банку ориентировать свои программы на решение этих разноплановых проблем? Насколько эффективно помогает Банк преодолению бедности в регионах с ее повышенной концентрацией? Насколько значимой была поддержка Банком усилий стран по достижению соответствующих Целей в области развития Декларации тысячелетия (ЦРТ), а в некоторых странах – и усилий по реализации более амбициозных планов достижения целей, сформулированных в ЦРТ-плюс?*

9. За прошедшие годы характерной чертой работы Банка в нескольких ССД стало управление финансовыми кризисами и снижение рисков их возникновения. Кризисы – это немаловажный аспект существования ССД: едва ли не каждая шестая ССД (и почти каждая третья крупная ССД) испытали за последние десять лет воздействие финансовых потрясений. Подход Банка к кризисным ситуациям – это тема, которая слишком обширна для исчерпывающего анализа в рамках настоящего исследования. В связи с этим при проведении оценки мы будем использовать избирательный подход и сосредоточим внимание на важных особенностях финансовых кризисов лишь в нескольких ССД, сделав из них соответствующие выводы. *Насколько эффективна поддержка, оказываемая Банком странам-заемщицам из числа ССД в кризисных ситуациях? В какой степени Банк, содействуя преодолению кризиса, концентрирует внимание на вопросах бедности и долговременных потребностях в области развития – аспектах, в которых он может обладать сравнительными преимуществами?*

10. Необходимо признать, что в группу ССД входят самые разные страны. Нельзя подходить к накопленному различными странами опыту и его анализу с одной меркой. При проведении исследования мы не будем заранее навязывать какую-либо классификацию, которая делила бы выборку ССД на группы на основе размера дохода или рейтинга на рынках капитала. Мы будем, скорее, оценивать совокупность характерных черт страны и структуру программы Банка, так как они ярче всего высвечивают сходный опыт.

Вторая тема: Обмен знаниями и его влияние на ССД

11. Ключевые вопросы этой темы следующие:

- *Насколько хорошо Банк аккумулирует знания, имеющие непосредственное отношение к индивидуальным потребностям ССД, и осуществляет обмен ими?*
- *Насколько эффективно Банк использует обмен знаниями в своей работе с ССД?*
- *Насколько эффективен был опыт применения глобальной базы знаний к страновым программам и проектам, осуществляемым при поддержке Банка, в том числе опыт сочетания аналитических и консультативных услуг (АКУ) с финансированием?*

Особое внимание при проведении этой оценки уделяется вопросам эффективности деятельности Банка по накоплению знаний в интересах развития, обмену ими и их использованию. Применительно к группе ССД здесь выделяются три аспекта: использование знаний в отдельных ССД, обмен знаниями в рамках группы ССД и передача знаний, имеющихся у ССД, другим заемщикам Банка (СНД). Некоторым из этих вопросов уделялось внимание в проводившихся ранее оценках. Например, в докладе НГО об обмене знаниями⁴ содержится вывод о том, что во всех странах (как в ССД, так и СНД) обмен знаниями не интегрируется надлежащим образом в страновые программы и проекты. Проведенная ГОК Оценка качества АКУ на страновом уровне (2005)⁵ показала, что в изученной выборке не

наблюдалось явных различий в качестве АКУ между заемщиками МБРР и МАР, однако пять из семи стран, в которых АКУ получили минимально удовлетворительные или неудовлетворительные оценки, относились к группе ССД. Выявление обстоятельств, при которых оказание услуг в сфере обмена знаниями носит оптимальный характер или, наоборот, имеет недостатки, может помочь Банку в будущем уделять этим услугам повышенное внимание и совершенствовать их.

