

2008

Годовой обзор эффективности
деятельности в области развития
Общие глобальные задачи



Резюме

Резюме

Для Всемирного банка и его партнеров неизменным испытанием является то, насколько результативна их деятельность, направленная на то, чтобы освободить людей от бедности и обеспечить социально и экологически устойчивое развитие. Успех этой деятельности в любой отдельной стране все чаще оказывается в зависимости от прогресса в решении общих глобальных задач. Справедливый и эффективный режим международной торговли, например, представляет собой глобальное общественное благо, которое позволяет развивающимся странам расширять торговлю и расти более быстрыми темпами. Растущая глобальная угроза изменения климата – напротив, представляющая собой “общественное зло” – подвергает особой опасности бедных, которые несут на себе основную тяжесть учащающихся стихийных бедствий и угроз здоровью населения и сельскому хозяйству.

Годовой обзор эффективности развития за этот год составлен по новой форме, и в нем представлены сведения о деятельности Банка в двух важных взаимосвязанных областях. Часть I, которая является стандартным разделом составленного по новой форме доклада, помогает проследить за эффективностью деятельности Банка, в особенности за тенденциями изменения результативности проектов и страновых программ Банка, эволюцией мониторинга и оценки (МИО) и ролью оценок в достижении поставленных целей. В Части II рассматривается особая тема, имеющая большое значение для достижения целей, описанных в первой части: работа Банка, направленная на содействие созданию глобальных общественных благ, таких как защита климата Земли и предотвращение распространения опасных инфекционных заболеваний. Глобальные общественные блага, как и любые общественные блага, обычно дефицитны. Стимулирование деятельности на местах упрощается, когда блага идут на пользу

местного населения. Усилия, направленные на то, чтобы остановить распространение пандемии через границы, проще стимулировать, когда их плодами пользуется непосредственно местное население. В докладе рассматривается такая ситуация. Напротив, сокращение выбросов парникового газа труднее стимулировать, так как отсутствуют четко понимаемые местные блага, особенно в краткосрочной перспективе. Именно в этой ситуации, которая также рассматривается в настоящем докладе, встают наиболее трудные задачи, и Банк может сыграть новаторскую роль.

Результаты развития, связанные с кредитной деятельностью Банка, улучшились в среднесрочной перспективе, главным образом благодаря увеличению доли проектов, оцениваемых как умеренно удовлетворительные с точки зрения достижения поставленных целей. Страновые программы в плане достижения поставленных целей – обычно включаю-

щих экономический рост, сокращение бедности и экологическую устойчивость – были умеренно удовлетворительными и лучше в трех пятых случаев, в том числе в нескольких крупных странах, в которых проживает большинство бедного населения планеты. Однако слишком большое число других программ, в частности, в крайне бедных странах, было умеренно неудовлетворительным и хуже. Общий подход Банка к МИО имеет много сильных сторон, включая недавний прогресс в обновлении политики кредитования и страновых стратегий с упором на аспекты МИО. Однако существенный излишний оптимизм в проведении Банком самооценок эффективности продолжающихся проектов и недостатки в использовании систем МИО вызывают беспокойство. Качество МИО проектов часто является достаточно низким, а преследуемые цели в рамках стратегий содействия странам должны определяться более четко и ясно с использованием базисных показателей, для того чтобы они служили эффективным управленческим инструментом.

Банк уделяет растущее внимание глобальным общественным благам, которые все больше влияют на результаты развития. Он оказывает содействие созданию глобальных общественных благ через страновую деятельность, и его страновая модель эффективно работает, когда пересекаются национальные и глобальные интересы – часто при наличии согласованной международной основы для деятельности – и когда инвестиции в странах поддерживаются грантовым финансированием. Банк также настоятельно выступает за изменения в рамках глобальных систем, таких как реформа международной торговли, в тех случаях, когда он обладает опытом и готов участвовать в общественных дискуссиях. Однако наиболее трудные задачи встают в тех случаях, когда местные, национальные и глобальные блага – реальные или подразумеваемые, немедленные или для следующих поколений – существенно расходятся между собой. Например, инвестиции, необходимые для защиты климата Земли и охраны общей окружающей среды,

