

# Оценка деятельности МВФ

## Обзор первых трех исследований недавно созданного Независимого отдела оценки

Питер Б. Кенен

**П**РИМЕНЯЕТ ЛИ МВФ универсальный подход к налогово-бюджетной политике стран, которые обращаются к нему за помощью, во всех случаях требуя сокращения бюджетных расходов? Были ли положения программ МВФ, касающиеся налогово-бюджетной сферы, причиной значительного падения объема производства в странах, затронутых азиатским кризисом 1997–1998 годов? Почему эти программы столь медленно останавливали отток капитала из таких стран? Сдерживают ли программы МВФ экономический рост и наносят ли они ущерб малоимущим? И почему некоторые страны оказываются в хронической зависимости от финансирования МВФ, которое, как предполагается, должно быть временным?

Новые ответы на эти вопросы в настоящее время можно найти в первой серии исследований, подготовленных Независимым отделом оценки (НОО) МВФ, и если они представляют собой типичный образец исследований, которые этот отдел будет проводить в дальнейшем, МВФ и его государства-члены получают от работы отдела огромную пользу. Его анализ отличается большой скрупулезностью и представляет собой сочетание тщательной обработки количественной информации, детальных страновых исследований и обсуждений с сотрудниками МВФ, должностными лицами стран и другими сторонами. Его выводы являются в высшей степени разумными, и большинство его рекомендаций следует принять, хотя выполнение некоторых из них связано с трудно разрешимым конфликтом между открытостью и прозрачностью.

НОО выбрал три темы для исследований в первый год работы: бюджетная корректировка в программах, поддерживаемых ресурсами МВФ, роль МВФ в урегулировании трех кризисов в области операций с капиталом (в Индонезии, Корее и Бразилии) и длительное использование ресурсов МВФ.

### Оценка стратегии в налогово-бюджетной сфере

В докладе НОО по бюджетной консолидации ставится два основных вопроса. Требовали ли программы МВФ чрезмерной бюджетной консолидации?

Адекватны ли были качественные характеристики бюджетной консолидации — структура, устойчивость и сфера охвата, особенно с точки зрения ее воздействия на социальные расходы и уязвимые слои общества?

Страна, обязавшаяся улучшить сальдо счета текущих операций, часто вынуждена направлять больше ресурсов на производство экспортных и конкурирующих с импортом товаров и потому должна сократить совокупный внутренний спрос. Уже хотя бы по этой причине часто возникает необходимость в ужесточении налогово-бюджетной политики. Однако степень такого ужесточения невозможно определить без предварительного прогноза совокупных расходов, особенно внутренних инвестиций. Кроме того, в некоторых случаях потребность в ужесточении политики обусловлена ограниченными возможностями правительства привлекать займы либо необходимостью обеспечивать или поддерживать устойчивость долговой ситуации.

Тем не менее НОО пришел к заключению, что связь между сальдо бюджета и сальдо счета текущих операций в программах МВФ слабее, чем можно было бы ожидать. Структурный анализ, охватывающий 143 недавние программы, действительно выявляет положительную связь между знаком целевого изменения первичного сальдо бюджета и знаком прогнозируемого изменения сальдо счета текущих операций, однако эти два показателя существенно различаются по величине. Если прогнозируется улучшение счета текущих операций на 1 процент ВВП, предполагается, что сальдо бюджета улучшится лишь на одну пятую этой величины. Гораздо большая доля целевого изменения сальдо бюджета объясняется исходным уровнем этого сальдо. Если правительство имеет большой дефицит бюджета, оно должно сократить этот дефицит.

Таблица 1

### Различные подходы

Не во всех программах МВФ предусматривалось улучшение как сальдо бюджета, так и сальдо счета текущих операций.

Категория	Процент программ	Исходное значение в % от ВВП	
		Сальдо счета текущих операций	Сальдо бюджета
Улучшение сальдо бюджета:			
Улучшение сальдо счета текущих операций	43	-6,6	-5,7
Ухудшение сальдо счета текущих операций	27	-1,9	-4,4
Ухудшение сальдо бюджета:			
Улучшение сальдо счета текущих операций	15	-8,2	-1,1
Ухудшение сальдо счета текущих операций	15	-3,7	-1,1

Источник: IEO, *Evaluation of Fiscal Adjustment*, Table 2.3 (НОО, «Оценка бюджетной корректировки», таблица 2.3).



Таблица 2

**Ограничение экономического роста?**

НОО пришел к выводу, что в странах, осуществляющих программы МВФ, наблюдались более высокие темпы экономического роста.

(проценты)

Категория	Тенденция предыдущего десятилетия	Год, предшеств. началу реализации программы	Годы программы	
			Первый	Второй
Все программы	1,6	1,4	2,2	3,8
Страны с низкими доходами <sup>1</sup>	1,7	2,8	4,4	4,3
Страны с переходной экономикой <sup>2</sup>	-2,1	-3,3	0,4	3,0
Все остальные страны <sup>3</sup>	3,6	2,4	0,9	3,7
Кризисы в области операций с капиталом	4,8	2,9	-5,0	4,7
Другие программы	3,4	2,3	2,1	3,5

Источник: IEO, *Evaluation of Fiscal Adjustment*, Table 5.1 (НОО, «Оценка бюджетной консолидации», таблица 5.1).

<sup>1</sup>Среднее значение по 64 программам с использованием механизма расширенного финансирования структурной перестройки (ЕСАФ) или механизма финансирования на цели сокращения бедности и содействия экономическому росту (ПРГФ).

<sup>2</sup>Среднее значение по 34 программам с использованием договоренностей о кредитах «станд-бай» или механизма расширенного кредитования МВФ (ЕФФ).

<sup>3</sup>Среднее значение по 61 программе с использованием договоренностей о кредитах «станд-бай» или механизма расширенного кредитования МВФ (ЕФФ), десять из которых были связаны с кризисом в области операций с капиталом; результаты по ним приведены отдельно ниже.

Аналогичная закономерность проявляется в таблице 1, где большинство тех же самых программ сгруппировано по прогнозируемым изменениям обоих сальдо. Хотя 70 процентов программ предусматривало улучшение сальдо бюджета, лишь две трети из этой группы предусматривало улучшение сальдо счета текущих операций. Главной особенностью программ, предусматривающих улучшение сальдо бюджета, является исходный размер бюджетного дефицита. Напротив, половина программ, предполагающих ухудшение сальдо бюджета, тем не менее требует улучшения сальдо счета текущих операций.

Ссылаясь на эти и другие результаты, НОО делает убедительный вывод о том, что в программах МВФ не прослеживается универсальная стратегия. Кроме того, полученные результаты показывают, что программы МВФ не ведут к понижению темпов экономического роста. В таблице 2 представлены некоторые соответствующие данные. Как правило, в год, предшествовавший началу реализации программы, темпы роста ВВП были гораздо ниже тенденции роста в предыдущее десятилетие; исключения составляют страны с низкими доходами. И во всех, кроме одной, группах стран темпы роста в первый год программы были выше, чем в год, предшествовавший началу ее реализации, и, как правило, они были еще выше во второй год программы. В таблице также показано, что исключительный случай более медленного роста в первый год программы объяснялся главным образом резкими экономическими спадами в небольшом числе стран, где в предыдущие несколько лет происходили кризисы в области операций с капиталом (этот вопрос обсуждается ниже).

