

Руководство для Совместной оценки, проводимой персоналом Всемирного банка и МВФ

Документ по стратегии снижения уровня бедности

1. Документ по стратегии снижения уровня бедности (ПРСП) представляется правительством на рассмотрение Советов исполнительных директоров Всемирного банка и Международного валютного фонда и сопровождается оценкой данной стратегии, подготовленной сотрудниками Банка и Фонда – Совместной оценкой персонала (СОП). Настоящий документ представляет собой руководство по подготовке Совместной оценки окончательного варианта ПРСП¹, которое предназначено для сотрудников Банка и Фонда. Данное руководство должно периодически пересматриваться с учетом накопленного опыта работы, а также предложений и замечаний, представленных правительством и партнерами по развитию.

Задачи СОП

2. СОП должна представлять на рассмотрение совета директоров общую оценку, раскрывающую целесообразность предоставления странам помощи на льготных условиях со стороны Банка и Фонда, обоснованную стратегией, изложенной в ПРСП.² Положительная оценка не всегда может означать, что сотрудники полностью согласны с анализом, целевыми показателями и государственными действиями, приводимыми в ПРСП, или считают, что ПРСП представляет стратегию, наиболее предпочтительную для данной страны. Прежде всего она свидетельствует о том, что предложенная стратегия предоставляет концептуальную основу для разработки программы льготной помощи со стороны Банка и Фонда. Объем помощи и подробное изложение программы содействия стране в осуществлении стратегии и мер, направленных на снижение уровня бедности, определяются на основе следующих документов: (а) Стратегия помощи стране (КАС), разрабатываемая Всемирным банком, а также (б) Механизм финансирования в целях снижения уровня бедности и содействия экономическому росту, предлагаемый МВФ для данной страны. Для этой цели также может быть полезной приводимая в СОП оценка как сильных так и слабых сторон данной стратегии и ее составляющих элементов. Кроме того, СОП должна предлагать правительству конструктивные рекомендации

¹ См. Дополнительное руководство по подготовке СОП для составления предварительного ПРСП на серверах Банка и Фонда: http://www1.worldbank.org/prsp/IPRSP_Guidance_Note_Sept_7.pdf и <http://www.imf.org/external/np/prsp/2000/prsp.htm#AnnexVI>

² В этом случае в заключительном абзаце СОП следует указать, что «Сотрудники Банка и Фонда считают, что настоящий ПРСП представляет веские основания для предоставления Банком и Фондом помощи на льготных условиях. Сотрудники рекомендуют соответствующим исполнительным директорам Всемирного банка и МВФ принять такое же решение». В заключительном абзаце СОП для стран, участвующих в Расширенной инициативе ХИПК, должно быть отмечено, что ПРСП представляет веские основания для сокращения задолженности.

по возможному совершенствованию стратегии для данной страны в будущем.

3. Руководство по СОП отражает основные принципы, положенные в основу подхода ПРСП. Разработка ПРСП осуществляется правительством в рамках процесса, *инициированного самой страной* и предусматривающего активное участие всех заинтересованных сторон, что обеспечивает *высокую степень заинтересованности* в разработке стратегии и ее реализации в самой стране, а также создание *партнерских связей* между правительством, местными заинтересованными сторонами и партнерами по развитию. *Всесторонний анализ, долгосрочная перспектива и ориентированность на результат* являются важными аспектами стратегии. В руководстве по проведению СОП отражается также и то, что несмотря на значительные различия в содержании ПРСП для разных стран, все они будут включать четыре основных элемента: (а) описание участия местных заинтересованных сторон страны в данном процессе; (б) анализ уровня бедности; (в) целевые показатели, индикаторы и системы мониторинга; и (г) приоритетные государственные действия.³ Предполагается, что в полном тексте ПРСП будут суммированы приоритетные государственные действия на ближайшие три года, включая: (а) сводную таблицу\ таблицы данных по макроэкономическим условиям в стране; (б) таблицу\ таблицы, в которых обобщается информация о программе государственных расходов и их распределении по основным областям⁴; (в) матрицу ключевых мер политики и институциональных реформ, а также предполагаемые даты их реализации.

