

Глава 3

Мониторинг и оценка

Джованна Преннуци, Глория Рубио, Калинидхи Суббарао

3.1	Введение.....	3
3.2	Внедрение системы мониторинга бедности.....	4
3.2.1	Определение целей, индикаторов и задач	4
3.2.2	Выбор индикаторов.....	4
3.2.3	Деагрегирование индикаторов.....	8
3.2.4	Постановка задач.....	10
3.2.5	Определение требований к данным	11
3.2.6	Определение периодичности мониторинга	14
3.2.7	Элементы системы мониторинга бедности, обычно требующие внимания	15
3.3	Разработка схем оценки влияния на уровень жизни.....	17
3.3.1	Выбор момента для проведения оценки влияния на уровень жизни.....	18
3.3.2	Оценка влияния на уровень жизни различных видов политики и программ.	19
3.3.3	Определение требований к данным	20
3.3.4	Получение данных	22
3.4	Будущие задачи в области мониторинга и оценки	23
3.4.1	Оценка процесса формулирования и реализации стратегий сокращения бедности	23
3.4.2	Оценка общего влияния стратегий сокращения бедности на бедность	26
3.5	Совершенствование механизмов мониторинга, оценки и обратной связи	26
3.5.1	Совершенствование инфраструктуры	26
3.5.2	Совершенствование механизмов обратной связи.....	28
3.6	Стимулирование участия в мониторинге и оценке	29
	Веб-ресурсы	31
	Примечания	31

Таблицы

3.1.	Примеры конечных и промежуточных индикаторов	7
3.2.	Данные для мониторинга и их источники.....	14
3.3.	Периодичность сбора данных	15
3.4.	Сравнение количественных и качественных методов оценки	21
3.5.	Методы оценки и требования к данным.....	22

Рисунки

3.1.	Типы индикаторов.....	5
3.2.	Выбор индикаторов и постановка задач	13
3.3.	Усовершенствование оценки влияния на уровень жизни.....	25

Вставки

3.1.	Цели, индикаторы и задачи развития тысячелетия.....	6
3.2.	Характеристики хороших индикаторов	9
3.3.	Анкета по основным индикаторам благосостояния	17
3.4.	Примеры источников данных для проведения оценки.....	23
3.5.	Оценка влияния на уровень жизни в африканском регионе: межсекторная инициатива	24
3.6.	Роль различных организаций при проведении мониторинга и оценки.....	28

Технические примечания (см. Приложение С)

- C.1 Основные виды оценки
- C.2 Схемы оценки влияния на уровень жизни
- C.3 Методы оценки влияния на уровень жизни для стратегий и программ с полным охватом населения
- C.4 Типы источников данных для оценки влияния программы на уровень жизни

Примеры (см. Приложение С)

- C.1 Мониторинг выполнения плана борьбы с бедностью в Уганде
- C.2 План мониторинга стратегии сокращения бедности в Танзании
- C.3 Обратная связь с населением как инструмент вовлечения гражданского общества в процесс оценки работы гос. сектора: г. Бангалор, Индия
- C.4 Оценка выгод для бедных от программы стимулирования трудовой деятельности: программа Trabaja в Аргентине
- C.5 Оценка проекта по расширению сельскохозяйственного производства в Кении
- C.6 Оценка школьной реформы в Никарагуа: сочетание количественного и качественного подходов
- C.7 Результаты реформы начальной школы на Филиппинах: оценка влияния четырех экспериментов

3.1 Введение

Эта глава предназначена для стран, разрабатывающих систему мониторинга и оценки эффективности стратегии сокращения бедности. Как определить, эффективна ли стратегия?

Во-первых, система мониторинга уровня бедности необходима для отслеживания ключевых индикаторов во времени и пространстве, а также для определения степени их изменения в результате применения данной стратегии. В разделе 3.2 этой главы обсуждается внедрение системы мониторинга бедности: как определить ключевые индикаторы, отследить их во времени и пространстве и выявить, какие именно изменения происходят. Во многих странах уже имеются различные системы мониторинга бедности, поэтому целью является анализ их адекватности а в случае необходимости и усовершенствования. Опыт показывает, что такие элементы, как контроль государственных расходов и выходных продуктов, а также оперативный мониторинг благосостояния домохозяйств, требуют особого внимания. Совместные методы сбора данных и качественные данные позволяют посмотреть на ситуацию с другой точки зрения, и ими не следует пренебрегать.

Во-вторых, требуются выборочные тщательные оценки, чтобы оценить влияние на бедность различных видов вмешательства, являющихся ключевыми компонентами стратегии. В разделе 3.3 обсуждается решение о проведении оценки влияния на уровень жизни и приводится описание схемы и реализации, включая необходимые данные для различных методологий.

Другие виды оценок, такие как оценка процесса формулирования стратегии сокращения бедности, также могут быть полезны. Этот вопрос кратко обсуждается в разделе 3.4, так как опыт в этой области все еще ограничен. В этой главе также кратко обсуждается другой важный вопрос: оценка общего влияния на уровень жизни стратегии сокращения бедности по сравнению с влиянием ее отдельных компонентов, таких как отдельные виды политики и программы. Суть в том, что надежная система мониторинга предоставляет сведения, необходимые для проведения таких оценок в будущем, если в них возникнет необходимость.

Чтобы использовать полученные данные для разработки и реализации стратегии сокращения бедности, мониторинг и оценка должны проводиться компетентными организациями, имеющими прямые контакты с разработчиками экономической политики. Большая часть мониторинга и оценок проводится сейчас без создания соответствующей инфраструктуры в стране и без постоянной связи с процессами принятия решений. Таким образом, теряется возможность получить информацию о том, что работает, а что нет (иногда вместе с денежными средствами). Раздел 3.5 содержит руководство по созданию возможностей, в частности, по усовершенствованию процессов, которые обеспечивают разработчикам экономической политики, а также другим участникам обратную связь – информацию о влиянии различных видов политики и программ на уровень жизни. Основная идея этого раздела заключается в том, что распространение результатов является решающим фактором. Результаты, не распространяемые широко через механизмы, предназначенные для различных групп гражданского общества, не будут использоваться, и ресурсы, потраченные на получение этих результатов, будут потрачены впустую.

Негосударственные участники (исследовательские институты, общественные организации, группы людей, объединенных общими интересами или видом деятельности, и т. д.) играют важную роль в разработке системы мониторинга и оценки, действительном осуществлении мониторинга и оценки, а также в использовании результатов. Роль таких участников обсуждается в разделе 3.6.

Руководство по веб-ресурсам в конце главы содержит ссылки на Интернет и другие источники информации. Приложение к главе (технические примечания и разбор примеров) предоставляет более полные сведения по отдельным вопросам на примере конкретных стран.