существенно различаются на местном, национальном и глобальном уровнях, равно как и затраты и выгоды, связанные с

этой деятельностью. Для того чтобы более эффективно перекрыть разрыв между глобальными потребностями и тем, что беспокоит отдельные страны, Банку следует рассмотреть возможность введения целевых бюджетов и более эффективных стимулов для страновых групп при ведении работы в отношении глобальных общественных благ; более эффективного применения глобальных систем знаний; разработки новых финансовых инструментов и мобилизации дополнительных ресурсов, в том числе грантовых средств, для поддержания инвестиций на страновом уровне; и более действенного использования его положения с целью придать больший голос развивающимся странам в управлении глобальными программами.

Часть I: Наблюдение за эффективностью Банка

Результаты развития, связанные с кредитной деятельностью Банка, улучшились в среднесрочной перспективе. Как подтверждают оценки ГНО, в трехлетний период по конец 2007 финансового года, 80 процентов проектов были умеренно удовлетворительными и лучше с точки зрения достижения поставленных в них целей развития. Это соответствует собственному целевому показателю эффективности Банка и представляет собой значительное улучшение по сравнению с ситуацией в начале десятилетия. Примером достижения таких результатов развития служит проект водоснабжения в Камбодже, благодаря которому 750 000 человек в Пномпене были обеспечены чистой водой.

Результаты осуществления проектов улучшились во всех секторах, однако в 2003-2007 финансовых годах средние оценки несколько ухудшились в случае проектов в области здравоохранения и управления в государственном секторе против их оценок в 1998-2002 финансовых годах. Эффективность проектов среди регионов Банка

больше всего повысилась в Африке – приблизительно три четверти проектов, взвешенных по фактически предоставленным средствам в 2003-2007 финансовых годах, были умеренно удовлетворительными и лучше с точки зрения достижения целей развития против 60 процентов в 1998-2002 финансовых годах. Перед проектами, осуществляемыми в Африке, по-прежнему стоит задача их дальнейшего улучшения и приближения по показателям эффективности к проектам в других регионах Банка.

Руководству Банка следует избегать чрезмерного оптимизма при оценке эффективности проектов на стадии осуществления с целью улучшения ориентированного на результат управления в режиме реального времени. На это указывает значительное увеличение разницы в 2007 финансовом году между самооценкой эффективности проектов Банка и окончательной оценкой результатов развития ГНО (эту разницу иногда именуют “разрывом”). В 2007 финансовом году две трети проектов, оцененных ГНО как умеренно неудовлетворительные и хуже, были представлены Банком непосредственно перед их закрытием как умеренно удовлетворительные и лучше. Столь широкий разрыв, примерно в два раза больший, чем в 2005 и 2006 финансовых годах, означает, что руководство с меньшей вероятностью выявляет проблемные проекты и принимает своевременные меры для исправления ситуации.

Руководству следует уделить внимание этой проблеме, так как доля проектов, оцененных как удовлетворительные и лучше, уменьшилась с почти 83 процентов в 2006 финансовом году до 76 процентов в 2007 финансовом году. Данные всего за один год сами по себе еще не являются причиной для тревоги, однако следует проявить бдительность, с тем чтобы не оказалось, что за этим кроется устойчивый спад. Чрезмерно сложная структура проектов и излишне амбициозные предположения относительно ответственного отношения к ним политических кругов и потенциала для их реализации лежат в основе многих недостаточно

эффективных проектов, завершенных в 2007 финансовом году.