Оценка НОО также дает ответ на обычную критику в адрес МВФ по поводу того, что он уделяет недостаточное внимание последствиям бюджетной корректировки для жизненно важных социальных программ, например, в области здравоохранения и образования. Для этого НОО сравнивает соответствующие уровни государственных расходов отдельных стран в годы, когда они осуществляли программы МВФ, с уровнями расходов в другие годы. В подавляющем большинстве случаев существенных различий не было, независимо от способа оценки расходов. Более того, даже в тех странах, где существенные различия наблюдались, число случаев увеличения

расходов, как правило, превышало число случаев их сокращения. Вместе с тем, НОО указывает, что уязвимые слои общества не всегда хорошо защищены от последствий ужесточения налогово-бюджетной политики, и приводит следующий тревожный пример.

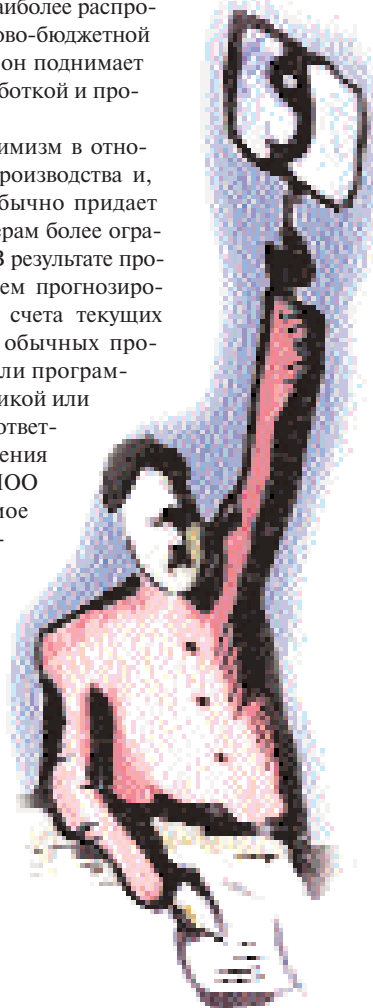
В 1999 году Эквадор переживал макроэкономический кризис. Инфляция возросла до 60 процентов, заработная плата в государственном секторе повысилась на 34 процента, и произошло резкое обесценение национальной валюты. Однако бюджет здравоохранения увеличился лишь на 12 процентов. В связи с этим были организованы посещения шести государственных больниц, с тем чтобы выяснить, каким образом они решали проблему более высоких расходов на заработную плату и значительно более высоких расходов на медикаменты в связи с обесценением валюты. Поскольку больницы были вынуждены сократить обслуживание пациентов, прием амбулаторных больных снизился более чем на 25 процентов, в трех больницах резко уменьшилось число выписываемых рецептов, и по крайней мере в одной больнице были урезаны рационы питания пациентов, хотя рационы персонала оставались на относительно постоянном уровне.

НОО делает вывод, что защита небольших по величине, но очень важных статей бюджета, не связанных с заработной платой, представляет собой одну из главных сложностей планирования и мониторинга бюджетной консолидации — и эту сложную задачу МВФ не в состоянии решить собственными силами. Для разработки необходимых мер по защите расходов требуется помощь Всемирного банка.

**Планирование и проведение бюджетной консолидации**

При том, что НОО отклоняет наиболее распространенную критику мер налогово-бюджетной политики в программах МВФ, он поднимает три вопроса, связанных с разработкой и проведением таких мер.

Во-первых, чрезмерный оптимизм в отношении возобновления роста производства и, в особенности, инвестиций обычно придает таким налогово-бюджетным мерам более ограниченную направленность. В результате происходит более значительная, чем прогнозировалось, корректировка сальдо счета текущих операций. В ходе анализа 52 обычных программ (тех, которые не включали программы стран с переходной экономикой или стран с низкими доходами, соответствующих критериям для получения льготного финансирования) НОО обнаружил, что прогнозируемое изменение счета текущих операций в течение второго года программы обычно было близко к нулю, тогда как фактическое улучшение этого показателя, как правило, превышало 1 процент ВВП. И такой результат наблюдался даже несмотря на то, что фактическое улучшение сальдо бюджета, как правило, было меньше прогнози-



руемого. Хотя МВФ не требует ужесточения налогово-бюджетной политики в каждой программе, возможно, он предусматривает излишнее ужесточение в слишком многих программах.

Во-вторых, НОО не удовлетворен обоснованием налогово-бюджетных аспектов программ МВФ. Проанализировав документы, относящиеся к 15 программам, он констатировал, что в них часто отсутствует обоснование масштабов и темпов проведения мер налогово-бюджетной политики и не объясняется, каким образом целевые налогово-бюджетные показатели увязываются с предположениями относительно экономического подъема или с остальными элементами программы. Отдел отмечает, что эти вопросы более подробно рассматриваются в последующих докладах о ходе реализации программ, но не в первоначальных резюме. Он настоятельно рекомендует сотрудникам МВФ более подробно излагать концептуальные соображения в первоначальных резюме, с тем чтобы четко сформулировать обоснование налогово-бюджетных мер, а также выделить возможные риски, связанные с реализацией программ, и коррективы, которые могут потребоваться, если эти риски действительно возникнут. В своем ответе НОО сотрудники МВФ указывают, что ключевые допущения программ МВФ должны согласовываться с правительствами соответствующих стран и что упомянутый выше излишний оптимизм может отражать желание правительств добиться быстрого восстановления доверия и обеспечить поддержку программ внутри страны. Однако в подобных случаях жизнеспособность программ может реально оказаться под угрозой.

Две эти проблемы, взятые вместе, усугубляются еще одним фактом. При первом обзоре программ бюджетные меры по большей части претерпевают незначительные корректировки, а небольшое число серьезных корректировок достаточно равномерно распределяется между изменениями целевых налогово-бюджетных показателей в сторону повышения и понижения. Однако при втором обзоре программ большее число целевых налогово-бюджетных показателей приходится не ужесточать, а смягчать, и это говорит о том, что первоначальные целевые налогово-бюджетные показатели были излишне высокими.

Наконец, НОО критикует характер налогово-бюджетных мер, присутствующих во многих программах. Они в большей мере касаются доходов, чем расходов бюджета, а сами меры по увеличению доходов имеют слишком узкую направленность. В том, что касается доходов, отмечает отдел, МВФ справедливо считает налог на добавленную стоимость краеугольным камнем современной налоговой системы, но не уделяет достаточного внимания налогам на доходы и имущество, а также необходимости бороться с уклонением от уплаты налогов. В том, что касается расходов, указывает НОО, МВФ уделяет чрезмерное внимание сокращению занятости или ограничению заработной платы в государственном секторе, то есть мерам, которые обычно носят кратковременный характер, поскольку их можно с легкостью отменить.

НОО признает, что указанные недостатки отражают неизбежное несоответствие временных рамок: программы МВФ недостаточно продолжительны, чтобы за период их действия можно было завершить более глубокие реформы. Поэтому НОО справедливо настаивает на более тесной интеграции программ и надзора. Программы должны учитывать сделанные ранее выводы по результатам надзора, а надзор должен обеспечивать возможность для мониторинга реформ, начатых в рамках программ.