3.2 Внедрение системы мониторинга бедности

Чтобы оценить эффективность стратегии сокращения бедности, необходимо создать систему контроля результатов. В данной главе обсуждаются возможности такой системы и проблемы, часто возникающие при ее использовании.

3.2.1 Определение целей, индикаторов и задач

Прежде чем внедрять систему мониторинга для оценки эффективности стратегии сокращения бедности, необходимо определить цели по сокращению бедности, преследуемые данной стратегией, ключевые индикаторы и задачи для данных индикаторов.

Возможно, существует множество различных определений этих понятий, однако в нашей книге используются следующие:

Цели – это то, чего желают достичь страна и общественность; часто они выражены в нетехнических качественных терминах, например: “искоренить голод” или “сократить бедность”.

Индикаторы представляют собой переменные, используемые для измерения достижения целей. Например, достижения по искоренению голода могут измеряться путем отслеживания числа семей, которые не в состоянии обеспечить себе ежедневное трехразовое питание в течение всех двенадцати месяцев года.

Задачи представляют собой количественный уровень того или иного индикатора, которого страна или общественность желает достичь в данный момент времени. Например, задачей является создание к 2015 г. таких условий, при которых все семьи смогут питаться три раза в день в течение всех двенадцати месяцев года.

Пример: документ “Цели развития на тысячелетие”

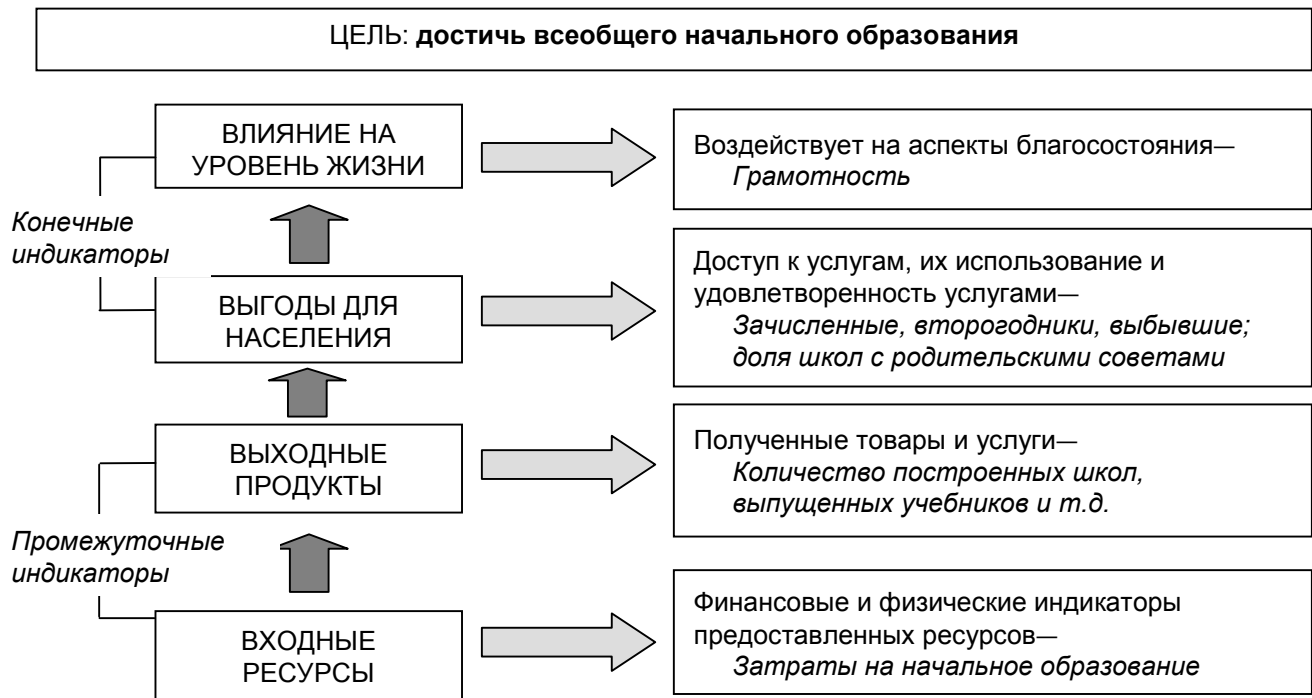
“Цели развития на тысячелетие” – это пример целей, показателей и задач, которые могут быть использованы для мониторинга достижений. После многочисленных международных конференций 90-х годов и работы над программой “Цели международного развития” состоялся саммит тысячелетия. Он проходил в сентябре 2000 года в Нью-Йорке и собрал около 150 глав государств. На этом саммите был определен набор целей для мониторинга достижений в сокращении бедности (вставка 3.1).

3.2.2 Выбор индикаторов

Определив набор целей при участии всех заинтересованных сторон, в качестве следующего шага необходимо определить индикаторы для измерения достижения поставленных целей (также при участии разных сторон).¹

Как показано на рис. 3.1, индикаторы можно разделить на две общих категории: промежуточные и конечные. Если индикатор измеряет эффект вмешательства на благосостояние отдельного индивида, его называют “конечным” индикатором. Например, грамотность можно рассматривать в качестве одного из аспектов благосостояния. Таким образом, индикатор, измеряющий грамотность (например, доля людей определенного возраста, способных прочесть простой текст или написать собственное имя), был бы конечным индикатором. Иногда конечные индикаторы делятся на индикаторы “выгод” (outcome) и “влияния” (impact). Индикаторы влияния измеряют ключевые аспекты благосостояния, такие как отсутствие недоедания, грамотность, хорошее здоровье, наличие прав и безопасность. Индикаторы выгод для населения (outcomes) охватывают доступ к государственным услугам, их использование и удовлетворенность ими (использование медицинских клиник и удовлетворенность их услугами; доступ к кредитованию; представительство в политических организациях и т. д.) Они не относятся непосредственно к аспектам благосостояния, но тесно с ним связаны.