Третья тема: взаимодействие в глобальном масштабе

12. *В какой степени поддержка со стороны Банка помогает ССД вносить свой вклад в решение приоритетных проблем, выявленных на глобальном уровне, и реализацию глобальных инициатив? ССД должны вносить вклад в достижение целей, касающихся всего мирового сообщества, таких как обеспечение экологической устойчивости и создание эффективной системы торговли. Условием эффективности глобальных программ является их прочная связь со страновыми программами и наличие у развивающихся стран возможности надлежащим образом участвовать в формировании международного консенсуса⁶. Каковы масштабы и результаты мер по расширению взаимодействия с ССД и учету их нужд в глобальных программах? Как представлены ССД в механизмах управления соответствующими глобальными инициативами, которые осуществляются при поддержке Банка или которыми он управляет? Насколько тесно увязаны страновые программы Банка в ССД с отдельными глобальными программами Банка? Насколько Банк помог ССД отразить их понимание глобальных приоритетов во вновь выдвигаемых совместных инициативах? Ответы на эти вопросы должны определить, каким образом и в какой степени Банк сможет в будущем оказывать помощь в дальнейшей интеграции ССД в глобальные инициативы.*

III. Подход и масштабы

13. При рассмотрении вышеперечисленных вопросов мы будем опираться на четыре источника данных:

1. Обзор соответствующих публикаций;
2. Обзор результатов работы стран и портфеля проектов Банка;
3. Обследование заемщиков;
4. Выборочное изучение некоторых ключевых аспектов на местах.

14. Мы начнем выполнение нашей программы работы с **обзора публикаций по этой тематике**. Одним из основных источников информации станут в данном случае материалы уже проведенных оценок, имеющие непосредственное отношение к ССД. В число аналитических материалов, ранее подготовленных НГО, входят важные документы по оценке положения дел в области обмена знаниями, осуществления глобальных программ (в том числе подготовительные целевые исследования), финансирования, инвестиционного климата, а также выборочные Годовые обзоры эффективности деятельности в области развития. Выводы, имеющие отношение к данному вопросу, будут сведены воедино, а в тех случаях, когда это практически возможно, исходные данные и их анализ будут подвергнуты повторной оценке с точки зрения положения в ССД. Будут также выборочно изучены документы, подготовленные вне Банка, в первую очередь в связи с тем, что они проливают свет на долгосрочные тенденции в ССД, а также на некоторые конкретные вопросы – например, участие этих стран в глобальных инициативах.

15. Второе направление исследования будет связано с **анализом результатов деятельности стран и портфеля проектов Банка**. Мы проведем количественный и сопоставительный анализ изменений уровня бедности в группе ССД за последние десять лет,

а также динамики связанных с этим социальных показателей (особенно некоторых целевых показателей ЦРТ). Предстоит проанализировать и тенденции в области неравенства, поскольку они имеют особое значение для некоторых ССД. В дополнение к изучению положения дел с бедностью мы выясним, каковы успехи входящих в выборку стран с точки зрения экономического роста, а также каковы их показатели институционального развития и доступа к рынкам капитала.

16. Эта общая картина результатов работы стран определит контекст для изучения качества реализации портфеля проектов Банка в отдельных ССД и в этой группе стран в целом. В рамках анализа качества реализации портфеля проектов будет рассматриваться несколько аспектов. Во-первых, при наличии Оценок эффективности программ содействия стране (КАЭ) и Докладов о завершении реализации стратегии содействия стране они будут использованы в качестве источника информации об актуальности и эффективности поддержки со стороны Банка в целом. Будут выявляться общие черты либо сходный опыт. Во-вторых, результаты оценки качества выполнения отдельных проектов в группе стран ССД будут сведены в базу данных. Эта база данных поможет оценить качество по нескольким показателям. Аналогичные материалы исследований по качеству АКУ и ЭОИ будут подбираться и анализироваться на основе данных ГОК.

17. Третьим источником фактических данных послужит **сравнительно-сопоставительное исследование мнений** и опыта **ряда стран-заемщиц**. Будет подготовлена представительная выборка стран, а для сбора мнений будет разработана подробная анкета. Мы будем просить поделиться своим мнением, в первую очередь высокопоставленных представителей правительств государств-партнеров, непосредственно участвующих в разработке и реализации экономической политики, а также других имеющих отношение к этому партнеров, то есть тех, кто непосредственно формирует общественное мнение, а также организации гражданского общества (ОГО).

18. Наконец, в рамках обзора будет проведено ограниченное **изучение ключевой тематики на местах**, результаты которого станут четвертым источником фактических данных.