### **МВФ и недавние кризисы в области операций с капиталом**

Интерес к проблемам бюджетной корректировки в программах МВФ проявляется также в проведенном НОО исследовании трех кризисов в области операций с капиталом: в Индонезии и Корее в 1997–1998 годах и в Бразилии в 1998–1999 годах. Отдел отмечает, что в ходе первых двух кризисов МВФ требовал слишком значительного ужесточения налогово-бюджетной политики, поскольку не предвидел резкого сокращения инвестиций и последовавшего за этим падения производства. Отдел указывает, что во время кризиса в Бразилии МВФ требовал слишком незначительного ужесточения налогово-бюджетной политики, учитывая необходимость добиться устойчивой долговой ситуации. Как и в исследованиях этих кризисов, проведенных сотрудниками МВФ (доклад 1999 года о кризисе в Азии, подготовленный Тимоти Лэйном с соавторами, и анализ кризисов в области операций с капиталом, проведенный Атишем Гошем с соавторами в 2002 году), в работе НОО причиной резкого сокращения инвестиций в Индонезии и Корее признано воздействие обесценения валют на балансовые показатели — воздействие, которое в то время не было предвидено. Кроме того, как и в упомянутых исследованиях сотрудников МВФ, в докладе НОО отмечено, что МВФ быстро скорректировал установленные целевые налогово-бюджетные показатели, и потому его нельзя обвинять в крупномасштабном падении производства. В Бразилии же МВФ избрал обратную стратегию. Он потребовал дополнительного ужесточения налогово-бюджетной политики после того, как Бразилия была вынуждена перейти к плавающему валютному курсу, и последующее ее обесценение увеличило бремя государственного долга, поскольку большая часть этого долга была выражена в долларах или привязана к доллару.

НОО в меньшей степени поддерживает меры денежно-кредитной политики, предписанные МВФ, отмечая при этом, что Индонезия и Бразилия не следовали этой политике на ранних стадиях кризисов. Отдел отмечает, что недавно проведенные исследования не рассеяли сомнений относительно чистой выгоды от повышения процентных ставок в условиях, когда страна сталкивается с валютным кризисом. Теоретический анализ показал, что более высокие процентные ставки могут либо укрепить, либо ослабить валюту, эмпирический анализ также не дает однозначного ответа на этот вопрос, и еще сложнее решить данную проблему, когда наряду с валютным страна сталкивается еще и с банковским кризисом. С учетом этих соображений, НОО приходит к выводу, что для всех трех переживших кризис стран трудно сделать определенное заключение о надлежащем характере условий, предельных в отношении денежно-кредитной политики.

При оценке результатов программ МВФ НОО проявляет меньше осторожности. Первоначальные программы не дали положительного результата, поскольку не обеспечили стабилизацию валют этих трех стран. В случае Индонезии НОО возлагает на правительство вину за отказ принять на себя ответственность за реализацию программы и, фактически, за ее подрыв. В случае Кореи он упрекает страны, вносящие наибольшую долю взносов в МВФ, в установлении нечетких условий использования предоставленного ими двустороннего финансирования и в чрезмерной задержке в привлечении к участию кредиторов из частного сектора Кореи. В случае Бразилии он делит между правительством и МВФ ответственность за стремление защитить завышенный курс валюты и за неспособность переломить неблагоприятную динамику

государственного долга. Но он также порицает МВФ за неспособность выявить ряд уязвимых мест, которые обусловили глубину кризисов в Корее и Индонезии, и сигнализировать о слабых местах, которые были им реально выявлены.

Подробная информация о кризисах в оценке НОО, безусловно, заслуживает внимания, поскольку она проливает свет на отношения между МВФ и его государствами-членами, вносящими наибольшую долю взносов. Широко распространено мнение о том, что МВФ и Казначейство США работали в тесном контакте над преодолением рассматриваемых кризисов. Вместе с тем, отмечались заметные различия во взглядах между МВФ и государствами-членами, вносящими наибольшую долю взносов. В случае Кореи МВФ быстро пришел к выводу о недостаточности имеющегося финансирования и сразу же стал оказывать давление на правительство таких государств-членов, с тем чтобы добиться пролонгации банковских кредитных линий, впрочем, безуспешно. В случае Индонезии, по настоянию таких государств-членов, убежденных в том, что доверие можно восстановить, только продемонстрировав полный разрыв с прошлым, к программе января 1998 года был приложен длинный перечень структурных реформ. НОО считает, что такая стратегия отвлекла внимание от жизненно важных реформ в банковском секторе

и ослабила готовность правительства Сухарто принять на себя ответственность за реализацию программы.

МВФ уже решил некоторые из проблем, поднятых в оценке НОО — факт, который НОО с готовностью признает. Например, МВФ принял решение о том, что программы не должны включать структурные реформы, если они не требуются для достижения макроэкономических целей этих программ. Предполагается, что длинные перечни структурных реформ, подобные тем, которые прилагались к программам Индонезии и Кореи, больше составляться не будут. Однако выполнение некоторых других рекомендаций НОО, особенно тех, которые касаются надзорной деятельности МВФ, может оказаться более сложной задачей. В ряде случаев НОО указывает, что откровенность и прозрачность дополняют друг друга — то есть обнародование взглядов МВФ может стимулировать открытое обсуждение национальной политики и направить давление рынка на несговорчивое правительство. В других случаях отдел признает, что откровенность и прозрачность могут противоречить друг другу. Если откровенность сочетается с прозрачностью, возможна внезапная реакция рынков, которая может опередить конструктивную реакцию правительства.

Пытаясь совместить откровенность и прозрачность, НОО предлагает МВФ найти способ подавать более отчетливые предупредительные сигналы, если в ходе надзора сотрудниками МВФ были выявлены критические уязвимые места, которые не были устранены за несколько последующих этапов надзора. По мнению отдела, такой подход обеспечит правильное соотношение между ролью МВФ как конфиденциального советника правительств и его ролью в предоставлении информации для рынков. Однако такой подход косвенно предполагает постепенность реакции рынков на нарастающие сигналы от МВФ, а надеяться на такой результат есть мало оснований. Поэтому, вероятно, лучше полагаться на конфиденциальные предупреждения о том, что страна перестанет соответствовать критериям для получения крупномасштабного финансирования со стороны МВФ, если она не сможет устранить критические уязвимые места и в конечном счете не устоит перед кризисом в области операций с капиталом.

Какую информацию должны представлять Исполнительному совету сотрудники МВФ, если риск срыва программы МВФ связан не с непредвиденными шоками или предполагаемыми уязвимыми местами, а с политическими факторами, то есть с тем, что правительство не захочет или не сможет осуществить программу МВФ? НОО рассматривает этот вопрос в своем докладе о длительном использовании ресурсов МВФ.

#### **Длительное использование ресурсов МВФ**

НОО считает, что страна длительное время использует ресурсы МВФ, если она осуществляла программы МВФ в течение 7 или более лет в любой 10-летний период. При таком определении маловероятно, что страна будет считаться длительным пользователем, если она не осуществляла по крайней мере две 3-летние программы в течение 10-летнего периода. Тем не менее НОО приходит к выводу о том, что, начиная с 1970-х годов, число случаев длительного использования ресурсов увеличилось, независимо от того, как оценивается этот показатель — по числу участвующих стран или по общей сумме предоставленного финансирования МВФ. В значительной мере длительное использование ресурсов отражает адаптацию политики и механизмов финансирования МВФ к особым потребностям стран с низкими доходами. К этой



группе относится большинство стран, длительное время использующих ресурсы МВФ. Однако значительная часть прироста суммы предоставленного финансирования вследствие длительного использования ресурсов приходится на страны со средними доходами, такие как Аргентина, Мексика и Турция. Кроме того, НОО констатирует, что оба вида длительного использования ресурсов частично обусловлены дефектами политики и программ МВФ.

Хотя выводы данного доклада опираются на исследование длительного использования ресурсов МВФ, некоторые из них могут иметь более широкое применение. Например, проведенные НОО целевые исследования длительного использования ресурсов дали полезные результаты, касающиеся разработки предъявляемых условий.