Рисунок 3.1. Типы индикаторов



Вставка 3.1. Цели, индикаторы и задачи развития тысячелетия	
Цель 1: искоренить крайнюю бедность и голод	
Цели и задачи	Индикаторы*
Задача 1: В период с 1990 по 2015 год сократить наполовину долю людей, чей доход не превышает одного доллара США в день	1. Доля людей с доходом ниже 1 доллара США в день 2. Индикатор Poverty Gap Ratio (количество наблюдаемых случаев x глубина бедности) 3. Доля самого бедного квинтиля в государственном потреблении
Задача 2: В период с 1990 по 2015 год сократить наполовину долю людей, страдающих от голода	4. Доля детей до 5 лет с недостаточным весом 5. Доля населения, находящегося ниже минимального уровня по энергетической ценности потребляемой пищи
Цель 2: достичь всеобщего начального образования	
Задача 3: К 2015 году обеспечить всеобщее начальное образование как для мальчиков, так и для девочек.	6. Чистый процент зачисления детей в начальную школу 7. Доля учеников, доучившихся до 5 класса 8. Доля грамотных в возрасте от 15 до 24 лет
Цель 3: обеспечить равенство полов и права женщин	
Задача 4: Устранить неравенство полов в начальной и средней школе – желательно к 2005 году, а на всех уровнях образования – не позже 2015 года	9. Отношение числа девочек к числу мальчиков в начальной, средней и высшей школе 10. Отношение числа грамотных женщин к числу грамотных мужчин в возрасте от 15 до 24 лет 11. Доля женщин, получающих зарплату не в сельскохозяйственном секторе 12. Доля женщин в национальном парламенте
Цель 4: сократить детскую смертность	
Задача 5: В период с 1990 по 2015 год снизить на две трети коэффициент смертности детей в возрасте до 5 лет	13. Коэффициент смертности детей до 5 лет 14. Коэффициент младенческой смертности 15. Доля детей в возрасте 1 года, прошедших вакцинацию от кори
Цель 5: улучшить состояние здоровья матерей	
Задача 6: В период с 1990 по 2015 год снизить на две трети коэффициент материнской смертности	16. Коэффициент материнской смертности 17. Количество родов под наблюдением квалифицированного медицинского персонала
Цель 6: борьба с ВИЧ/СПИДом, малярией и другими заболеваниями	
Задача 7: К 2015 году остановить рост и начать снижение количества случаев заражения ВИЧ/СПИДом	18. Распространение ВИЧ среди беременных женщин в возрасте от 15 до 24 лет 19. Коэффициент распространенности средств контрацепции 20. Число детей, оставшихся без родителей из-за ВИЧ/СПИДа
Задача 8: К 2015 году остановить и начать снижение количества случаев заражения малярией и другими опасными заболеваниями	21. Распространение малярии и связанный с ним коэффициент смертности 22. Доля населения, использующего меры по профилактике и лечению малярии, в областях с повышенным риском заражения малярией. 23. Распространенность туберкулеза и коэффициент смертности от этого заболевания 24. Доля случаев выявления и лечения туберкулеза в рамках стратегии DOTS (Directly Observed Treatment Short Course)
Цель 7: обеспечить устойчивость окружающей среды к внешним воздействиям	
Задача 9: В рамках государственной политики и специальных программ объединить принципы устойчивого развития и остановить уничтожение природных ресурсов	25. Изменение площади территорий, покрытых лесом 26. Охраняемые территории для поддержания разнообразия биологических видов 27. ВВП на единицу используемой энергии (используется как показатель эффективности использования энергии) 28. Выбросы углекислого газа на душу населения (Кроме того, два графика глобального атмосферного загрязнения: уничтожение озонового слоя и скопления газов, вызывающих глобальное потепление)

Задача 10: К 2015 году сократить наполовину долю людей, не имеющих постоянного доступа к чистой питьевой воде	29. Доля людей, имеющих доступ к улучшенным источникам воды
Задача 11: К 2020 году достичь значительного улучшения в уровне жизни, по крайней мере, 100 миллионов жителей трущоб	30. Доля людей, имеющих доступ к водопроводу и канализации 31. Доля людей, безопасно владеющих или пользующихся жильем (Для мониторинга повышения уровня жизни жителей трущоб может потребоваться разукрупнение некоторых из вышеуказанных показателей по городам и сельской местности)
* Некоторые из индикаторов, в частности, касающихся цели 7, остаются открытыми для обсуждения. В будущем список может быть дополнен и исправлен.	

Если индикатор измеряет фактор, определяющий выгоду для населения или вклад в процесс достижения данной выгоды, то в зависимости от стадии процесса его называют индикатором “входных ресурсов” (inputs) или “выходных продуктов” (outputs). Иными словами, это “промежуточный” индикатор (intermediate indicator). Например, может потребоваться много ресурсов для повышения уровня грамотности: дополнительные школы и учителя, более хорошие учебники и т.д. Мера государственных расходов на учебные помещения и учителей будет индикатором “входных ресурсов”, тогда как мера построенных учебных помещений и подготовленных учителей – индикатором “выходных продуктов”. Важно то, что “входные ресурсы” и “выходные продукты” сами по себе не являются целями, скорее, они помогают в достижении поставленных целей.

Выходные продукты (outputs) отличаются от выгод (outcomes) тем, что они полностью отслеживаются организацией, отвечающей за них. Таким образом, количество построенных школ является выходным продуктом, так как оно полностью отслеживается министерством образования или другими государственными органами, тогда как число детей, посещающих школу, является результатом (или выгодой) для населения, так как оно зависит от поведения детей и их семей. В таблице 3.1 приведены цели и связанные с ними промежуточные и конечные индикаторы.

Хотя главной задачей системы мониторинга является отслеживание результатов с точки зрения выгод для бедного населения и влияния на уровень бедности, необходимо отслеживать как конечные индикаторы (выгоды для населения и влияние), так и промежуточные (входные ресурсы и выходные продукты).² Мониторинг конечных индикаторов позволяет судить о достижении поставленных целей. Однако конечные индикаторы являются результатом нескольких факторов, многие из которых находятся вне досягаемости разработчиков экономической политики и администраторов программ. Промежуточные индикаторы, с другой стороны, чаще всего изменяются в результате действий правительства и других агентов. Более того, конечные индикаторы во времени обычно изменяются медленно, тогда как промежуточные индикаторы изменяются быстрее, предоставляя информацию если не о том, что происходит с благосостоянием, то, по крайней мере, о том, что происходит с индикаторами, определяющими благосостояние. Это позволяет вводить поправки в ходе выполнения программы. Наконец, сведения о промежуточных индикаторах обычно легче собрать (этот вопрос еще будет затронут ниже при обсуждении источников данных).