Обеспечение высоких результатов развития на страновом уровне оказалось сложной задачей. За последние 10 лет оценки 81 страновой программы Банка – которые включают в себя проекты, рекомендации по вопросам политики и технические рекомендации, а также другие виды помощи – показывают, что три пятых из них были умеренно удовлетворительными и лучше в достижении поставленных целей развития. Если посмотреть на конкретные оценки, расставленные в соответствии со шкалой ГНО, то Банк успешно оказывал поддержку в достижении удовлетворительных результатов в 30 процентах оцененных программ, в том числе в ряде крупных важных стран, таких как Бразилия и Китай, которые значительно продвинулись в сокращении бедности. Еще 30 процентов страновых программ были оценены как умеренно удовлетворительные. Однако остальные 40 процентов программ – сосредоточенных в странах, которые являются меньшими по размеру или имеют чрезмерную бедность, таких как Малави – были умеренно неудовлетворительными и хуже с точки зрения достижения заявленных в них целей развития. Очень малое число программ обеспечивает результаты, характерные в качестве передовой практики. Так, из 36 программ, включенных в рейтинг за период с 2002 финансового года, ни одна не была оценена как высоко удовлетворительная. В то же время ни одна программа никогда не получала рейтинга высоко неудовлетворительной программы.

Насколько успешно Банк использует надлежащие системы мониторинга и оценки (МИО) и извлекает на их основе соответствующий опыт, что является ключом к повышению его эффективности в долгосрочной перспективе? Общий подход Банка к МИО имеет много преимуществ, и в последние годы был достигнут существенный прогресс в обновлении его политики кредитования и страновых стратегий при уделении особого

внимания МИО. Введение ориентированных на результат стратегий содействия странам явилось особенно важным шагом. Однако многое еще предстоит сделать при реализации всего этого на практике.

На уровне проектов общее качество МИО начиная с 2006 финансового года было низким: оно оценивалось как скромное или ничтожное в случае двух третьих проектов, по которым имеются данные. К числу факторов, повлиявших на низкую оценку качества МИО, относятся слабая структура результативности, слабо определенные взаимосвязи между затратами ресурсов и результатами и использование показателей эффективности, в которых не определены базисные и целевые уровни.

Ключевое значение для ориентированного на результат управления имеют эффективные структуры результативности на страновом уровне. Поскольку персонал еще не накопил достаточного опыта применения структур результативности, такие структуры слишком часто оказываются слабо сформулированными, что подрывает их целесообразность. Во многих случаях в этих структурах ставится слишком много задач и вводится слишком много контрольных показателей, в то время как в них отсутствуют базисные и целевые уровни. Их применимость для целей мониторинга и управления страновыми программами, а также для оценок оказываемого странам содействия весьма ограничена из-за их слабой проработки и отсутствия стимулов для проведения МИО. Тем не менее имеются примеры формирующейся оптимальной практики, такой как “Карточка учета результатов в Молдове”, с помощью которой управление страновой программой увязывается с распределением ресурсов.

Банк усовершенствовал свой подход к управлению глобальными программами и партнерствами и их мониторингу. Банк в настоящее время располагает более прочными системами для отслеживания участия в глобальных программах и партнерствах,

поощряя тем самым более строгий отбор и контроль качества на этапе вхождения. Все программы, для которых предоставляется финансирование в рамках механизма грантов на развитие на сумму в 300 000 долл. США и более на весь срок их осуществления, также подлежат независимой оценке на программном уровне. Однако проведенный ГНО анализ серии таких оценок показал, что на их качестве часто отрицательно сказываются слабые системы МИО, в частности, отсутствие системных сведений о достижении поставленных в программах задач по их завершении. Поэтому трудно определить, оказали ли, в конечном итоге, рассмотренные глобальные программы – на долю которых в совокупности приходится 100 млн долл. США годовых расходов – значительное воздействие на местах.

Два недавних изменения могут положительно повлиять на достижение Банком поставленных целей, хотя они еще находятся на раннем этапе становления. Первое – это использование оценок воздействия: за последний год их число в Банке более чем удвоилось, достигнув 158. Оценки воздействия не являются панацеей, но могут способствовать лучшему пониманию причинно-следственных связей и факторов, влияющих на результаты проектов, программ и мер политики. Однако эти оценки сосредоточены в небольшом числе областей (образование, здравоохранение и обусловленные денежные трансферты), и к ним необходимо подходить с более стратегических позиций, чтобы на их основе формировать более широкие знания.