- Конкретная структура предъявляемых условий менее важна, чем основополагающее политическое обязательство руководства страны внести ключевые изменения в экономическую политику.

- Чрезмерно детализированные предъявляемые условия — используемые ввиду низких результатов в прошлом, сомнений в отношении ответственности страны за реализацию программы или в целях поддержки групп сторонников реформ в правительстве — представляются неэффективными.

- Предъявляемые условия, ориентированные на правила или процедуры политики, а не на разовые дискреционные меры, в конечном счете, оказывались более эффективными.

НОО обсуждает также политико-экономические аспекты предъявляемых условий и поднятый выше вопрос о том, каким образом и на каких этапах процессов принятия решений МВФ следует учитывать фактор политической осуществимости? НОО приходит к выводу, что оценки политической осуществимости влияют на решения руководителей миссий МВФ, работающих с национальными правительствами над составлением программ и что сотрудники МВФ часто имеют представление о политических рисках, которым подвержена программа. Однако отдел также делает вывод, что подобные оценки не находят отражения в докладах сотрудников МВФ Исполнительному совету. Но в заключении НОО предлагается иное решение этой важнейшей проблемы. Оценки политических рисков должны быть четко отделены от оценок других рисков и представлены в прозрачной форме на уровне Директора-распорядителя и Исполнительного совета, которые несут ответственность за них. Но это, безусловно, означает, что следует активно поощрять сотрудников МВФ информировать Директора-распорядителя, если не сам Исполнительный совет, о тех факторах, которые могут вызывать у них беспокойство в связи с политическими рисками для конкретной программы.

Возвращаясь к более узкой проблеме продолжительного использования ресурсов МВФ, НОО заключает, что доноры, предоставляющие помощь, и другие стороны, в том числе Парижский клуб официальных кредиторов, часто увязывают свои решения с решениями МВФ, то есть программа МВФ рассматривается как знак одобрения. По мнению отдела, при такой практике у МВФ может сложиться терпимое отношение к длительному использованию его ресурсов, а потому ему следует разработать другие способы оповещать о своем одобрении политики страны, в том числе чаще использовать расширенный надзор, неофициальные программы и превентивные договоренности.

К сожалению, НОО не рассматривает достаточно подробно другое объяснение длительного использования ресурсов.

МВФ может терпимо относиться к длительному использованию своих ресурсов, поскольку не желает сталкиваться с очевидным следствием отказа от утверждения дополнительной программы — неспособностью большой страны со средними доходами выплатить уже имеющийся долг. Проследивая историю участия МВФ в льготном кредитовании стран с низкими доходами, историк МВФ Джеймс Боутон отмечает, что она началась, когда у МВФ возникла обеспокоенность относительно способности таких стран погасить льготные займы из трастового фонда, созданного после первого нефтяного кризиса. Подобные же соображения могут помочь объяснить недавний рост числа случаев длительного использования ресурсов МВФ некоторыми странами со средними доходами. Трудно поверить, что эти соображения не сказались на решении утвердить новую программу для Аргентины в 2003 году.

### Дальнейшие перспективы

Размышляя о проделанной к настоящему моменту работе НОО, о тематике его следующих трех исследований и опубликованном перечне тем, над которыми он, вероятно, будет работать впоследствии, хотелось бы высказать два общих наблюдения.

Первые исследования НОО были посвящены весьма крупным вопросам, хотя два из них содержали также подробный страновой анализ. В результате некоторые из рекомендаций были сформулированы слишком широко, чтобы вызвать четкую реакцию Исполнительного совета. Почти все рекомендации, представленные в исследовании длительного использования ресурсов, применимы к деятельности МВФ в целом, и до сих пор реакция на них была довольно неопределенной. НОО подготовил рабочие рекомендации, одна из которых была отклонена Исполнительным советом — предложение об установлении повышенных процентных ставок для стран, длительное время использующих ресурсы МВФ. Однако конкретные рекомендации имеют наибольший шанс вызвать целенаправленное обсуждение на Исполнительном совете, а затем, в случае одобрения, воплотиться в жизнь. Например, Исполнительный совет согласился принять рабочее определение длительного использования ресурсов и применять это определение для оценки эффективности программ МВФ в случаях длительного использования ресурсов.

Кроме того, широкие темы обычно порождают большие по объему документы, и первые три доклада НОО были действительно таковыми. Разумеется, они имели четкую структуру и включали резюме для руководства в начале документа и технические приложения в конце. И все же они, возможно, были слишком пространными, чтобы эффективно служить одной из главных целей НОО — содействию более широкому пониманию деятельности МВФ. Более краткие исследования по более узким темам могли бы привлечь более широкий круг читателей.

В дальнейшей перспективе НОО следует продумать вопрос о проведении исследований по результатам проведенной работы для определения того, принесли ли его рекомендации ожидаемый эффект. У него никогда не будут исчерпаны новые темы для исследований, однако ему не следует надолго откладывать повторный анализ уже рассмотренных тем. ■

*Питер Кенен — профессор Фонда Уокера по экономике и международным финансам в Принстонском университете.*

# Прямой подход дает эффект

Карин Лиссакерс, бывший Исполнительный директор МВФ от США

**Я** БЫЛА в числе первых сторонников независимой оценки программ и результатов деятельности МВФ. Это представлялось важным не только для ответа на критику извне, которая существенно усилилась в 1990-е годы, но и для того, чтобы помочь Фонду отреагировать на новые, все более сложные проблемы, создаваемые глобальными финансовыми рынками.

Некоторые исполнительные директора, в том числе и я, поначалу считали, что эту задачу можно решить при помощи направляемого Исполнительным советом индивидуального подхода, с которым мы экспериментировали. Например, полезную информацию предоставляла оценка механизма расширенного финансирования структурной перестройки. Однако превосходные результаты работы НОО подтверждают разумность точки зрения тех, кто, подобно бывшему Исполнительному директору от Канады Тому Бернсу, выступал за создание постоянного профессионального подразделения. Это также свидетельствует о разумности решения о назначении Монтека С. Алувалиа на должность руководителя НОО.

К настоящему моменту работа НОО принесла впечатляющие результаты. Его доклады носят прямой и исчерпывающий характер. Высокое качество докладов НОО говорит о том, что МВФ и правительства его отдельных государств сотрудничают с рабочими группами, проводящими оценки, и обеспечивают им надлежащий доступ к информации. Без такого сотрудничества эти оценки не имели бы смысла. Представляется, что и Исполнительный совет, и руководство МВФ исключительно серьезно относятся к процессу оценки и рекомендациям.

Темы, выбранные для оценки в 2002–2003 годах, заслуживали первоочередного внимания. Налогово-бюджетная консолидация в рамках программ МВФ подвергалась более резкой внешней критике, чем любые другие аспекты предъявляемых условий МВФ. Наиболее трудным испытанием для МВФ стали кризисы в области операций с капиталом 1990-х годов, которые вызвали беспрецедентно высокий спрос на его финансирование и поставили перед сотрудниками МВФ, вероятно, самый сложный за всю историю Фонда комплекс задач в области экономической политики. Наверное, важнейшим из трех исследований является анализ (очень) длительного использования ресурсов МВФ небольшой группой стран. Длительное использование ресурсов — признак неудовлетворительной работы учреждения. Оно означает, что ресурсы МВФ используются на цели, не предусмотренные его Статьями соглашения. Хуже того, длительное использование ресурсов говорит либо о том, что МВФ давал плохие рекомендации, либо о том, что страны игнорируют эти рекомендации и тем не менее продолжают получать финансирование.