Таблица 3.1. Примеры конечных и промежуточных индикаторов

Цель	Промежуточные показатели (входные ресурсы и выходные продукты)	Конечные показатели (выгоды для населения и влияние на уровень жизни)
Сократить крайнюю бедность и расширить экономические возможности бедных слоев населения.	<ul style="list-style-type: none"> • Расходы на инфраструктуру • Расходы на программы подготовки кадров и увеличение числа их бенефициаров • Доля дорог в хорошем и удовлетворительном состоянии 	<ul style="list-style-type: none"> • Доля крайне бедных: процент населения, уровень потребления которого находится за чертой бедности • Показатель глубины бедности (poverty gap ratio) • Доходы/расходы 20 процентов беднейшего населения как доля суммарных доходов/расходов

		<ul style="list-style-type: none"> • Доля безработных/частично занятых • Процент бедного населения, имеющего доступ к программам микрокредитования
Расширить возможности для бедных мужчин и женщин	<ul style="list-style-type: none"> • Расходы на начальное образование как доля национального дохода • Расходы на оказание первой помощи как доля национального дохода • Процент школ в хорошем состоянии • Отношение числа школьников к числу учителей • Число врачей на 100,000 жителей 	<ul style="list-style-type: none"> • Процент грамотного населения • Учебные показатели учащихся • Процент отказов и повторных попыток обучения • Чистый процент зачисленных в начальную школу • Процент населения за чертой бедности, имеющего доступ к объектам здравоохранения • Коэффициент смертности новорожденных, младенцев и детей в возрасте до 5 лет • Коэффициент материнской смертности • Коэффициент недоедания
Снизить уязвимость бедных слоев населения	<ul style="list-style-type: none"> • Расходы на программы страхования • Процент домохозяйств/индивидуумов, получающих трансферты от государства 	<ul style="list-style-type: none"> • Колебания в потреблении домохозяйств • Процент сирот из-за СПИДа, находящихся под защитой

Наиболее полезными промежуточными индикаторами являются те, которые ссылаются на ключевые определяющие факторы влияния на уровень жизни или выгод для населения и изменяются в зависимости от территории или группы, а также во времени. Например, в стране, где отношение числа учителей к числу учеников во всех школах примерно одинаково, индикатор “отношение числа учителей к числу учеников” будет не очень полезен в качестве промежуточного индикатора для мониторинга различий в качестве образования между регионами (тем не менее, он может быть полезным для мониторинга изменений во времени).

Конечные и промежуточные индикаторы должны быть дополнены другими индикаторами для измерения общих показателей страны и объяснения условий, в которых проводится стратегия сокращения бедности. Например, в систему мониторинга должны быть включены индикаторы, измеряющие экзогенные факторы, которые могут отразиться на индикаторах выгод для населения (количество осадков, внешний спрос на товары данной страны и т. д.).

В общем, хорошие индикаторы обладают рядом характеристик. Основные из этих характеристик суммируются во вставке 3.2.

Очевидно, что выбор индикаторов зависит как от типов данных, имеющихся в стране, так и от того, что можно реально отследить при имеющихся ресурсах и возможностях. На самом деле процесс выбора индикатора должен начинаться с анализа того, что доступно и осуществимо. Если некоторые индикаторы пока недоступны, их нужно включать в систему мониторинга только в том случае, если есть реальная возможность установить механизмы по сбору и анализу данных для таких индикаторов.

Конечные и промежуточные индикаторы, используемые на практике, см. в приложении в примерах 1 и 2 (индикаторы, используемые для мониторинга эффективности стратегии сокращения бедности в Уганде и Танзании).

3.2.3 Дезагрегирование индикаторов

Решение по уровню дезагрегирования индикаторов так же важно, как и выбор самих индикаторов. В известной степени такие решения являются “совместными” и обычно принимаются на начальном этапе в зависимости от имеющихся источников данных и

поставленных целей. Деагрегировать индикаторы можно по разным аспектам, включая географическое положение, пол, уровень дохода и социальную группу (на основе этнической, религиозной или клановой принадлежности). Агрегированные индикаторы на уровне страны полезны, так как позволяют судить об общем положении страны по сравнению с остальными странами. Тем не менее агрегированные индикаторы по своей природе скрывают существенные различия между территориями, полами или социальными группами, и без деагрегирования, позволяющего увидеть эти различия, трудно разработать хорошую политику или программу сокращения бедности.

Соответствующий тип и уровень деагрегирования зависит от ситуации внутри стран и от самого индикатора. Далее представлено несколько примеров.

Одним из основных типов деагрегирования является деагрегирование по *географическим территориям*, включая городские, сельские административные единицы и геоклиматические зоны. Наиболее распространенными и основными, но не всегда достаточными деагрегированными индикаторами, являются городские или сельские показатели. Более мелкие города чаще схожи с сельскими областями, нежели с городами-мегаполисами, например, по роли сельского хозяйства как средства к существованию. Таким образом, может быть полезно провести дальнейшее деагрегирование среди городских территорий по размеру населения или, по крайней мере, отличать города-мегаполисы от всех остальных. Столицы также обычно отличаются по характеристикам от других городов: более высокий уровень средних доходов, более свободный доступ к услугам, большая доля занятых в сфере услуг и т. д. Поэтому целесообразно выделить отдельные индикаторы для столиц.

Вставка 3.2. Характеристики хороших индикаторов

Хороший индикатор

- прямо и точно отражает достижения – когда большее (или меньшее) значение однозначно свидетельствует об улучшении;
- релевантен—измеряет факторы, отражающие цели;
- изменяется в зависимости от территории, группы, а также во времени; чувствителен к изменениям в политике, программах и организациях;
- его значение нелегко изменить посторонними факторами, им нельзя манипулировать для отражения несуществующих достижений;
- может отслеживаться (лучше, если он уже доступен), периодически доступен, и для его отслеживания не требуется больших затрат.

Многие страны разделены на *административные единицы* – штаты, области, провинции, районы, муниципалитеты, поселки и т. д., что может послужить основой для деагрегирования. В идеале должны существовать индикаторы для каждого административного уровня, на котором принимаются решения относительно использования ресурсов или для которого можно распределять ресурсы. Однако на практике самый низкий возможный уровень деагрегирования определяется доступностью данных и ресурсными ограничениями.

Третий тип географического деагрегирования – *геоклиматические зоны*. Многие страны имеют ряд географических зон с различной почвой, количеством осадков, топографическими особенностями местности и, вследствие этого, практикой ведения сельского хозяйства, видом поселений, доступностью услуг и т. д.

Еще одним основным типом деагрегирования является деагрегирование по *полу*. Соответствующие индикаторы отражают факторы, изменяющиеся в зависимости от пола, и учитывают влияние биологических различий. Например, ожидаемая продолжительность жизни обычно выше для женщин, поэтому более низкая ожидаемая продолжительность жизни у женщин по сравнению с мужчинами чаще всего свидетельствует о значительном риске для здоровья при родах. Более подробную информацию см. в главе 10 “Пол”.

Деагрегирование по уровню *дохода, потребления или владения собственностью* очень распространено для отражения того, как индикаторы меняются среди населения. Обычно такое деагрегирование лучше, чем просто по бедным и небедным, так как отражает изменение многих

характеристик домохозяйств и людей в континууме. Характеристики тех, кто считается бедным, могут значительно различаться. В то же время характеристики тех, кто живет за чертой бедности, часто схожи с характеристиками тех, кто находится прямо над этой чертой. Поэтому лучше делить все население на группы равного размера, чем просто на бедных и небедных. Некоторые из часто используемых классификаций по уровню дохода и потребления представлены ниже.

