

Всемирный банк

Пресс-релиз No. 2002/074/S

Контактные лица: Анна Е. Луна (202) 473 2907

alunabarros@worldbank.org

Мириам Разак (202) 458 2931

mrzaq@worldbank.org

Синтия Кейс Мак-Махон (ТВ/радио) (202) 473-2243

Ccasemcmahon@worldbank.org

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЕ РАЗВИТИЕ – КЛЮЧ К СОКРАЩЕНИЮ МАСШТАБОВ БЕДНОСТИ

В новом докладе рекомендуется использовать гибкие, инновационные подходы к созданию институтов, доступных для малоимущих слоев населения

ВАШИНГТОН, 11 сентября 2001 года – Как отмечается в **Докладе о мировом развитии 2002 года: создание институтов по поддержке рынка**, слабые институты – запутанное законодательство, коррумпированные суды, перекосы в системах кредитования, сложные процедуры регистрации предприятий – ухудшают положение малоимущих и тормозят развитие. В новом докладе Всемирного банка указывается, что в странах, где решению этих проблем уделяется должное внимание и где создаются новые институты, отвечающие местным потребностям, удастся добиться резкого увеличения доходов населения и снижения уровня бедности. Эти институты отличаются большим разнообразием, – начиная от неписаных обычаев и традиций и кончая сложными сводами законов, регулирующих международную торговлю.

“Без эффективных институтов бедные слои населения и бедные страны не могут воспользоваться выгодами, создаваемыми рынком, – утверждает **Главный экономист и старший вице-президент Всемирного банка Николас Стерн**, курировавший подготовку доклада. – В настоящем докладе предлагаются принципы проведения реформ, основанные на опыте тех, кто решает сложные задачи строительства более эффективных институтов в разных странах мира.”

Общая проблема – усложненность и неэффективность институтов

Усложненность и неэффективность институтов – это общая проблема, с которой сталкивается прежде всего малоимущее население бедных стран. Например, в Мозамбике для регистрации нового предприятия необходимо разрешение 19 инстанций, на что уходит пять месяцев, при этом затраты превышают среднегодовой доход на душу населения. Для сравнения: чтобы зарегистрировать новое предприятие в Австралии, требуется получить разрешение двух инстанций, на что уходит два дня и всего лишь два процента от среднегодового дохода на душу населения. В Словении разрешение спора по поводу возврата чека может длиться четыре года, а в Сингапуре – всего 35 дней.

“Особенно много проблем возникает из-за чрезмерной усложненности правил и процедур, действующих в бедных странах, – отмечает **Директор группы по подготовке Доклада о мировом развитии 2000 года Румин Ислам**. – Вместо того, чтобы защищать права

потребителей и предприятий, такие правила и процедуры приводят к росту коррупции, излишним затратам человеческой энергии и снижению производительности труда."

В докладе содержится вывод о том, что упрощение юридических процедур может содействовать повышению эффективности судебной системы без ущерба для правосудия. Альтернативные системы разрешения споров, с основе которых, например, лежат социальные нормы, также могут расширить доступ бедных слоев населения к юридическим услугам. Так, в Бангладеш одна из неправительственных организаций оказывает женщинам бесплатные посреднические услуги, благодаря которым большинство споров в сельских общинах разрешается менее, чем за два месяца, в то время как в суде на рассмотрение подобных дел уходит три года.

"Для разрешения споров, возникающих в ходе обычных деловых операций, людям необходимо иметь доступ к эффективно действующим судам, в которых судьи должны быть подотчетными лицами", – отмечает Ислам.

Учиться у лучших

В докладе представлена аналитическая концепция, основанная на тщательном анализе данных по институциональному строительству на микро-уровне. Эти новые данные получены в результате проведенных в последнее время исследований в области правовых систем, норм, регулирующих предпринимательскую деятельность, и прав собственности на средства массовой информации почти в 100 странах.

На основе результатов этих исследований в докладе утверждается, что все институты по поддержке рынка выполняют одну или несколько из трех функций: они способствуют либо препятствуют распространению информации; четко определяют и контролируют соблюдение прав собственности и договорных обязательств; а также усиливают либо ослабляют конкуренцию. В докладе делается вывод о том, что реформы и инновации наиболее эффективны в тех случаях, когда они удовлетворяют потребностям страны в соответствии с ее конкретными условиями и расширяют доступ для бедных слоев населения. Например:

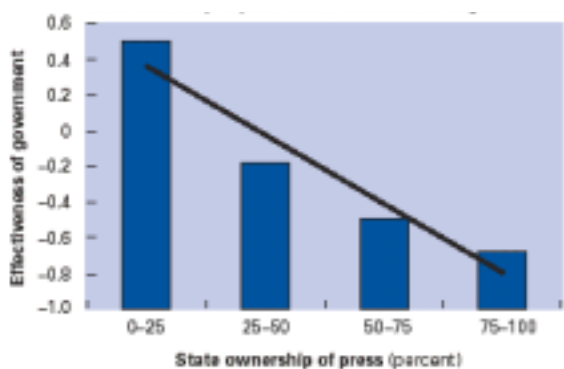
- ♦ Во многих странах правовые системы не удовлетворяют потребностей малоимущего населения, которое не в состоянии оплатить юридические услуги и разобраться в сложных юридических документах. В Сальвадоре, Таиланде и Уганде созданы суды, рассматривающие несложные дела с небольшой суммой иска в соответствии с упрощенной, иногда установленной в устной форме, процедурой. Более простые процессуальные нормы позволяют разрешать споры быстрее и с меньшими затратами, чем в обычных судах.
- ♦ Процедуры выдачи официальных свидетельств прав собственности на землю зачастую являются слишком сложными и дорогостоящими для бедных. Однако не имея таких свидетельств, малоимущие крестьяне не могут использовать землю в качестве залогового обеспечения и тем самым лишаются возможности вкладывать средства в улучшение сельскохозяйственных угодий, например, в осушение или орошение земель. В Мексике и Перу процедура регистрации прав собственности на землю была упрощена и в настоящее время даже владельцы небольших участков могут без проволочек, в соответствии с прозрачной процедурой получить свидетельство своего права собственности на землю.