## Страны, длительное время использующие ресурсы МВФ

Особенно поучительны отдельные целевые исследования по странам, длительное время использующим ресурсы МВФ. Эти исследования позволяют выявить часто сложную, а иногда и удивительную взаимосвязь между разработкой программ, их реализацией конкретными странами и решениями Исполнительного совета. Например, представляется, что в Пакистане политическая ответственность за

проведение реформ постоянно находится на низком уровне, что в равной мере относится и к реализации программы. В исследовании НОО сделан вывод о том, что, вопреки возможным ожиданиям, рекомендации МВФ, предлагаемые в течение нескольких десятилетий, сотрудничество с ним и предъявляемые им условия не улучшили, а скорее ухудшили показатели реализации программ, «вытеснив» собой необходимое внутреннее обсуждение экономической политики, важное для формирования прочной политической поддержки реформ.

МВФ неоднократно шел на уступки политическому руководству и правящему экономическому классу Пакистана как в финансовом отношении, так и в плане ответственности за проводимую политику. Официальные лица Пакистана сами отмечают, что неоднократно предоставлявшиеся Фондом освобождения от выполнения предъявляемых условий создавали моральный риск. Позиция сотрудников МВФ дискредитировалась излишне оптимистичными прогнозами экономического роста и экспорта, а также неспособностью внести в экономическую политику коррективы, с тем чтобы компенсировать хронически низкий уровень ее реализации. Ни Исполнительный совет, ни Департамент разработки и анализа политики МВФ, в рамках проводимого под его руководством процесса обзора программ, не смогли потребовать четкого обоснования параметров программы. Ответственность за эту верную неудачу частично лежит на Исполнительном совете, который слишком охотно предоставлял Пакистану второй, третий, четвертый и пятый шансы, обычно всего лишь на том основании, что состав правительства менялся, хотя основополагающая политическая динамика оставалась прежней. НОО делает вывод, что здесь определенную роль сыграли политические соображения обеих сторон, но отмечает также, что сотрудники МВФ не всегда оповещали Совет о том, насколько плохо обстоят дела. Та же схема наблюдалась на Филиппинах и в других случаях длительного использования ресурсов. В Пакистане ситуация усугублялась вопиющей ширококомасштабной фальсификацией экономических данных официальными органами.

## МВФ в роли контролера

НОО вносит ряд интересных рекомендаций по предотвращению длительного использования ресурсов. Мне нравится рекомендация об активизации надлежащих проверок, и, насколько я понимаю, этот процесс уже начался. Я не вполне согласна с идеей о том, что МВФ следует попытаться ослабить давление, создаваемое его «печатью одобрения», с тем чтобы продолжать проводить программы в странах, не выполняющих поставленные условия, обеспечивая «надежные альтернативы кредитным договоренностям МВФ как условие для других официальных потоков». Страна, которая демонстрирует слабую приверженность выполнению программы МВФ, вряд ли будет надлежащим образом расходовать ресурсы других доноров. Известно, что в некоторых случаях сотрудники МВФ в неофициальном порядке сообщают другим кредиторам, что страна «в целом идет намеченным курсом», что дает им возможность предоставлять займы или позволяет задействовать соглашения с Парижским клубом,

в то время как в действительности показатели выполнения программы МВФ далеко не удовлетворительны. Такая практика не приносит положительных результатов ни стране, ни другим кредиторам. Ослабление «сигнальной» функции МВФ также идет вразрез с новой тенденцией, согласно которой доноры, предоставляющие средства на двусторонней основе, направляют значительную часть потоков помощи в страны, демонстрирующие наиболее высокие показатели. Доноры более чем когда-либо полагаются на то, что МВФ будет выполнять контрольную функцию. Поэтому вместо того, чтобы пытаться уменьшить сигнальный эффект своих решений о кредитовании или снисходительно относиться к странам, имеющим низкие показатели, с тем чтобы они могли избежать отрицательных последствий отказа в финансировании, МВФ должен удвоить усилия, призванные гарантировать, что его программы не просто хорошо выглядят на бумаге, но могут быть и будут реализованы именно потому, что ставки так высоки.

Я согласна, что в тех случаях, когда единственным основанием для предоставления кредита МВФ является укрепление уверенности других доноров или кредиторов, следует найти какой-либо иной способ, позволяющий МВФ оценивать и подтверждать качество проводимой страной политики и ее результаты. В принципе, это можно было бы делать в рамках надзора, если оценки, выносимые в соответствии со Статьей IV, станут достаточно определенными. Или же для этого могла бы использоваться та или иная система присвоения рейтингов экономической политики, аналогичная тем, которые применяются рейтинговыми агентствами.

### Необходимость в новых кадрах

Авторы оценок указывают на то, что многие уроки, извлеченные из этих случаев, применимы и к другим программам. Например, они показывают, что техническая помощь МВФ не приводит к долгосрочному повышению потенциала в осуществляющих программы странах и что МВФ по-прежнему не очень хорошо удается преодолевать проблемы, связанные с политикой и управлением, несмотря на повышенное внимание к этим вопросам.

Первая проблема должна относительно легко решаться путем расширения подготовки кадров и обучения, а также увеличения инвестиций в повышение квалификации на местах, вместо одного лишь направления «ударных отрядов» МВФ для разрешения конкретных проблем. Последний способ может казаться более быстрым, однако первый с большей вероятностью принесет долговременные результаты. Существенную роль могла бы сыграть более активная ротация должностных лиц среднего уровня из государств-членов с направлением их на работу в МВФ и последующим возвращением в страну, за что давно выступает Исполнительный совет. Мы видели, как бывшие старшие сотрудники (и исполнительные директора), покинувшие МВФ для того, чтобы занять должности в правительствах или центральных банках, повысили качество работ учреждений, в которые они поступили. МВФ должен стремиться сделать такое взаимное обогащение опытом не редким, а рядовым явлением.

Дополнительное привлечение новых кадров помогло бы также преодолеть недостатки в работе по устранению политических и управленческих препятствий, которые стоят на пути экономических реформ в странах, осуществляющих программы МВФ. Целевая группа сотрудников МВФ рекомендует «умеренные инвестиции» в политико-экономиче-

ское образование персонала. Это может принести пользу, но не заменит привлечения сотрудников, имеющих опыт политической работы на среднем и высшем уровнях, и отбора кадров с более разнообразным опытом для Программы подготовки экономистов — программы начального уровня для экономистов МВФ.

### Некоторые полезные рекомендации

Анализ мероприятий МВФ в ответ на кризисы в области операций с капиталом позволил сделать ряд важных и полезных выводов. Один из них заключается в том, что МВФ следует уделять больше внимания воздействию макроэкономических тенденций и мер политики на балансовые показатели. Некоторые члены Исполнительного совета уже давно высказывались в пользу такой позиции, но с незначительным успехом. Еще один вывод состоит в том, что излишняя нерешительность в вопросах официального финансирования повышает вероятность неудачи программ по преодолению кризисов. Несмотря на всю полемику, вмешательство во время «текилового кризиса» в Мексике позволило очень эффективно отреагировать на кризис рынка капитала во многом благодаря отсутствию сомнений относительно адекватности официального финансового покрытия внешних обязательств Мексики. Смелое решение предоставить Бразилии неожиданно крупный пакет финансирования в ходе последнего кризиса указывает на то, что МВФ и большинство его «пайщиков», наконец, усвоили этот урок.