Имя	Количество групп	Доля от общего населения (в процентах)
Децили	10	10
Квинтили	5	20
Квартили	4	25
n ^{ый} перцентиль	n	100/n

Дезагрегирование индикаторов, например по квинтилям важно для мониторинга того, затронули ли улучшения как беднейшие, так и состоятельные слои населения. Общенациональные задачи, такие как задачи развития на тысячелетие, могут быть выполнены с разной степенью улучшения для различных групп.³ Если важно улучшение благосостояния беднейших слоев населения, то контроль индикаторов, дезагрегированных по квинтилям, очень важен.

В большинстве стран имеются значительные различия среди *социальных групп* по этническому, родовому, религиозному или другим признакам. Конечно, определения соответствующих групп могут быть разными в зависимости от страны.

Наконец, важно сознавать, что дезагрегирование индикаторов по территориям, группам и подобным характеристикам обычно имеет политические последствия и должно проводиться очень аккуратно. Кроме того, мониторинг индикаторов, дезагрегированных по административным территориям, почти всегда требует дополнительных усилий при создании возможностей мониторинга и анализа в децентрализованных административных единицах. Этот вопрос обсуждается более подробно в примере С.1 по Уганде.

3.2.4 Постановка задач

После выбора индикаторов полезно оценить их начальные, или базисные значения и определить задачи, по крайней мере, для некоторых из них. Базисные значения можно получить из имеющихся данных, если они приемлемого качества и не слишком старые.⁴ Если для какого-то индикатора не существует данных, первой доступной оценкой может служить либо базисное значение, если оно появится в пределах разумного промежутка времени, либо предварительная оценка, которая позже может быть пересмотрена.

Постановка задач – это сложный процесс. Здесь даны некоторые основные рекомендации. Дополнительные указания по техническим аспектам постановки задач для различных индикаторов можно найти в главе 4 “Задачи развития и затраты”.

Во-первых, задачи следует выбирать в зависимости от текущей ситуации и того, что доступно в данной стране в текущий момент времени. Даже если страна выбирает цели в соответствии с “Задачами развития на тысячелетие” (см. вставку 3.1), выбранные индикаторы и задачи могут не совпадать. Такая цель, как достижение всеобщего зачисления в начальную школу, очевидно, не важна для стран, где она уже достигнута.

Во-вторых, цели могут быть определены на разных уровнях дезагрегирования. Кроме целей национального уровня, можно определить цели для конкретных регионов или групп. Например, для большинства стран образовательные цели полезны только в случае, если они различаются по полу, а для таких больших стран, как Бразилия и Индия, имеют смысл географические цели.

В-третьих, при постановке целей важно учитывать качественные и субъективные факторы. Многие качественные факторы, влияющие на качество жизни, нелегко измерить количественно, но это не снижает их важности. Если есть возможность, стоит добавить качественные и субъективные факторы – например, ощущает ли человек себя бедным. В-четвертых, чем выше показатель, тем труднее добиться улучшения. Например, сократить бедность из-за низких доходов

с 10 до 0 процентов обычно труднее, чем с 40 до 30 процентов, так как сложнее достичь целевой группы.

В-пятых, если в последнее время конкретный индикатор непрерывно ухудшался, то задача, предполагающая его значительное улучшение в краткосрочном периоде, может быть нереальной. Скорее всего потребуется некоторое время для стабилизации этого индикатора и его улучшения.

Наконец, необходимо учитывать наличие и доступность ресурсов для решения поставленных задач. Может потребоваться перенос ресурсов из некоторых отраслей или программ в те виды деятельности, которые согласуются с поставленными задачами. Более подробное описание процесса расчета затрат для определенных задач см. в главе “Задачи развития и затраты”.

Рисунок 3.2 обобщает этапы, связанные с выбором индикаторов и постановкой задач, и содержит ссылки на документы, содержащие руководства по каждому этапу.

3.2.5 Определение требований к данным

Как уже было сказано, необходимо отслеживать как промежуточные, так и конечные индикаторы. Следовательно, хорошая система мониторинга бедности должна включать данные по обеим категориям индикаторов. Данные собирались бы с помощью различных инструментов различными организациями. Последнее замечание очень важно: тот факт, что хорошая система мониторинга бедности требует данных о различных индикаторах, не означает, что сбором всех данных будет руководить одна и та же организация, что было бы нежелательно и неэффективно.

Данные по промежуточным индикаторам чаще всего собираются казначейством, министерством финансов или отраслевыми министерствами на государственном и региональном уровне с помощью финансовых или информационных систем управления. Такие системы собирают данные о государственных расходах в различных отраслях экономики, а также об экономической активности и выгодах для населения от таких расходов. Например, казначейство или министерство финансов будет собирать данные о расходах на образование, тогда как министерство образования будет обладать информацией о построенных школах, выпущенных учебниках, предоставляемых стипендиях, учебной деятельности и т. д. Данные административных записей обычно существуют в каждой стране, хотя могут возникнуть проблемы с их точностью, своевременностью и полнотой. Данные о количестве работников в ключевых отраслях экономики поступают из отраслевых министерств или министерства, ответственного за государственное управление.