4. Краткие ответы на основные вопросы по каждому из четырех основных элементов ПРСП должны быть, по возможности, представлены в СОП на десяти страницах. Особое значение в своей оценке сотрудники должны придавать ясности и реалистичности приоритетных государственных действий, а также механизмам мониторинга и оценки, которые позволят усовершенствовать стратегию по мере ее реализации. Сотрудники должны учитывать положение в стране на момент выработки стратегии. Содержащиеся в СОП оценки должны быть ясными и откровенными. Следует также избегать описания и повтора содержания ПРСП. Особое внимание следует уделять проблемам, обсуждавшимся в СОП по предварительному ПРСП. В заключительном разделе следует указать на наиболее сильные или слабые стороны ПРСП, а также на факторы риска, которые могут помешать успешной реализации стратегии.

³ См. Приложение 1 «Возможные элементы ПРСП» в «Документе по стратегии снижения уровня бедности: Операционные вопросы». – Совместный доклад МВФ/Всемирного банка от 10 декабря 1999 года, с которым можно ознакомиться на страницах Банка и Фонда в сети Интернет.

⁴ Данные по программе государственных расходов должны охватывать максимально широкий круг областей и не ограничиваться лишь теми видами деятельности, которые финансируются из бюджетных сбережений, полученных в результате сокращения задолженности в рамках ХИПК и/или на базе прогнозируемого увеличения объема внешней помощи. Между тем, также следует привести варианты финансирования для специального использования ХИПК в целях сокращения задолженности.

5. Во время подготовки СОП ответственность должна распределяться между сотрудниками с учетом основных полномочий Банка и Фонда⁵, а также пересечения и взаимосвязи некоторых областей их деятельности. Персоналу Банка и Фонда необходимо выработать единую общую оценку. Для разрешения разногласий, которые не удастся разрешить в рабочем порядке, учрежден Совместный комитет по реализации ПРСП/ХИПК.

Основные вопросы

6. При определении рассматриваемых ниже основных вопросов была предпринята попытка сбалансировать, с одной стороны, необходимость удовлетворить просьбы правительств и партнеров по развитию в отношении более четкого определения критериев, на основании которых осуществляется оценка ПРСП, и желание избежать излишних предписаний и завышенных ожиданий в отношении содержания ПРСП, с другой. Учитывая наличие ограничений институционального характера, качество используемых в ПРСП данных, диагностики и анализа будет сильно различаться по странам; не следует ожидать, что все аспекты приведенных ниже вопросов будут полностью освещены во всех ПРСП. При этом, в ходе подготовки СОП сотрудникам следует рассмотреть каждый из приведенных ниже вопросов, уделяя особое внимание тем из них, которые имеют наибольшее значение в контексте отдельной страны. Ввиду ограниченности имеющихся данных и анализа, равно как и сложности многих вопросов в некоторых областях, выводы СОП будут носить предварительный характер. Выделенные жирным шрифтом точки, отмечающие некоторые ключевые вопросы, лишь обращают внимание на целесообразность рассмотрения данного вопроса, а не представляют обязательный список вопросов, которые необходимо осветить в каждом конкретном случае. В ряде случаев вопросы, не выделенные подобными отметками, могут иметь большое значение для страны и их необходимо рассмотреть.⁶

⁵ Основная сфера ведения Фонда – макроэкономическая политика (кредитно-денежная, фискальная и валютная) и непосредственно связанные с ней структурные реформы. К сфере ведения Банка относятся такие вопросы, как разработка стратегий сокращения бедности (в том числе диагностика уровня бедности, отраслевые стратегии, оценка эффективности государственных расходов и создание системы социальной защиты), структурные реформы, реформы социальной сферы и управления. Вопросы создания благоприятных условий для развития частного сектора, торговли, финансового сектора, налоговой и таможенной политики и управления системой государственных расходов, исполнения бюджета и фискальной прозрачности входят в сферу ведения обеих организаций.