Второе изменение – это новый подход к измерению и представлению в отчетности результатов развития по линии Международной ассоциации развития (МАР), представляющей собой главный механизм льготного финансирования в структуре Банка. Система ориентированного на результат управления для МАР, инициированная в ходе 14-го пополнения бюджета МАР с обязательствами усилить ее в ходе 15-го пополнения бюджета (МАР-15), направлена, в числе прочего, на выявление изменений показателей, в том числе таких, как

доступ к воде и состояние здоровья детей. Преждевременно судить о том, насколько эффективно это будет работать, но это важный шаг в направлении мониторинга и оценки на корпоративном уровне. В то же время встают трудные вопросы о том, могут ли сложиться более комплексные структуры результативности для Банка в целом и каким образом это произойдет. В настоящее время по-прежнему трудно свести воедино различные показатели МИО, чтобы сформировать представление об общих результатах развития, достигнутых Банком.

Требуется извлечь два общих урока, которые позволят лучше следить за эффективностью работы Банка. Во-первых, требуются практические действия (а) на уровне проектов, а также глобальных и региональных программ для повышения качества систем МИО, в особенности путем формирования надежной базисной информации и четкого определения взаимосвязи между результатами проектов и целевыми достижениями; (b) на страновом уровне для упрощения структур результативности и повышения их полезности для управления программами и их оценки; (c) на институциональном уровне, с тем чтобы Банк и страны-партнеры могли управлять растущим числом оценок воздействия и использовать их для накопления опыта, в том числе за счет их более полной интеграции в страновые программы и использования межстрановой синергии при проведении исследований и обмена результатами. Во-вторых, Банку и ГНО необходимо упрочить базу знаний, основанных на оценках, для достижения Банком корпоративных результатов. Прогресс по этим двум направлениям повысит перспективы усиления воздействия на развитие в предстоящие годы.

Часть II: Общие глобальные задачи

Задача обеспечения глобальных общественных благ

Решение проблемы глобального изменения климата и обеспечение других важных глобальных общественных благ являются

одними из наиболее сложных задач нашего времени. Действительно, многие глобальные общественные блага являются хронически дефицитными. Почему? Потому что трудно убедить страны действовать коллективно в создании общественного блага – такого как сохранение чистоты воздуха, – особенно если затраты должны нести местные органы, а благо в основном носит национальный или глобальный характер. Тем не менее существует растущая взаимосвязь между различными видами инвестиций и необходимыми на разных уровнях действиями для содействия созданию глобальных общественных благ.

Группа организаций Всемирного банка подчеркивает необходимость содействия созданию глобальных общественных благ в качестве одного из своих главных приоритетов на будущее. Эффективное обеспечение таких глобальных общественных благ во все большей степени влияет на результаты развития (обсуждаются в Части I выше), в особенности на преодоление многочисленных аспектов бедности, включая факторы уязвимости. Стратегическая основа той роли, которую Банк играет в отношении глобальных общественных благ, показывает, что он способен интегрировать в страновые программы факторы, вызывающие глобальную обеспокоенность, и выступать за коллективные международные действия. Как может Банк повысить свою эффективность в этой области?

Способна ли модель Банка, основанная на страновом подходе, содействовать созданию глобальных общественных благ?

Применение в качестве платформы для работы Банка в области глобальных общественных благ модели, основанной на страновом подходе, имеет свои преимущества и недостатки. Эта модель эффективно работает, когда национальные партнеры видят связь между благами внутри страны и глобальными благами, а также когда Банк располагает привлекательным инструментом для содействия деятельности на страновом уровне. Например, успешной работе Банка по оказанию

помощи странам-клиентам в постепенном прекращении использования озоноразрушающих веществ способствовало наличие Монреальского протокола – обязательной к выполнению договоренности стран о принятии глобально согласованных действий, – а также Многостороннего фонда, из которого предоставляются ресурсы для инвестиций. Гранты из Глобального экологического фонда (ГЭФ) были также успешно интегрированы в страновые программы Банка, например в Китае, где крупный портфель ГЭФ способствовал усилению внимания к экологическим проблемам. Во Вьетнаме Банк был также в состоянии использовать свои экспертные знания в различных секторах в сочетании с льготным финансированием, чтобы помочь властям справиться с угрозой птичьего гриппа, что частично было связано с тем, что страна была сильно заинтересована в том, чтобы предотвратить экономические осложнения в отечественной пищевой промышленности.