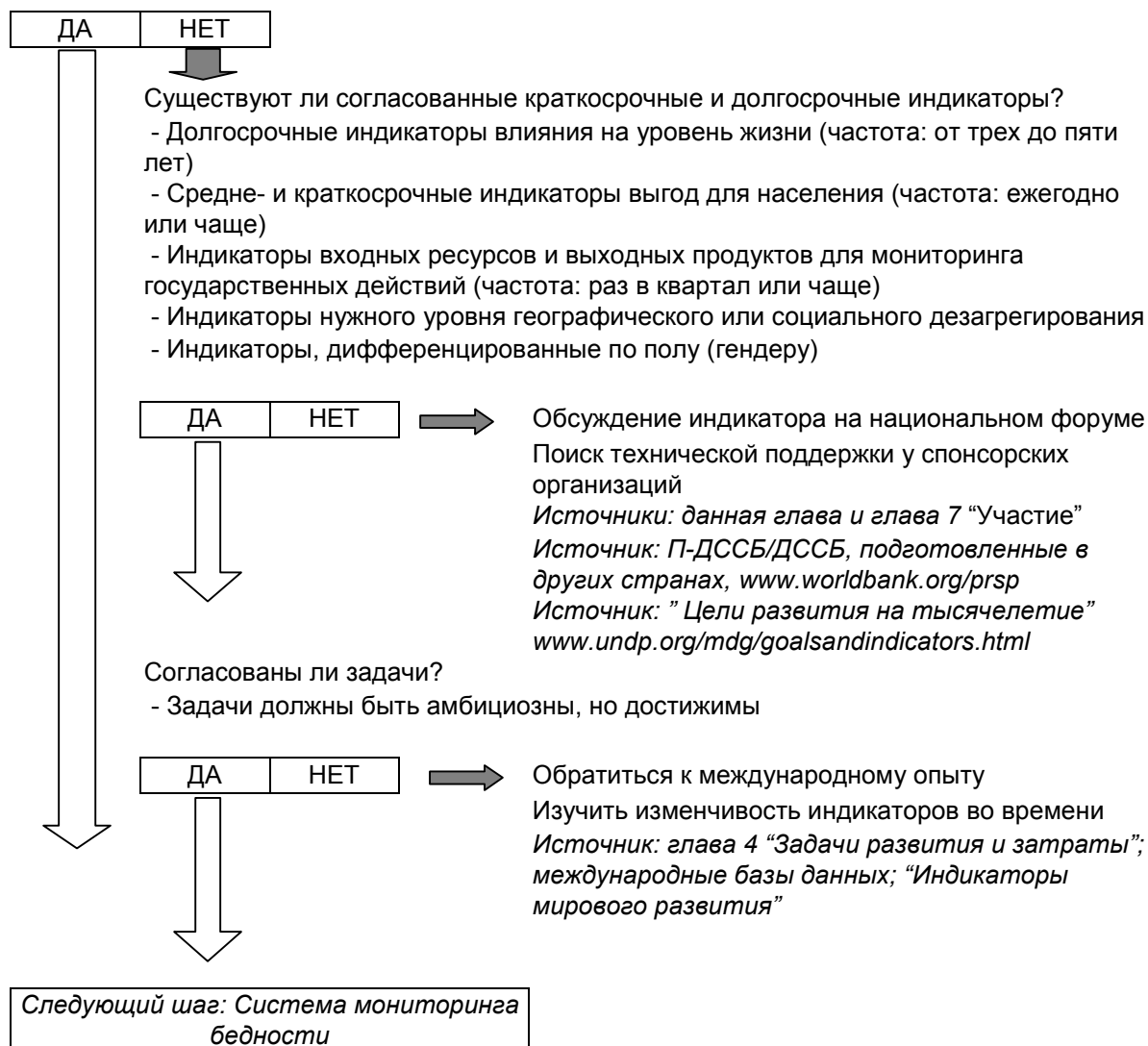
Сведения об индикаторах выгод для населения и влияния на уровень жизни обычно необходимо получить от бенефициаров, либо путем опросов домохозяйств или индивидуумов, либо с помощью совместных методов. Данные о выгодах для населения и влиянии на уровень жизни требуют больших затрат средств и времени, так как предполагают сбор сведений непосредственно у домохозяйств и индивидуумов. Необходимо уделить особое внимание получению достоверных сведений от женщин и, возможно, других групп населения, таких как дети, пожилые люди или исключенные меньшинства, которых сложно опросить или которые могут ощущать дискомфорт от общения с лицами, проводящими опрос.

Зачем собирать данные о доступе и пользовании услугами у домохозяйств, если есть административные записи? Почему, например, необходимо обследование домохозяйств, чтобы определить число детей, посещающих школу? Почему недостаточны данные о зачислении в школу из информационной системы управления министерства образования? Во-первых, данные, полученные от домохозяйств, более надежны: у домохозяйства меньше стимулов сообщать ложные сведения о посещении школы, чем у администраторов программ и местных властей, чьи бюджетные ассигнования и стимулы могут зависеть от показателей зачисления детей в школу. Во-вторых, обследования домохозяйств и совместные исследования обычно позволяют собрать другие сведения о домохозяйствах, такие как доход и потребление, уровень образования родителей, статус занятости или причины непосещения школы. Такого рода дополнительные сведения позволяют проанализировать причины трендов в процентах зачисления в школу. Это не говорит о том, что данные из информационных систем управления о пользовании услугами бесполезны, а

лишь подчеркивает необходимость их проверки и дополнения сведениями, полученными непосредственно от домохозяйств.

Рисунок 3.2. Выбор индикаторов и постановка задач

Существуют ли согласованные индикаторы и задачи для стратегии сокращения бедности?



Хорошая система мониторинга должна также включать данные о внешних факторах, способных повлиять на эффективность стратегии сокращения бедности, таких как погода или внешние рыночные факторы. Таблица 3.2 обобщает способы сбора данных, ответственные организации и уровень дезагрегирования для различных индикаторов.

Более подробные сведения о различных механизмах сбора данных см. в главе 1 "Оценка и анализ бедности" и в главе 5, "Усовершенствование статистических систем".

Следует помнить о том, что данные, поступающие из различных источников, дополняют, а не заменяют друг друга. Очень хорошие данные по потреблению и доходу на уровне домохозяйств недостаточны для понимания трендов в результатах борьбы с бедностью; необходимы еще точные и своевременные данные о государственных расходах и услугах. Особое внимание, которое следует уделять конечным индикаторам в стратегиях сокращения бедности, не означает, что можно уделять меньше внимания промежуточным индикаторам или забирать ресурсы, необходимые для их контроля.

Таблица 3.2. Данные для мониторинга и их источники

Тип	Индикатор	Способ получения	Организация	Уровень
Входные ресурсы	Данные по государственным финансам: гос. доходы, расходы по категориям Трудовые ресурсы	Бюджетные документы; данные о реальных расходах Обследования по контролю над расходами Данные из платежных ведомостей	Министерства финансов, планирования и государственного управления; отраслевые министерства; бухгалтерские и аудиторские организации	Национальный и субнациональные административные уровни
Выходные продукты	Выходные продукты: Инфраструктура, предоставленные услуги	Административные информационные системы и информационные системы управления Обследования на местах	Отраслевые министерства; группы по реализации проектов; местные администрации и поставщики услуг	Национальный и разного рода субнациональные административные уровни; объекты (школы, больницы и т. д.)
Выгоды для населения	Доступ к услугам, их использование и удовлетворенность услугами	Приоритетные обследования и оперативный мониторинг; многопрофильный анализ домохозяйств; качественные исследования	Центральное статистическое управление; местные поставщики услуг; прочие	Домохозяйства и индивидуумы; объекты (школы, больницы и т.д.); общественность
Выгоды для населения/ Влияние на уровень жизни	Доход и потребление домохозяйства; условия жизни; социальные индикаторы; приоритеты домохозяйств; восприятие благосостояния	Обследования бюджета/ расходов/ дохода домохозяйств; однопрофильные обследования (например обследования рабочей силы); многопрофильный анализ домохозяйств (например обследования уровня жизни или демографические и медицинские обследования); качественные исследования	Центральное статистическое управление	Домохозяйства и индивидуумы; общественность
Другое	Национальные счета: ВВП, потребление, инвестиции, экспорт, импорт и т. д. Потребительские цены и цены производителей	Система национальных счетов, торговая статистика	Центральное статистическое управление; центральный банк	Национальный (иногда наиболее крупные субнациональные уровни)
Другое	Данные о климате: температура, количество осадков, источники водных ресурсов и т. д.	Непосредственное измерение	Национальные гидрометцентры и другие организации	Как можно более подробные данные