⁶ Более подробно с вопросами и темами, которые следует рассматривать в рамках ПРСП и СОП, можно ознакомиться на серверах Банка и Фонда в «PRS Sourcebook» (Собрание документов по стратегии снижения уровня бедности). Это компендиум справочного материала, в котором собрана информация о передовом международном опыте и мерах политики, а не руководство по подготовке ПРСП. См. <http://www.worldbank.org/poverty/strategies/sourctoc.htm>.

А. Укрепление заинтересованности в реализации стратегии за счет расширения участия⁷

А.1. Дается ли в ПРСП описание процесса, основанного на участии широких слоев населения, который был инициирован правительством с целью разработки стратегии и укрепления заинтересованности общественности в ее претворении в жизнь?

- Участие различных правительственных органов (центральные министерства, парламент и субнациональные органы управления)
- Участие других заинтересованных сторон (например, групп гражданского общества, женских организаций, представителей этнических меньшинств, научно-исследовательских институтов по вопросам политики, профессорско-преподавательских кадров, частного сектора, профсоюзов, представителей различных районов страны)
- Участие двусторонних и многосторонних внешних партнеров по развитию, в том числе в проведении аналитической работы в поддержку разработки ПРСП.
- Механизмы, используемые для выявления мнения бедного населения и его представителей.

А.2. Обобщаются ли в ПРСП основные вопросы, выявленные в ходе данного процесса? Показано ли, каким образом данный процесс повлиял на содержание стратегии и какие изменения он претерпел с течением времени?

- Насколько данный процесс вписался в другие иницируемые правительством процессы формирования политики и принятия решений.
- Сравнение с более ранней практикой и планами, нашедшими отражение в ПРСП-I.

А.3. Насколько тесно документ ПРСП связан с какими-либо другими недавно принятыми государственными документами, в которых представлены национальные или отраслевые планы развития и/или бюджеты?

А.4. Планируется ли ознакомить общественность с ПРСП, и если да, то каким образом?

Б. Анализ уровня состояния бедности

Б.1. Насколько надежны имеющиеся данные об уровне состояния бедности?

⁷ Советы исполнительных директоров Банка и Фонда поручили персоналу соответствующих организаций дать характеристику данному процессу (без его оценки), основанному на участии широких слоев населения. Вследствие того что данный процесс планируется и осуществляется правительством, сотрудники зачастую недостаточно информированы как в вопросах самого процесса, так и о результатах его воздействия.

- Степень детализации данных по бедности, представленных по районам и демографическим группам, в том числе по полу.
- Степень, в которой количественные данные дополнялись «качественной» информацией.
- Открытость необходимых для анализа политики данных, в особенности за пределами государственного сектора.

Б.2. Насколько четко определен характер и выявлены детерминанты бедности (доходы и неденежные аспекты)? Отражены ли тренды основных детерминантов и показателей бедности?

- Доход/потребление и другие аспекты бедности (здоровье, в том числе распространение болезней, вызванных загрязнением окружающей среды, и ВИЧ/СПИД, образование, деградация природных ресурсов, уязвимость, отсутствие прав и экономических возможностей) и их динамика.
- Анализ гендерных аспектов бедности.
- Распределение различных видов активов – природных (в частности, земельных), материальных, финансовых и людских.
- Выявление экономических, социальных и институциональных факторов (в том числе коррупция и слабое управление), препятствующих снижению уровня бедности.