Годовой доклад НОО за 2003 год представляет большую ценность, поскольку в нем сведены воедино общие аспекты всех оценок, проведенных к настоящему моменту. Возможно, наиболее важный общий вывод относится к необходимости усилить надзор (включая проведение стресс-тестов) и не допустить, чтобы обзоры выполнения программ заменили ежегодные консультации с государствами-членами. Уже в течение некоторого времени Совет выступает за применение стресс-тестов для расширения своих возможностей предвидеть и предотвращать кризисы в области операций с капиталом. И весьма вероятно, что недостатки программ и хронические неудачи с их реализацией в случаях длительного использования ресурсов были бы выявлены и исправлены намного быстрее, если бы регулярный надзор в этих странах осуществлялся сотрудниками МВФ, не принимавшими непосредственного участия в переговорах по программам и их разработке. Недавний переход к опубликованию при отсутствии специальных возражений докладов по результатам консультаций в соответствии со Статьей IV заслуживает одобрения, хотя обязательная публикация была бы предпочтительнее.

Вероятно, сейчас слишком рано говорить о том, насколько полно рекомендованные НОО реформы будут введены в повседневную практику МВФ. По-видимому, МВФ еще продолжает оценивать некоторые из рекомендаций НОО и решать, как именно можно реализовать их. Однако очевидно, что НОО уже оказывает определенное влияние, и в будущем можно ожидать его усиления. Я с интересом ожидаю результатов оценки по Аргентине и других исследований, находящихся в стадии подготовки. ■

*Карен Лиссакерс — советник Джорджа Сороса по вопросам глобализации.*

# Развитие традиций восприятия нового

Жан-Клод Миллерон, бывший исполнительный директор МВФ от Франции

**О**ДНА ИЗ главных целей Независимого отдела оценки (НОО) состоит в развитии «традиций восприятия нового» в МВФ. Те, кто закладывал основы НОО — а я был одним из них, — несомненно, имели в виду не только сотрудников и руководство МВФ, но также самих исполнительных директоров, которым требовалось углублять подобные навыки по многим направлениям.

В этой связи мне, как бывшему исполнительному директору МВФ, имеет смысл попытаться откровенно ответить на следующий вопрос: «Был бы я, как член Исполнительного совета, лучше подготовлен, если бы в моем распоряжении имелись результаты анализа, проведенного НОО к настоящему моменту?» Мой ответ, безусловно, утвердителен, но с двумя оговорками. Во-первых, информация, доступная НОО сегодня, зачастую гораздо шире, чем информация, которой располагал Исполнительный совет в прошлом, когда он принимал непростые решения. Во-вторых, НОО может анализировать эти решения, которые нередко принимались в условиях исключительно сильного давления, пользуясь преимуществом ретроспективного взгляда. Поэтому к моему ответу на этот вопрос следует относиться критически.

## Концепции

Прежде всего следует обратить внимание на то, что можно назвать «концептуальной основой» работы НОО. Для Исполнительного совета МВФ четкие определения — в том числе такой основы, — предварительно согласованные его членами, являются необходимым условием тщательного продуманного и последовательного принятия решений и сравнительного структурного анализа. Например, замечательная работа, которую проделал НОО с целью определить, что же в действительности представляет собой «длительное использование ресурсов МВФ», должна стать прекрасной отправной точкой для многих решений Исполнительного совета, касающихся запросов о возобновлении финансирования. Я вспоминаю различные случаи, когда из-за отсутствия точного определения длительного использования ресурсов МВФ Исполнительный совет, возможно, был непоследовательным или даже несправедливым в принятии своих решений. Эта ситуация напоминает мне замечание выдающегося французского политика-социалиста Леона Блюма, который однажды сказал: «Внести ясность — значит извлечь мораль».

Проведенные НОО обзоры показывают, насколько важна единая аналитическая основа для деятельности МВФ. Справедливо утверждение о том, что руководство и сотрудники МВФ в полной мере отдавали себе отчет о ненадежности активов финансовых учреждений многих стран, но верно также и то, что мы в МВФ не вполне сознавали возможные последствия такой ненадежности. В конечном счете, для людей моего поколения работа НОО заключает в себе призыв перечитать известный труд Дона Патинкина «Деньги, проценты и цены», который представлял собой первую серьезную попытку включить — путем рассмотре-

ния эффектов реальных денежных остатков — финансовые аспекты в анализ общего равновесия. Перечитав ее, я мог бы повысить свой уровень знаний, но, к сожалению, не сделал этого.

Я рад, что НОО поддерживает позицию МВФ в отношении того значения, которое он придает предотвращению и преодолению шоков (в частности, внешних) в своих программах и мерах политики. Это особенно четко проявляется в программном документе НОО по Аргентине, и я приветствую такую направленность. Работая в Организации Объединенных Наций в середине 1990-х годов, я сформировал рабочую группу, которая при анализе стратегии развития ориентировалась именно на такой подход. Оглядываясь назад, я полагаю, что Исполнительный совет МВФ не без труда согласился следовать такому подходу.

Позвольте мне завершить этот первый раздел вежливым пожеланием. Определение надлежащих концептуальных ориентиров для оценок ОНО — непростая задача. Эти ориентиры должны быть четкими и не зависеть от конъюнктуры или преобладающих идеологий. Например, когда я прочел, что в ходе кризиса в области операций с капиталом «имела место недооценка значительного обесценения валюты, которое могло произойти, учитывая множественные равнове-





ные состояния...», я не был уверен в том, как следует интерпретировать это высказывание. Как бывший исполнительный директор, я не почувствовал бы особой вины, отказавшись от неявного предложения углубиться в сложный анализ равновесия на базе рациональных ожиданий. Если авторы из НОО имеют в виду именно это, и если они считают, что подобный подход имеет решающее значение для такой оценки, это следует обосновать и четко сформулировать!

### Определение политики в политическом контексте

Как бывший исполнительный директор и МВФ, и Всемирного банка, я сохранил теплые воспоминания о множестве обсуждений и споров с коллегами по Исполнительным советам и с сотрудниками обоих учреждений. Работа была сложной. Иногда она бывала тяжелой, часто поучительной, но всегда проходила в дружественной обстановке. Когда воспоминания об этой работе всплывают в моих снах, я не могу удержаться от мысли о том, что я был бы гораздо лучше подготовлен, если бы располагал полезной информацией и справочными материалами, предоставленными НОО. Позвольте мне привести несколько примеров.

Во-первых, НОО продемонстрировал важное значение сбалансированного представления фактов. Например, возможно, что в 1997 году в Корее программа, поддерживаемая ресурсами МВФ, предусматривала слишком жесткую налогово-бюджетную политику. Уже на раннем этапе Управление разработки и анализа политики МВФ сочло жесткие меры политики одним из недостатков этой программы. Жесткие меры политики по-прежнему часто упоминаются как типичная характеристика программ МВФ; по мнению критиков, такие меры призваны вести к спасению через страдание. Однако НОО также напоминает нам, что в межстрановой выборке из 169 программ в 40 процентах случаев предпологалось **увеличить** бюджетный дефицит в процентах от ВВП.

Смежный с этим вопрос касается социальных расходов, прежде всего на здравоохранение и образование. НОО внес заметный и полезный вклад, установив, что в странах, осуществляющих программы МВФ, социальные расходы в среднем выше, чем они были бы в отсутствие таких программ. Таким образом, наивное представление о том, что МВФ всегда предлагает «универсальный» подход для стран, находящихся в тяжелом положении, — это миф, который широко распространяется плохо информированными теоретиками и неправительственными организациями. Верный ответ на идеологические догмы часто дают структурные эконометрические исследования. Такие исследования были бы очень полезны, особенно в тех случаях, когда МВФ подвергался острой критике со стороны своих коллег из Всемирного банка. В том же ключе я вспоминаю и трудные обсуждения в парламенте Франции, во время которых я мог бы чувствовать себя гораздо увереннее, если бы я располагал результатами столь полезных и интересных исследований.