3.2.6 Определение периодичности мониторинга

Решение о периодичности мониторинга конкретного индикатора – это хорошо продуманный компромисс между потребностью в свежих данных и затратами на их сбор (как в случае выбора индикаторов и уровня их дезагрегирования). Данные об индикаторах входных ресурсов, таких как государственные расходы, отслеживаются не менее раза в год, а в большинстве случаев еще чаще (ежемесячно или ежеквартально) в качестве механизмов контроля бюджета. Данные о выходных продуктах чаще всего доступны раз в год, но сведения о ключевых выходных продуктах рекомендуется получать и в середине бюджетного года, чтобы иметь информацию для промежуточной корректировки и принятия решений о распределении бюджетных средств на следующий год. Данные о некоторых индикаторах выгод для населения также желательно иметь ежегодно. С другой стороны, получать каждый год данные о влиянии на уровень жизни обычно

невозможно из-за того, что сбор и анализ данных обследований домохозяйств и совместных данных требует больших затрат, а также из-за сравнительно медленной скорости изменения этих индикаторов.

В таблице 3.3 показана желательная периодичность сбора различных индикаторов, приведенных в предыдущей таблице.⁵

3.2.7 Элементы системы мониторинга бедности, обычно требующие внимания

Многие страны уже имеют системы мониторинга для контроля если не всех, то большинства индикаторов, необходимых для мониторинга эффективности стратегий сокращения бедности. Так что же еще нужно сделать? Опыт стран, разрабатывающих и реализующих стратегии сокращения бедности, свидетельствует о том, что некоторым ключевым элементам системы необходимо уделить внимание уже на раннем этапе.

Таблица 3.3. Периодичность сбора данных

Тип	Индикатор	Способ получения	Периодичность
Входные ресурсы	Данные по государственным финансам: гос. доходы, расходы по категориям Трудовые ресурсы	Бюджетные документы; данные о реальных расходах Обследования по контролю над расходами Данные из платежных ведомостей	По возможности, ежемесячно или ежеквартально, но не менее раза в год.
Выходные продукты	Выходные продукты: Инфраструктура, предоставленные услуги	Административные информационные системы и информационные системы управления Обследования на местах	По возможности каждые шесть месяцев, но не менее раза в год.
Выгоды для населения	Доступ к услугам, их использование и удовлетворенность услугами	Приоритетные обследования и оперативный мониторинг; многопрофильный анализ домохозяйств; качественные исследования	По возможности ежегодно
Выгоды для населения / влияние на уровень жизни	Доход и потребление домохозяйства; условия жизни; социальные индикаторы; приоритеты домохозяйств; восприятие благосостояния	Обследования бюджета/ расходов/ дохода домохозяйств; однопольные обследования (например обследования рабочей силы); многопрофильный анализ домохозяйств (например обследования уровня жизни или демографические и медицинские обследования); качественные исследования	Каждые три – пять лет
Другое	Национальные счета: ВВП, потребление, инвестиции, экспорт, импорт и т. д. Потребительские цены и цены производителей	Система национальных счетов, торговая статистика	По возможности ежемесячно и ежеквартально (например торговая статистика), но не менее раза в год. Сбор данных о ценах ежемесячно или ежеквартально; данные о корзине потребительских товаров – по крайней мере, каждые пять лет
Другое	Данные о климате: температура, количество осадков, источники водных ресурсов и т. д.	Непосредственное измерение	По возможности ежедневно

При отслеживании промежуточных индикаторов возникают следующие проблемы:

- **Данные о фактических расходах несвоевременны.** В большинстве стран данные о реальных расходах доступны только со значительным временным лагом. Это не проблема для

периодических расходов (особенно для заработной платы, хотя и не только для нее), где реальные расходы практически совпадают с суммами, указанными в бюджете, но может существенно ограничить возможности страны по отслеживанию капиталовложений, где фактические суммы часто значительно отличаются от бюджетных. Программы по улучшению контроля расходов на центральном и местных уровнях (например путем введения тщательно разработанных форматов отчетности и компьютеризации) могут увеличить возможности своевременного получения данных о расходах.⁶

- Данные о входных ресурсах (расходы и трудовые ресурсы) нелегко связать с выходными продуктами, поэтому возникает сложность при оценке затрат по предоставлению услуг. Например, значительная доля расходов на образование предназначена для “общего администрирования”, поэтому трудно сказать, какая часть из них идет на поддержку начального образования по сравнению со средним или высшим. Например, невозможно точно определить затраты на один год обучения ребенка в начальной школе. Для решения этой проблемы требуется система расчета затрат по конкретным видам деятельности, когда все расходы связаны с определенными видами деятельности и выходными продуктами. Этот подход реализован только в некоторых странах, тогда как остальным странам это еще предстоит.⁷
- Дезагрегированные данные о расходах недоступны или неточны. Если нет разукрупненных данных на уровне отдельных объектов или организаций, предоставляющих услуги, трудно оценить, дошли ли до них средства из государственных фондов или нет. Если местные бюджетные данные недоступны или плохого качества, могут проводиться обследования по отслеживанию расходов. В Уганде данные о расходах за 1991-1995 года, собранные по произвольной выборке государственных школ, показали, что в действительности из всех ассигнований по статьям, не относящимся к заработной плате, до школ дошло менее 30 процентов. Остальное удержали и израсходовали районные власти. Поэтому было решено информировать общественность о распределении средств и внести изменения в процедуру расходования средств. Инструменты и методологии обследований доступны и могут широко применяться.⁸

При отслеживании выгод для населения и влияния на уровень жизни возникают следующие проблемы:

- *Обработка результатов обследований домохозяйств и процедуры их подготовки для анализа требуют много времени.* Ввод, очистка и систематизация данных часто занимает годы. Но этого можно избежать: есть способы значительно сократить процесс. Например, ввод данных можно производить одновременно с их сбором – прямо на месте сбора или в периферийных бюро. Иногда пытаются даже вообще отказаться от бумажных анкет и вводить данные прямо на диск. Очистку данных можно ускорить с помощью предварительно закодированных анкет и программ ввода данных, способных отслеживать ошибки ввода и несоответствие между переменными (например, мать моложе одного из своих детей). Кроме того, если ввод данных осуществляется в периферийных бюро, ошибки можно исправить путем повторного опроса респондентов.⁹
- *Требуются инструменты оперативного мониторинга для получения сведений о домохозяйствах ежегодно (или чаще).* Даже если данные, полученные от домохозяйств, обработаны и представлены для анализа в кратчайшие сроки, для таких обследований по-прежнему требуется время (особенно если сбор данных производится в течение года для отслеживания сезонных колебаний), поэтому их ежегодное проведение может стоить слишком дорого. Как же сделать возможным более частое получение данных по изменениям в благосостоянии домохозяйств и индивидуумов? В настоящее время существуют средства оперативного мониторинга, которые были опробованы во многих странах и могут быть применены достаточно легко. Хорошим примером является анкета по основным показателям благосостояния (Core Welfare Indicators Questionnaire или CWIQ) – см. вставку 3.3. Другие примеры – оценочные карточки (scorecards), опробованные в г. Бангалор, Индия (см. пример С.3), и обследование потребителей в Уганде, дополняющее вышеупомянутое обследование по отслеживанию расходов.¹⁰