а) По **теме обмена знаниями** будут проанализированы образцы продуктов Банка в области АКУ, чтобы, в частности, оценить имеющиеся свидетельства взаимного обогащения знаниями (например, обмен опытом между сотрудниками рабочих групп, представляющими различные страны; отсылки в исследованиях к опыту различных стран и регионов; межрегиональные учебные мероприятия и партнерские сети), прежде всего в ССД, но также и в некоторых СНД. Командировки в три страны позволят ознакомиться с мнениями клиентов и оперативного персонала по вопросам накопления, актуальности, распространения и применения глобальных знаний Банка. Для изучения опыта участия банка в развитии базы знаний и обмена знаниями внутри группы стран ССД и между ССД и СНД будет проведено тематическое исследование на основе конкретных примеров, возможно, по вопросу о роли Банка в разработке и реализации инновационных программ социальной помощи.

б) По **теме взаимодействия в глобальном масштабе** мы проведем новое тематическое целевое исследование, чтобы дополнить данные предварительных целевых исследований в рамках оценки глобальных программ, проведенной НГО⁷, характерными особенностями и опытом участия ССД в реализации глобальных программ, например, по ключевым экологическим проблемам. При изучении этого вопроса мы, в частности, рассмотрим масштабы участия ССД; проблемы возможности выражения ими своего мнения, в частности, участия представителей ССД в разработке программ, их реализации и надзоре за их осуществлением; а также мнения клиентов Банка о сильных и слабых сторонах программ.

Охват

19. В рамках оценки будет рассматриваться группа стран, относимая к категории стран со средним уровнем дохода согласно Показателям мирового развития Всемирного банка (то есть стран с доходом на душу населения в пределах от 826 до 10 065 долл. США по состоянию на 2004 год: подробнее см. приложение 1). По мере возможности будет принято во внимание многообразие стран ССД; при анализе данных будет учитываться доля Китая (в силу его размеров) и самых малых ССД (с населением менее одного миллиона человек) – в силу их многочисленности. В рамках обзора будет рассматриваться информация об обмене опытом, начиная с 1995 года и до момента, на который имеются наиболее свежие данные. Основным предметом исследования являются программы содействия странам и связанные с ними региональные операции, поскольку именно на них приходится наиболее значительная доля людских и административных ресурсов Банка и направляемых в ССД финансов. В него будут включены соответствующие мероприятия по линии ДЕК, Сети и Казначейства, осуществляемые в рамках страновых программ, при наличии надлежащих данных. Поскольку мероприятия ИВБ рассматриваются в рамках проводимого НГО отдельного обзора организации обучения в странах-заемщиках⁸, здесь они подробно описываться не будут. При проведении оценки будут использоваться любые доступные данные НГО-МФК и НГО-МИГА о работе МФК и МИГА непосредственно с ССД. Выводы по вопросам координации и синергии услуг, оказываемых Группой организаций Банка (Банком, МФК, МИГА), в том числе с точки зрения представителей клиентов, будут представлены при их наличии. Будут также учтены оказываемые МФК услуги, которые перекликаются с программами Банка, упомянутыми в соответствующей стратегии содействия стране, например доклады ФИАС. Комплексный анализ портфелей и мероприятий МФК и МИГА выходит за рамки настоящего исследования.

IV. Рабочая группа, график работы, распространение результатов

20. Руководство работой по проведению настоящей оценки возложено на сотрудника НГО Томаса О'Брайена (IEGCM). Кроме него, в рабочую группу вошли Бэзил Кавальски (анализ вопросов операционной деятельности и услуг в сфере обмена знаниями) и Бретт Либреско (исследовательская работа).

21. Формируется Консультативная группа, в состав которой входят авторитетные представители государств-партнеров, аналитики и специалисты-практики. Будут утверждены независимые рецензенты из числа сотрудников Банка и сторонних организаций. Мы также стремимся создать Консультативную комиссию в составе сотрудников высшего звена Банка из различных его подразделений, тесно связанных с работой по проблематике ССД. Такая комиссия, в состав которой могли бы войти представители ключевых региональных управлений, OPCS, SFR, DEC, GPP и других, могла бы стать для нашей рабочей группы в ходе работы над оценкой ценным координационным звеном для обсуждения формирующихся выводов и анализа полученного опыта для выработки оперативной и стратегической концепции работы Банка с этой группой его клиентов.