Однако основанная на страновом подходе модель подвергается давлению, особенно когда глобальные и страновые интересы существенно расходятся, а традиционные инструменты Банка, включая кредитование, не пользуются спросом среди клиентов. Это вдвойне затрудняет достижение прогресса в отношении глобальных общественных благ. Для решения проблемы изменения климата требуются большие коррективы различного экономического поведения, включая сокращение выбросов и повышение общеэкономической эффективности энергии и ее использования. Для многих стран выгоды от таких действий представляются удаленными, в то время как затраты должны быть понесены в ближайшем будущем. Однако до настоящего времени Банку не удалось организовать привлекательную крупномасштабную программу финансирования или использовать какую-либо международную основу для содействия комплексным действиям в отношении изменения климата. Важное значение будет иметь то, насколько недавно обсуждавшиеся фонды инвестиций в климат помогут улучшить ситуацию.

Банк уделяет особое внимание мерам, содействующим созданию глобальных общественных благ, в рамках своих корпоративных стратегий высокого уровня, и этот вопрос был выделен президентом в качестве одного из шести стратегических направлений работы Банка. Однако это внимание ослабевает с переходом от корпоративных к отраслевым или региональным стратегиям и далее к страновым стратегиям. Вопрос о глобальных общественных благах широко обсуждался в рамках *Основы ГОБ* и *Долгосрочной стратегической деятельности* Банка, но не были конкретно определены способы преобразования корпоративных интересов в действия на уровне стран. Решения этих вопросов в рамках стратегий следующего уровня – на уровне систем и региональных отделов Банка – существенно варьируют. Глобальным общественным благам уделяется больше внимания в рамках отраслевых и региональных стратегий, касающихся проблем экологии, чем тех, которые касаются сферы здравоохранения. Это может быть связано с типом необходимых интервенций для создания глобальных общественных благ в области здравоохранения: так, для контроля над инфекционными болезнями требуется сильная сосредоточенность на национальном уровне, возможно, без прямой связи с глобальными действиями.

Системы интеграции глобальных общественных благ в страновые стратегии слабо развиты. Общее экологическое достояние наиболее часто отмечается в страновых стратегиях (что частично связано с тем, что проекты ГЭФ полностью интегрированы в системы Банка), но другие глобальные общественные блага выделяются не столь часто. Нет указаний на то, что со временем отражение глобальных общественных благ в страновых стратегиях Банка расширилось, но совсем недавние примеры оптимальной практики – например, в Бразилии – могут проложить путь для более тщательного и последовательного стратегического планирования.

Банк располагает, по крайней мере, тремя механизмами для того, чтобы перейти от

стратегий к действиям на страновом уровне: распределение бюджетных и трасовых средств, финансовый инструментарий и глобальные программы. Все они по очереди обсуждаются ниже.

РАСПРЕДЕЛЕНИЕ РЕСУРСОВ

Согласно оценкам Банка, его административные расходы по созданию глобальных общественных благ в 2007 финансовом году составляют порядка 110 млн долл. США, причем почти половину этой суммы обеспечивают источники вне базового бюджета Банка, такие как трасовые фонды. Данная область работы, оцениваемая приблизительно в 4 процента всего операционного бюджета, является одним из наименее затратных из шести стратегических направлений Банка. К этим оценкам следует относиться с некоторой осторожностью, так как они могут существенно отличаться, в зависимости от используемых определений и классификаций данных. На перспективу использование более точных определений и более четкий контроль над расходами на глобальные общественные блага может послужить полезным управленческим инструментом.

Сильный упор на трасовые фонды для финансирования работы в области глобальных общественных благ может сам по себе усугубить трудности интеграции такой деятельности наряду с давней работой, финансируемой из собственного бюджета Банка. Расходы на создание глобальных общественных благ в целом быстро росли на протяжении последних пяти лет, и наибольшее увеличение расходов пришлось на работу в отношении общего экологического достояния.