- ♦ Нормы и правила в сфере инфраструктуры обычно препятствуют вступлению на рынок мелких предприятий, не обладающих необходимым капиталом или техникой. Однако именно такие предприятия с наибольшей вероятностью будут предоставлять наиболее дешевые услуги бедным слоям населения. В Бразилии, Боливии и Сенегале недавно были введены более гибкие правила получения разрешений на оказание таких услуг, как телефонизация и проведение водопровода в барачных поселках по низким ценам.

В докладе отмечается, что приемлемость для страны того или иного института зависит от существования вспомогательных институтов, уровня технического развития, наличия квалифицированных кадров, масштабов коррупции, объема затрат на содержание такого института и обеспечение доступа к нему.

Авторы доклада также пришли к выводу о том, что открытый обмен информацией повышает потребность общества в более эффективных институтах, что в свою очередь способствует совершенствованию государственного управления и достижению более высоких социально-экономических показателей. Анализ структуры собственности на средства массовой информации в 97 странах показал, что государственные СМИ как правило не столь эффективно контролируют деятельность органов власти, как частные. В странах, где преобладает государственная собственность на печатные и вещательные средства информации, население имеет меньше политических прав, там выше уровень коррупции, ниже качество управления экономикой, менее развиты финансовые рынки и хуже качество образования и здравоохранения (см. рисунок).

Figure 10.2
State media ownership and low competition are associated with poor outcomes



В странах, правительства которых сократили долю государственной собственности на средства массовой информации, часто отмечается быстрое увеличение объема информации и повышение качества освещения событий. Например, в Мексике в результате частичной приватизации систем радиовещания в 1989 году резко возросло количество сообщений о случаях коррупции в правительстве. В Гане создание в 1997 году новой частной телевизионной станции привело к более широкому освещению деятельности правительства и позволило более открыто оценивать результаты его работы.

Однако высокая степень концентрации собственности в частных руках также может ограничивать свободу средств массовой информации. Например, во время президентских выборов в Украине в 1999 году частные информационные компании, имевшие связи с правительственными кругами, предоставляли действующему президенту больше эфирного времени и освещали его предвыборную кампанию в более благоприятном свете по сравнению с шестью его соперниками.

Не подходить ко всем с одной меркой

Позитивный и негативный опыт других стран в области институционального строительства может оказаться весьма ценным. Однако копирование институциональных моделей без учета того, насколько они нужны населению конкретной страны, а также без

оценки возможностей правительства и граждан может привести к напрасному растрачиванию и без того скудных ресурсов, – отмечается в докладе.

Так, в начале и середине 90-х годов в Гамбии и Замбии предпринимались попытки организации фондовых рынков, для чего были созданы биржи и проведена подготовка кадров для работы на них. Однако в этих странах было настолько мало компаний, акции которых котировались на бирже, а объемы торгов были столь незначительны, что эти биржи оказались не в состоянии самостоятельно покрывать свои издержки. Сегодня, по прошествии времени, очевидно, что в те годы необходимые условия для создания фондовых рынков в этих странах еще не созрели, а затраченные на это усилия целесообразнее было бы направить на удовлетворение других нужд, таких как совершенствование систем бухгалтерского учета и информационного обеспечения.

“В области развития существует тенденция рассматривать подходы, которые принесли желаемые результаты в одной или нескольких странах, в качестве "наилучшей практики", которую пытаются внедрить в других странах, – отмечает Румин Ислам. Что касается институтов, то здесь нельзя подходить ко всем с общей меркой”.

Рекомендации Всемирного банка обобщены в докладе в виде четырех принципов, которыми надлежит руководствоваться разработчикам политики для создания более эффективных институтов:

- **Увязка с тем, что уже существует:** при создании любого нового института необходимо учитывать природу вспомогательных институтов, уровень квалификации кадров, развития технологии и масштабы коррупции. Затраты на создание и обеспечение функционирования института должны быть соизмеримы с уровнем доходов на душу населения, что обеспечит доступ широких слоев населения к этому институту, а также возможность его использовать.
- **Использование инновационных подходов:** институты не представляют собой нечто неизменное. Будьте готовы экспериментировать с новыми институциональными формами, преобразовать те, которые не выполняют свои функции, или вовсе отказаться от них.
- **Развитие связей:** устанавливайте связи между общинами, содействуя беспрепятственному распространению информации и свободной торговле. В частности, обмен информацией в открытых дебатах порождает спрос на институциональные преобразования.
- **Содействие конкуренции:** поощряйте конкуренцию между административно-территориальными единицами, компаниями и отдельными предпринимателями. Конкуренция создает спрос на новые институты, изменяет модели поведения, повышает гибкость рынков и позволяет находить новые решения.