22. Как ожидается, проведение оценки с последующим представлением ее итогов на рассмотрение КЭР займет одиннадцать месяцев: она будет завершена к концу 2006 года. Ниже приводится ее предварительный график.

Предварительный график проведения Обзора работы со странами со средним уровнем доходов

Сроки	Задачи
<i>I этап: Разработка концепции исследования</i>	

декабрь 2005 года	Комплексный анализ концептуального документа в НГО
январь 2006 года	Утверждение концептуального документа КЭР
<i>II этап: Анализ данных и начало реализации проекта</i>	
январь–апрель 2006 года	Кабинетное исследование
февраль 2006 года	Консультации с Консультативной группой
март 2006 года	Семинар-практикум, посвященный началу реализации проекта
<i>III этап: Тематический анализ и работа на местах</i>	
январь–апрель 2006 года	Разработка и планирование тематического анализа и работы на местах, начальные консультации
март–июнь 2006 года	Командировки, работа на местах
июнь–сентябрь 2006 года	Анализ материалов, подготовка проекта
<i>IV этап: Предварительные выводы</i>	
октябрь 2006 года	Консультации с Консультативной группой
октябрь 2006 года	Комплексный анализ проекта заключительного доклада в НГО
<i>V этап: Завершение исследования и распространение результатов</i>	
октябрь–ноябрь 2006 года	Завершение подготовки проекта доклада, консультации с руководством
декабрь 2006 года	Распространение текста доклада и его обсуждение в КЭР
декабрь 2006 года – март 2007 года	Подготовка и распространение окончательного текста доклада, выводов и предложений по последующим мерам

23. Мы привлечем внимание правительств государств-партнеров, Банка и других организаций, занимающихся практической деятельностью в области развития, а также других заинтересованных сторон, к итогам проведенной оценки. Для их распространения мы создадим специальный веб-сайт, опубликуем резюме обзора на нескольких языках, на которых говорят в странах ССД, и представим основные выводы обзора в мультимедийном формате.

24. Мы будем рады получить замечания и предложения по настоящему концептуальному документу, который мы будем использовать в качестве источника информации и основы при проведении оценки с целью максимально повысить ее качество и практическую пользу.

Примечания

¹ Согласно рассчитываемым Всемирным банком Показателям мирового развития, в 2004 году к странам со средним уровнем доходов относились страны с ВНД на душу населения (по методике Атласа) в пределах от 826 до 10 065 долл. США.

² Strengthening the World Bank's Support for Middle Income Countries, March 2001 (SecM2001-0170); Enhancing World Bank Support to Middle Income Countries, April 2004 (SecM2004-0071/1). Целевые группы отнесли группу стран со средним уровнем доходов к категории стран, имеющих право на кредитование по линии МБРР. По состоянию на 2006 ф.г. к этой группе ССД, сформированной по принципу "права на кредитование по линии МБРР", а не исключительно на основании уровня доходов, относятся 1 страна с высоким уровнем доходов, 5 стран с низким уровнем доходов, имеющих право на кредитование как по линии МАР, так и по линии МБРР, и не относятся 14 стран с уровнем дохода ниже среднего, являющиеся исключительно клиентами МАР.

³ Enhancing World Bank Support to Middle Income Countries, Management Action Plan: Progress Memorandum, February 2005 (R2005-0016); Second Progress Memorandum, December 2005 (SecM2005-0560).

⁴ Sharing Knowledge: Innovations and Remaining Challenges, An OED Evaluation, 2003 (World Bank).

⁵ Quality of Country Analytical and Advisory Activities (CAAA), подготовлено ГОК, декабрь 2005 г., CODE2005-0108.

⁶ Как отмечено в документе Addressing the Challenges of Globalization: An Independent Evaluation of the World Bank's Approach to Global Programs, OED, 2004 (World Bank).

⁷ Op. cit.

⁸ IEG Evaluation of World Bank Support for Client Training – Approach Paper, November 2005 (CODE2005-0103).