ФИНАНСОВЫЙ ИНСТРУМЕНТАРИЙ

Льготное финансирование играет важную роль в оказании содействия созданию многих глобальных общественных благ, и в последние годы Банк выделил значительный объем средств МАР для оказания помощи странам в реализации программ, включающих четкие аспекты глобальных общественных благ, такие как борьба с ВИЧ/СПИДом и защита общего

экологического достояния. Однако потенциал реализации на страновом уровне часто оказывается полностью задействованным, и национальные приоритеты могут выходить на первый план перед некоторыми глобальными общественными благами. Персонал докладывает, что существует большое нежелание среди национальных партнеров и групп сотрудников Банка, работающих в странах, допускать отвлечение ассигнований МАР, предназначенных для сокращения бедности, на оказание содействия созданию глобальных общественных благ, выгоды от которых могут не ощущаться бедными в ближайшее время. Недавним нововведением МАР стало специальное ассигнование средств для региональных (осуществляемых в нескольких странах) проектов. Хотя еще рано оценивать, насколько эффективно работает это нововведение, за ним необходимо пронаблюдать ввиду его возможного применения к некоторым глобальным общественным благам, хотя необходимо тщательно проследить за тем, чтобы не произошло дробления общей структуры МАР.

Когда Банк располагает четким и жизнеспособным инструментом для оказания помощи своим странам-партнерам в осуществлении деятельности в отношении некоторых глобальных общественных благ, они добиваются успехов, и хорошим примером этому служит ГЭФ. Если Банк не располагает очевидно привлекательным финансовым инструментом – и/или если страны-партнеры не предъявляют достаточного спроса – прогресс менее заметен. Например, весьма неоднозначный результат дали меры по защите и сохранению важных лесных ресурсов во всем мире. В Индонезии, как показала оценка программы содействия стране, осуществлявшейся Банком в период с 1999 по 2006 годы, в области лесоводства велась широкомасштабная аналитическая работа, но размер займов был небольшим. Достигнутое за этот период влияние Банка было весьма ограниченным, и обезлесение продолжалось быстрыми темпами.

Часто отмечается несоответствие между потребностями (и ресурсами) стран и глобаль-

ными устремлениями в отношении глобальных общественных благ. В странах со средним уровнем дохода возможности Банка влиять на принятие (или убеждать в необходимости принятия) конкретных мер в отношении некоторых глобальных общественных благ являются неизбежно ограниченными, даже несмотря на то что для эффективного обеспечения этих благ требуется широкое участие таких стран со средним уровнем дохода. Ограниченные возможности нелегитимного финансирования очевидны и четко проявились, например, в работе Банка в отношении птичьего гриппа, так как только 7 из 50 одобренных проектов финансируются Международным банком реконструкции и развития (МБРР), и до настоящего времени было фактически предоставлено только 12 из 94 млн долл. США займов МБРР.

ГЛОБАЛЬНЫЕ ПРОГРАММЫ

Банк в настоящее время является партнером по приблизительно 160 глобальным программам и партнерствам, и приблизительно 90 процентов всех контролируемых Банком расходов по этим глобальным программам и партнерствам идет на обеспечение глобальных общественных благ. Большая часть этих расходов приходится на несколько крупных инициатив: Глобальный фонд борьбы со СПИДом, туберкулезом и малярией, ГЭФ и Консультативную группу по международным сельскохозяйственным исследованиям (КГМСИ). Однако административные усилия Банка в отношении глобальных программ и партнерств продиктованы не только соображениями глобальных общественных благ, так как свыше 100 этих программ сосредоточены в основном на национальных общественных благах, таких как развитие городов или регулирование рынков инфраструктуры.

Несмотря на прямую роль Банка как партнера по глобальным программам, в них временами отсутствуют систематические связи со странами программами. Например, участие стран со средним уровнем дохода во многих программах является лишь скромным. К руководителям заданий для глобальных программ не предъявляется общего требования показывать, как эти

программы повышают ценность страновых программ и операций Банка, и они не испытывают стимулов или не имеют административного бюджета для этого.