Б.3. Насколько тщательно проанализировано воздействие мер политики и программ, осуществленных на более раннем этапе, на экономический рост и распределение?⁸

- Макроэкономическая политика, в том числе возможность реагирования на внешние потрясения.
- Структурная и отраслевая политика, в том числе воздействие реформ, проведенных на более раннем этапе, на распределение; меры политики, оказавшие воздействие на развитие частного сектора, торговли, функционирование рынков товаров и факторов производства, а также на управление экологическими ресурсами.
- Справедливость, эффективность и действенность существующих схем государственных расходов и систем предоставления услуг, управления бюджетом, финансового управления и закупок.
- Другие ключевые факторы, тормозящие реализацию стратегии.
- Политика, учитывающая социальные и гендерные вопросы.

В. Целевые показатели, индикаторы и мониторинг

⁸ Ввиду того что системы мониторинга и оценки как правило являются весьма слабыми, тщательные количественные оценки возможны лишь в редких случаях. Тем не менее, заключения об эффективности и действенности более ранних мер политики (даже если они основаны на «качественной» информации) имеют критическое значение для дальнейшего совершенствования стратегий.

В.1. Определены ли в ПРСП средне- и долгосрочные целевые показатели снижения уровня бедности (денежные и неденежные)? Установлены ли индикаторы прогресса и целевые показатели на год и на среднесрочную перспективу? Обоснованы ли они с учетом оценки состояния бедности и институционального потенциала в области мониторинга? Соответствуют ли они различным политическим альтернативам, представленным в стратегии?

- Избирательность в выборе поддающихся мониторингу индикаторов и целевых показателей в соответствии с приоритетными государственными действиями и организационно-технической базой.
- Включение целевых показателей достижения Целей международного развития, учитывая, что соответствующие индикаторы, а также конкретные целевые показатели будут различными в разных странах.
- Индикаторы и целевые показатели, которые адекватно отражают различия между социальными группами, а также гендерные и региональные различия.

В.2. Являются ли используемые в настоящее время и предлагаемые системы мониторинга и оценки адекватными и устойчивыми?

- Адекватность мер по совершенствованию сбора и анализа данных.
- Прозрачность систем мониторинга ПРСП и полученных результатов, в том числе доступ бедных к социальным услугам.
- Использование методов мониторинга, основанных на принципах участия широких слоев населения.
- Надлежащий учет результатов мониторинга и оценки в процессе формирования политики.

Г. Приоритетные государственные действия

Г.1. Дает ли ПРСП **четкое определение приоритетных государственных действий**? Являются ли эти приоритетные действия обоснованными и осуществимыми в свете анализа, целевых показателей, оценочной стоимости, имеющихся ресурсов, институционального потенциала и эффективности более ранних мер политики? В рамках такой общей оценки сотрудникам следует также рассмотреть следующие вопросы:

Макроэкономическая программа, фискальные альтернативы и план финансирования

Г.2. Обеспечивает ли **макроэкономическая программа** (i) уровень инфляции, который не тормозит рост частного сектора; (ii) позицию по счетам внешних операций, которая является устойчивой в средне- и долгосрочной перспективе; (iii) темпы роста, которые соответствуют задачам сокращения бедности, сформулированным в ПРСП; и (iv) общее состояние бюджета,

которое совместимо с представленными в ПРСП задачами снижения уровня бедности и обеспечения экономического роста?

- Прогноз темпов экономического роста, который является реалистичным и учитывает вероятные источники роста, в том числе внешнюю торговлю.
- Возможный компромисс между достижением краткосрочных и долгосрочных целей сокращения бедности и других макроэкономических целей.
- Устойчивость макроэкономической программы в свете риска внешних потрясений.

Г.3. Соответствуют ли **варианты налогово-бюджетной политики** сформулированным в ПРСП целям снижения уровня бедности и обеспечения экономического роста? Осуществляется ли распределение расходов с учетом стратегических приоритетов, институционального потенциала и эффективности, а также реалистичных стоимостных оценок? Были ли меры в области обеспечения доходов разработаны с учетом их вероятного воздействия на распределение? Является ли потенциал в области управления налогово-бюджетной сферой адекватным для обеспечения эффективной реализации предлагаемой программы расходов?