Мне также нравится подход НОО к анализу приемлемости рекомендаций МВФ по вопросам денежно-кредитной политики, которые резюмированы в «Годовом докладе 2003 года». Верно, что эффективность и реальные последствия жесткой денежно-кредитной политики остаются под большим вопросом. Однако НОО прав, когда подчеркивает, что в разных случаях и по разным причинам разработанные МВФ меры политики не были реализованы. Это было, безусловно, справедливо в случае Индонезии, а также, по крайней мере на начальных этапах реализации программы, в случае Бразилии (двух стран, испытавших кризис в области операций с капиталом). Я помню дискуссии с главным экономистом Всемир-

ного банка Джозефом Стиглицем, который высказывал веские теоретические аргументы о необратимых последствиях и издержках чрезмерно жесткой денежно-кредитной политики. Вероятно, немногие из нас в то время задавались вопросом, проводилась ли в действительности та политика, которую мы обсуждали. Повторю еще раз, что было бы, несомненно, лучше, если бы в нашем распоряжении имелись выводы НОО.

Наконец, получен ответ на вопрос о политической осуществимости мер политики, основанный на простой идее о том, что Исполнительный совет должен оценивать авторство страны в разработке реформ, а также вероятность их успешной реализации, до утверждения программы МВФ. Именно это мы и должны были делать. Однако при чтении «Годового доклада 2003 года» НОО у меня сложилось впечатление, что сотрудники НОО не вполне отдают себе отчет в факторах, ограничивающих независимость суждений директоров. Действительно, члены Исполнительного совета пользуются определенным «кодом» (примером которого служит ритуальная фраза: «Власти моей страны полагают, что ...»), который следует интерпретировать с учетом соответствующих нюансов. И когда в «инструкциях» исполнительным директорам (ИД) от властей представляемых ими стран говорится нечто вроде: «Не занимайте изолированную позицию в Группе семи», — исполнительные директора поневоле должны вести себя подобно флюгерам, меняя свое мнение в зависимости от того, куда дует ветер.

### Надзор

Стремление к большей откровенности для повышения эффективности надзора является серьезной задачей, и предложения НОО в том виде, в котором они приводятся в каждом из трех докладов, представляются мне хорошо обоснованными и вполне актуальными. Тем не менее позвольте мне кратко упомянуть в качестве предмета для дальнейших размышлений несколько моментов, показавшихся мне спорными.

Во-первых, следует хорошо помнить о том, что откровенность несовместима с предоставлением государствами членами недостоверной информации (то есть намеренной передачей МВФ неверной информации). Когда я покинул Вашингтон два года назад, эта проблема предоставления недостоверных данных приобрела очень важное значение. Следует ли считать сегодняшнее молчание признаком того, что этой проблемы больше не существует?

Во-вторых, в области надзора мы сталкивались с серьезными трениями между территориальными [региональными] и функциональными [техническими] департаментами МВФ. Были ли подобные трения выявлены НОО? Не является ли это одной из областей, в которых руководство должно в полной мере играть свою координирующую роль? Разве это не та проблема, которую надлежит эффективно разрешить, чтобы повысить общее доверие к надзору и его полезность?

И наконец, следует ли напоминать, что стоимость финансовых активов в странах, обращающихся за содействием МВФ, должна оцениваться экспертами (преимущественно вне МВФ), которые должны быть совершенно независимы от тех, кто может давать рекомендации возможным «спасителям» заинтересованных компаний? Я не уверен, что, например, в Азии, гарантия такой «независимости» всегда обеспечивалась в полной мере. ■

*Жан-Клод Миллерон в настоящее время находится в отставке. Он делит свое свободное время между Парижем и Пельву на юго-западе Франции.*

# Убедительное начало, непроверенный эффект

Кэрол Уэлч, Общество «Друзья Земли»

**С**ОЗДАНИЕ Независимого отдела оценки (НОО) было исключительно важным шагом в деятельности МВФ по повышению своей прозрачности и подотчетности. Используемая ранее практика внутренних обзоров, дополняемая периодическими внешними проверками, рассматривалась большинством представителей гражданского общества лишь как способ выразить одобрение, не затрагивая ключевых проблем. Но и независимый орган проверки, если он проводит неадекватные оценки или игнорируется учреждением, на работу которого он должен влиять, принесет мало пользы. Поэтому важно также рассмотреть, в какой мере НОО — по завершении первого полного года проведения оценок — выполнил поставленные перед ним задачи.

Общество «Друзья Земли» уже давно выступало за создание органа, который проводил бы независимые оценки деятельности МВФ. Когда в 1997 году был начат процесс разовых внешних проверок, мы следили за его ходом, комментировали результаты проверок и предлагали внести свой вклад в процесс их разработки и проведения, который мы считали неадекватным, поскольку не выполнялось обещание проводить по две-три проверки в год. Мы продолжали доказывать необходимость в создании постоянного органа.

Поэтому мы приветствовали объявление о создании Независимого отдела оценки, которое было сделано на весеннем совещании МВФ и Всемирного банка в 2000 году. За время между этим объявлением и соответствующими решениями, которые намечено было принять в ходе Ежегодных совещаний осенью того же года, мы представили сотрудникам МВФ и исполнительным директорам рекомендации по структуре отдела. Основное значение мы придавали тому, чтобы отдел был независимым и чтобы он подчинялся Совету директоров. Кроме того, мы считали первостепенной задачей по возможности свести к минимуму ограничения на право НОО выбирать темы обзоров.

Нас весьма обеспокоило замечание председателя Исполнительного совета в его заключительном слове на заседании Совета 3 августа 2000 года о том, что «...меры политики и процедуры, находящиеся в процессе активного обсуждения в МВФ, а также текущие программы МВФ не будут... входить в круг приемлемых областей для оценок, проводимых ООЦ [первоначальное сокращенное название отдела]». Мы восприняли это заявление как попытку ограничить полномочия нового отдела. В письме Директору-распорядителю Хорсту Келеру несколько международных неправительственных организаций (НПО) писали, что это замечание председателя Исполнительного совета представляет собой отступление от исходных документов об отделе оценки, которые призывали не вводить никаких «априорных» ограничений на его полномочия. Группы гражданского общества также хотели принять участие в разработке программы работы нового отдела и выступали в поддержку привлечения сторонних сотрудников, имеющих опыт практической работы.

Оценивая работу НОО, мы рассматривали его структуру, процесс проведения обзоров и темы, отбираемые для обзоров.

## Структура

Результат был вполне удовлетворительным с точки зрения таких групп, как Общество «Друзья Земли». НОО должен был подчиняться непосредственно Исполнительному совету, и никаких априорных ограничений на его полномочия не устанавливалось, хотя ему было предложено избегать «вмешательства» в операционную деятельность. Кроме того, Исполнительный совет обязался привлечь большинство сотрудников НОО со стороны, а не из штата МВФ, и принял решение о том, что директор отдела не сможет в дальнейшем занимать должности в МВФ. Мы сочли это важным признаком способности и готовности директора отдела быть свободным от ненадлежащего влияния со стороны руководства МВФ.