Простая передача глобальной программы под ответственность Банка – как это было сделано в случае 57 таких программ – еще не гарантирует эффективных страновых связей. Например, связи были слабыми в рамках Программы создания потенциала репродуктивного здравоохранения, несмотря на ее потенциальную синергию с инвестиционными операциями Банка в различных странах. В оценках ГНО также делается вывод о том, что большая легитимность глобальной программы, как представляется, содействует созданию более прочных связей со страновыми операциями.

Предпринимая усилия для обеспечения региональных общественных благ – и увязки региональных и страновых факторов беспокойности и возможностей – Банк сталкивается с такими же сложными задачами, как и в случае глобальных общественных благ. Значение региональных программ возросло в последние годы, однако их интеграция в страновые программы по-прежнему скорее является исключением из правила, и на них по-прежнему приходится лишь скромная часть займов Банка.

Пропаганда Банком глобальных общественных благ: что работает и что не работает?

Успешная информационно-пропагандистская деятельность выходит за рамки поощрения действий на страновом уровне. Она также предусматривает обеспечение коллективной глобальной реакции и содействие формированию заинтересованности в развитии со стороны бедных в рамках международных соглашений и основ для деятельности.

Содействие совершенствованию глобальной торговой основы служит примером успешной информационно-пропагандистской работы Банка. К ее ключевым компонентам относятся

длительный период непосредственной работы со странами-партнерами, формирование первоклассного интеллектуально-аналитического исследовательского потенциала, а также проактивная и хорошо заметная деятельность по распространению информации и готовность участвовать в общественных дискуссиях. Сочетание этих компонентов дало превосходный эффект, и деятельность Банка также получила возможность оказать свое влияние в контексте “живых” переговоров для Дохского раунда нового международного торгового соглашения.

Опыт работы в отношении птичьего гриппа также показывает преимущества Банка как пропагандиста и организатора. Вклад Банка в глобальную реакцию был основан на прочном экономическом анализе, его организационных возможностях, фидуциарной репутации и опыте работы в различных секторах. Работе Банка также содействовало наличие благоприятной почвы для его усилий как пропагандиста, поскольку обеспокоенность на глобальном и национальном уровнях совпала, когда страны испытывали срочные потребности.

Более сложной задачей оказалась пропаганда общего экологического достояния. Банк сыграл положительную роль в пропаганде некоторых весьма практичных механизмов, что включало в себя обеспечение ресурсов для ГЭФ, внедрение Прототипа углеродного фонда (и последующих углеродных фондов), а также создание методологий для введения в действие Механизма чистого развития. Вопрос о степени выполнения Банком роли ведущего влиятельного пропагандиста в решении проблем изменения климата является более спорным, но в настоящее время создана платформа, на основе которой может строиться дальнейшая пропагандистская работа, в том числе в рамках принятой Банком Стратегической основы для решения проблем изменения климата.

Пропаганда посредством глобальных программ становится все более важным механизмом содействия созданию глобальных общественных благ, а обеспечение надлежащего голоса и представительства развиваю-

щихся стран в рамках таких программ повышает их восприимчивость и долгосрочную устойчивость. Тем не менее развивающиеся страны по-прежнему не имеют достаточно сильного голоса – не в последнюю очередь в управлении многими глобальными программами, – и до сих пор не известно, мог ли Банк добиться большего в этом вопросе. Воодушевляет то, что структуры управления рядом программ, в том числе ГЭФ и КГМСИ, улучшились со временем. В случае крупных новых глобальных программ в области изменения климата крайне важно иметь надежные равноправные структуры управления, уравнивающие интересы ключевых участвующих сторон.

Улучшение поддержки Банком создания глобальных общественных благ: уроки, продиктованные опытом

Страновая модель Банка играет свою роль в содействии созданию глобальных общественных благ. Она эффективно работает, когда национальные и глобальные интересы совпадают – часто при наличии согласованной международной основы для действий, такой как Монреальский протокол – и когда грантовое финансирование поддерживает инвестиции, осуществляемые страной.