- Качество стоимостных оценок основных программ.
- Полнота бюджетных данных, то есть степень включения всех программ (в том числе проектов, финансируемых из внешних источников) в комплексный бюджетный процесс.
- В какой степени Среднесрочная концепция распределения расходов позволяет осуществлять бюджетные ассигнования в интересах малоимущего населения в будущем.
- Распределение программ расходов по секторам и ключевым программам, направленным на снижение уровня бедности, а также по текущим и инвестиционным расходам.

Г.4. Подготовлен ли в рамках стратегии адекватный и внушающий доверие **план финансирования**, в котором учитываются внутренние заемные средства и прогнозируемые потоки помощи (и других средств из-за рубежа)?

- Реалистичность прогнозов внешнего финансирования и последствий для устойчивости долговой ситуации в долгосрочной перспективе.
- Приступили (или заявили о своей готовности) ли внешние партнеры по развитию к согласованию и приведению их собственных стратегий в соответствие с ПРСП.
- Экстренные планы по осуществлению расходов в случае, если реальный уровень доходов или финансирования будет ниже прогнозируемого.

Структурная и отраслевая политика, политика в области социальной интеграции и справедливости, корпоративного управления и управления в государственном секторе

Г.5. Насколько **структурная и отраслевая политики** способствуют устранению основных политических и институциональных факторов, а также перекосов в системе стимулов, которые препятствуют снижению уровня бедности? Насколько четко в ПРСП определены возможные последствия предлагаемых мер политики для бедных слоев населения и включены меры по смягчению негативных последствий?

- Меры по расширению экономических возможностей для бедных слоев населения и по справедливому распределению создаваемых экономическим ростом благ и государственных услуг между различными регионами, экономическими и социальными группами, а также между мужчинами и женщинами.
- Определение приоритетов и последовательности реформ с учетом ожидаемого воздействия на бедных.
- Развитие частного и финансового секторов, в том числе создание нормативно-правовой базы для различных отраслей, финансового рынка и рынка рабочей силы, разработка политики в области торговли и внутреннего ценообразования.
- Основные меры политики и программы в социальном секторе, в том числе по ВИЧ/СПИД.
- Разработка политики и создание учреждений, необходимых для обеспечения экологической устойчивости.
- Межотраслевые связи.

Г.6. В какой степени **меры политики по обеспечению социальной интеграции и справедливости** устраняют основные факторы политического и институционального плана, а также перекосы в системе стимулов, которые тормозят снижение уровня бедности?

- Меры по обеспечению равенства малоимущих мужчин и женщин перед законом и возможности обжалования решений, в том числе по правам собственности.
- Политика в сфере социальной защиты и трудовых ресурсов.

Г.7. Насколько последовательны меры по повышению качества **корпоративного управления, а также управления в государственном секторе** в важных с точки зрения сокращения бедности областях? Насколько эффективны предлагаемые меры по совершенствованию законодательства и учреждений центрального и местного уровней с точки зрения обеспечения целевого использования бюджетных ресурсов и повышения качества услуг?

- Меры по решению системных проблем в областях составления и выполнения бюджета, мониторинга государственных расходов, а также в системах финансового управления и закупок; краткосрочные меры по обеспечению подотчетности в использовании средств, полученных за счет сокращения внешнего долга в рамках ХИПК.
- Планы в области совершенствования систем управления и предоставления услуг, в том числе роль местных общин и местных органов государственного управления.
- Шаги, предусмотренные с целью повышения прозрачности и обеспечения подотчетности государственных учреждений и служб, исходя из потребностей и приоритетов малоимущих слоев населения.
- Меры по решению критических проблем, подрывающих эффективность гражданской службы и по пресечению проявлений коррупции в гражданской службе.