Хотя некоторые НПО, включая Общество «Друзья Земли», первоначально высказывали мнение о том, что выполнение руководящих функций коллегиальным органом (комитетом) повысило бы престиж нового отдела, в настоящее время очевидно, что такой механизм был бы излишне сложным. Под руководством своего директора НОО работал профессионально и продуктивно. За первый год своего существования отдел подготовил три глубоко проработанных и прошедших всестороннюю оценку исследования по дискуссионным темам.

Исполнительный совет не давал обещания обнародовать все обзоры, но выразил общее стремление раскрывать информацию; действительно, все три представленных Совету обзора были обнародованы.

## Процесс

Вместе с тем, имеются и нерешенные вопросы. Хотя НОО обязался гарантировать, что большинство его сотрудников будет приниматься со стороны, информацию об этих сотрудниках и их предшествующем опыте получить нелегко. Некоторые из принятых со стороны сотрудников пришли из Всемирного банка, и это едва ли свидетельствует о притоке новых идей и взглядов, на что надеялись многие группы гражданского общества. Кроме того, НОО может нанимать внешних консультантов для расширения профессиональных возможностей штатных сотрудников, однако трудно оценить компетенцию этих консультантов и определить, насколько адекватно их квалификация дополняет опыт штатных сотрудников.

При том что НОО действительно стремится к открытости и положительно отзывается на просьбы о встречах с представителями Общества «Друзья Земли» и нашими коллегами, существуют определенные возможности для улучшений. НОО следует занять активную позицию и налаживать связи с группами гражданского общества, особенно в развивающихся странах. Большая часть его консультаций проводится в Вашингтоне или в столицах других крупных промышленных развитых стран. За первый год работы НОО израсходовал

на информационные семинары для общественности менее трети соответствующей статьи своего бюджета. Следует признать, что штат сотрудников отдела невелик и, возможно, он не располагает достаточными ресурсами для связей с общественностью. Возможно также, что НОО не хочет зависеть от Департамента внешних связей МВФ в поддержании таких связей с общественностью, что вполне оправданно. Отдел стремится утвердить себя как орган оценки, а не как подразделение, принимающее участие в обеспечении внешних связей МВФ. Однако НОО мог бы прилагать больше усилий по организации консультаций через международные организации гражданского общества. Кроме того, для расширения своих внешних связей отдел мог бы использовать симпозиумы гражданского общества, такие как Всемирный социальный форум или мероприятия, проводимые параллельно с совещаниями министров торговли или аналогичными встречами. Такие усилия позволили бы НОО внести более весомый вклад в работу, направленную на углубление понимания деятельности МВФ и, потенциально, на укрепление доверия к МВФ.

Был высказан ряд претензий относительно возможностей групп гражданского общества предлагать темы для проведения обзоров. Хотя НОО систематически обращался с просьбой представлять комментарии по проектам своих планов работы, неясно, оказали ли внешние отзывы реальное влияние на окончательную программу работы. Осенью 2001 года НОО поместил на свой веб-сайт длинный список тем для оценки; одновременно с просьбой о представлении отзывов некоторым НПО был направлен документ «второго этапа», содержащий более короткий список тем, что создало впечатление двойного стандарта в проведении консультаций. У НПО возникло ощущение, что они комментировали устаревшую информацию, которая уже не составляла основу для принятия решений.

Внешние стороны просили также — как до, так после создания ОНО, — чтобы отдел оценки разработал официальный механизм, при помощи которого внешние заинтересованные стороны могли бы задавать интересующие их вопросы относительно программ и порядка работы МВФ и получать официальные ответы. С точки зрения гражданского общества, это было бы наиболее эффективным способом повысить доверие к МВФ.

### Содержание обзоров

Обзоры НОО были в высшей степени обстоятельными и, несомненно, улучшили мое понимание работы МВФ. Исполнительный совет МВФ также положительно отозвался на доклады НОО. Однако реакция сотрудников МВФ вызывает озабоченность, так как представляется, что они не вполне искренне приветствуют возможность расширения взглядов МВФ. Например, отклики сотрудников МВФ на исследование, посвященное бюджетной корректировке, явились триумфальным подтверждением позиции МВФ в области налогово-бюджетной политики. Реакция сотрудников на исследование, посвященное длительному использованию ресурсов МВФ, была защитной: в первом же абзаце подчеркивалось, что сотрудники сталкиваются с этими вопросами ежедневно и уже претворяют в жизнь многие из рекомендаций НОО. Их ответ представляется следующим: «Спасибо за проявленный интерес, но мы держим ситуацию под контролем». В докладе целевой группы сотрудни-

ков по этому исследованию не затрагиваются многие ключевые проблемы, поднятые в докладе НОО, например, рекомендация о том, чтобы сотрудники МВФ предлагали странам для обсуждения альтернативные варианты политики. Сотрудники должны были слышать это и раньше, поскольку НПО рекомендовали такой же подход в отношении обзоров, проводимых в соответствии с Документами по стратегии сокращения бедности. О других важных рекомендациях часто упоминается в связи с текущими внутренними оценками и обзорами, однако в ответах сотрудников не говорится о том, учитывается ли этот существенный вопрос, поднятый НОО, во внутренних процедурах МВФ.

Одним из поводов для озабоченности относительно деятельности НОО до настоящего момента служит то, что отдел слишком узко интерпретирует требование не вмешиваться в программы кредитования МВФ, и потому его обзоры, по существу, сводятся к оценке программ после их завершения. Например, проводя оценку кризисов в области операций с капиталом, НОО предпочел не включать в нее действующие программы Индонезии и Бразилии. Предлагая провести оценку договоренности о кредите «стэнд-бай» между Турцией и МВФ, НОО в своем предварительном плане работы не преминул указать, что оцениваться будет программа, которая была прекращена в феврале 2002 года, а не договоренность, срок действия которой истекает в декабре 2004 года. Принимая во внимание дискуссии о его полномочиях, НОО, возможно, считает, что ему не следует оценивать текущие программы. Хотя отдел не должен вмешиваться в проводимые сотрудниками МВФ переговоры по текущим программам и их мониторинг, нельзя мешать ему оценивать, каким образом МВФ учитывает уроки прошлых программ в действующих договоренностях. Это может ограничить вклад НОО в формирование традиций восприятия нового в МВФ.

### Дальнейшие шаги

НОО превосходно начал свою деятельность, продемонстрировав высокое качество работы и затронув вопросы, имеющие большое значение для МВФ. В своей дальнейшей работе отдел может столкнуться с двумя главными трудностями. Первая из них касается практической реализации. Будут ли рекомендации НОО приниматься всерьез и учитываться соответствующим образом? Будут ли согласованные рекомендации применяться ко всем операциям МВФ? Если рекомендации НОО будут игнорироваться, смягчит ли он свою критику или будет заниматься менее важными вопросами?

Другая трудность касается сферы деятельности отдела. Будут ли исследования НОО рассматриваться главным образом как оценка уже завершенных мероприятий? Если да, это позволит оправдать бездействие тем, что ситуация уже меняется. Будут ли те, кого затрагивает политика МВФ, считать, что такие исследования не имеют отношения к их усилиям, и призывать к использованию альтернативных методов, например, механизма рассмотрения жалоб? За один полный год работы НОО достиг многого. Нельзя недооценивать его значение, и ни одна из заинтересованных сторон — Исполнительный совет, сотрудники, руководство или те, кого затрагивает деятельность МВФ, — не должна упустить возможность извлечь максимальную пользу из его работы.

*Кэрл Уэлч — директор международных программ в Обществе «Друзья Земли».*