Что касается дальнейшей деятельности, то некоторые крупные общие глобальные задачи встают, когда национальные и глобальные блага существенно расходятся – особенно в области защиты климата. При решении этих проблем Банк должен найти способ – в том числе посредством сотрудничества с Международной финансовой корпорацией и Многосторонним агентством по инвестиционным гарантиям – более действенно преодолевать разрыв между глобальными потребностями и предпочтениями стран. Уроки, продиктованные настоящим обзором, указывают на некоторые меры в пяти областях, которые могут помочь Банку расширить свои возможности содействовать созданию глобальных общественных благ.

Во-первых, Банк может создать более действенные стимулы для эффективного обеспечения

глобальных общественных благ на страновом уровне. Это включает новые подходы к определению бюджетов и признанию достижений руководителей и персонала. Что касается определения бюджетов, то один из вариантов заключается в резервировании на корпоративном уровне существенных административных фондов для последующего распределения среди страновых групп – в рамках прозрачного и возможно конкурентного механизма – для проведения ими работы в отношении высокоприоритетных глобальных общественных благ на страновом уровне. Необходимо будет обеспечить, чтобы такое финансирование использовалось группами как реальное дополнение, а не замена другой деятельности. Чтобы обеспечить более эффективные стимулы для персонала, руководители на всех уровнях должны рассмотреть возможность признания в системах трудовой аттестации сотрудников их страновой деятельности и работы на глобальном уровне в отношении глобальных общественных благ.

Во-вторых, Банк может рассмотреть возможность принятия более четких организационных механизмов для наиболее эффективного отбора, и в действительности увязки, задач на страновом, региональном и глобальном уровнях. Некоторые регионы могут пожелать, чтобы только определенный персонал работал над их региональными программами (и региональными общественными благами), как это делалось в Африке, и возможно также брал под свою ответственность вопросы, касающиеся глобальных общественных благ. Однако единого рецепта не существует, и другие регионы могут предпочесть другие механизмы, отвечающие их условиям.

В-третьих, определенную пользу может оказать более эффективный подход к обеспечению доступа страновых групп, работающих над созданием глобальных общественных благ, к глобальным знаниям и потенциалу Банка. С этой целью следует пересмотреть то, как Банк может наиболее эффективно использовать свой опыт и, в частности, опыт своих специалистов, работающих в центральных подразделениях организации.

В-четвертых, Банк и его заинтересованные стороны могут возобновить уделяемое ими внимание тому, чтобы перспективы развивающихся стран эффективно увязывались с глобальными задачами. Банк может быть в состоянии более эффективно использовать свое положение для обеспечения большего голоса развивающихся стран в управлении важными глобальными программами. Он должен занять более проактивную позицию в пропаганде интересов развития – и интересов развивающихся стран-партнеров – в рамках международных форумов (и соглашений) по вопросам глобальных общественных благ. Это будет включать в себя дальнейшее обеспечение Банком дополнительной помощи развитию, а также его содействие разработке и использованию рыночных инструментов, с тем чтобы помочь развивающимся странам в создании глобальных общественных благ. Банк может также изучить дальнейшие способы стимулирования обмена знаниями между странами Юга и разработки и применения новых технологий, созданных при участии стран Юга и для внедрения в них, с целью оказать содействие созданию глобальных общественных благ, таких как невредные для климата способы производства и использования энергии.

Наконец, требуется более прочное и более точное обоснование затрат и выгод, связанных с действиями, предлагаемыми для работы Банка в плане содействия созданию глобальных общественных благ, с тем чтобы обеспечить финансовую и институциональную устойчивость этой работы на долгосрочную перспективу. В частности, в том что касается глобальных программ, Банк должен удвоить свои усилия для улучшения отбора программ, а также занимать более прямолинейную позицию при отказе от программ, полезность которых и соотношение затрат и выгод вызывают сомнения. Банк должен также настойчиво внедрять – и использовать – надежные структуры результативности, подкрепляемые реалистичными и эффективными с точки зрения затрат системами мониторинга и оценки.