3.3 Разработка схем оценки влияния на уровень жизни

Мониторинг бедности дает важные сведения для оценки достижения целей по сокращению бедности и понимания изменений во времени и пространстве. Тем не менее нужны дополнительные инструменты (такие как оценка влияния на уровень жизни) для информирования разработчиков экономической политики и общественности о том, какие действия правительства были эффективны, а какие не очень способствовали сокращению бедности. Оценка влияния на уровень жизни определяет изменения в благосостоянии, которые могут быть следствием конкретной политики или программы. Сведения, полученные с помощью оценки влияния на уровень жизни, помогают решить, стоит ли расширять, изменять или отказываться от конкретной политики или программы, и используются для выявления приоритетов в действиях государственной власти. Оценка влияния на уровень жизни является инструментом принятия решений для разработчиков экономической политики и увеличивает прозрачность государственных программ.

Существуют другие типы оценок, такие как оценка процесса и теоретические оценки, которые также важны для улучшения эффективности управления и должны использоваться в зависимости от того, на какие вопросы должна ответить оценка (см. техническое примечание С.1). Однако стоит отметить, что такие оценки не измеряют величины эффектов и не устанавливают причинно-следственные связи. Такой причинно-следственный анализ необходим для понимания эффективности действий в рамках альтернативных программ борьбы с бедностью и, следовательно, для разработки соответствующих стратегий сокращения бедности.

Оценка влияния на уровень жизни позволяет, в частности, ответить на следующие вопросы:

- Достигают ли программы или стратегии по сокращению бедности намеченной цели?
- Можно ли объяснить результаты в области борьбы с бедностью влиянием программы, или они являются следствием других факторов, имевших место одновременно с программами?
- Отличаются ли результаты ключевых программ в зависимости от групп предполагаемых бенефициаров (мужчин, женщин, коренного населения), регионов, а также во времени? Если это так, то какие культурные, экономические и политические факторы ограничивают полное участие женщин или других уязвимых групп населения в суммарных выгодах от программ?
- Есть ли какие-нибудь непредвиденные эффекты (положительные или отрицательные)?
- Насколько эффективны ключевые программы по сравнению с альтернативными видами вмешательства?
- Оправдывают ли ключевые программы потраченные на них ресурсы?

Сначала необходимо определить, какие программы и стратегии оценивать. Затем разрабатывается схема оценки влияния на уровень жизни. Она включает определение ожидаемых выгод и их временные рамки, выбор схемы оценки и получение необходимых данных. Так же, как и в случае системы мониторинга, оценка влияния на уровень жизни требует хорошо обоснованных механизмов обратной связи для выработки политических решений и создания четкой институциональной инфраструктуры. Данные вопросы будут обсуждаться в разделе 3.5

Вставка 3.3. Анкета по основным индикаторам благосостояния

Ряд стран Африки (например Гана и Танзания) начали использовать для мониторинга выходных продуктов и выгод в рамках стратегий сокращения бедности новый инструмент – CWIQ. CWIQ – это обследование домохозяйств, специально разработанное для очень оперативной обратной связи путем отслеживания основных индикаторов. Результаты этого обследования могут показать, кто пользовался благами этой политики или программы, а кто нет. Оно основано на таких простых индикаторах, как доступность, использование услуг и удовлетворенность ими.

CWIQ представляет собой готовый комплект документов для обследования, которое может ежегодно проводиться национальными статистическими агентствами и в случае необходимости дополняться специальными модулями. Это обследование служит дополнением к другим. Оно предназначено для большой выборки домохозяйств, чтобы можно было дезагрегировать результаты на относительно низких уровнях, и может проводиться ежегодно, что позволяет достаточно быстро получать временные ряды. Обычные графики и таблицы выходных данных отражают индикаторы доступности, использования услуг и удовлетворенности услугами, разбитые по географическим и социально-экономическим группам.

CWIQ не собирает сведений о потреблении или доходе, которые невозможно получить точно с помощью коротких анкет, но могут собирать сведения о таких индикаторах, связанных с экономическим благосостоянием, как потребление конкретных товаров или владение собственностью. Обычно для определения основных индикаторов, которые просто отслеживать и которые коррелируются с потреблением или доходом, используются недавние многопрофильные обследования или обследования бюджета. Если такие данные недоступны, можно использовать результаты совместных оценок бедности, что и было сделано во время экспериментального обследования в Гане. CWIQ может включать до 10 таких индикаторов, которые могут быть использованы в качестве индикаторов-заменителей для отслеживания изменений в потреблении/доходе и бедности из-за низких доходов.

3.3.1 Выбор момента для проведения оценки влияния на уровень жизни

Оценка влияния на уровень жизни должна проводиться только для ограниченного набора вмешательств (глава 3.4 содержит краткое обсуждение оценки общих стратегий сокращения бедности). Оценка влияния на уровень жизни может требовать больших аналитических возможностей и ресурсов. Поэтому важно, чтобы она проводилась только тогда, когда это оправдано изменениями в показателях уровня жизни. Существуют и другие методологии оценки, менее тщательные и требующие меньше ресурсов. Они также могут рассматриваться для измерения величины эффекта от реализации программы, когда определение причинно-следственных отношений не является первоочередной задачей. Отбор программ и политик для оценки влияния на уровень жизни должен проводиться так, чтобы максимально использовать опыт текущих усилий по сокращению бедности и дать информацию для выбора будущей политики или программы. Так как финансирующие организации часто заинтересованы в поддержке оценки влияния на уровень жизни, страны должны аккуратно рассматривать возможности получения и координации технической и финансовой поддержки. Три вопроса могут помочь принять правильное решение о времени проведения оценки влияния на уровень жизни.

Во-первых, соответствует ли данная политика или программа стратегии сокращения бедности? Можно оценить политику или программы, которые предположительно оказывают наибольшее влияние на бедность, чтобы убедиться в правильности стратегии сокращения бедности и иметь возможность внести коррективы. Например, для бедной аграрной экономики развитие сельскохозяйственных технологий и усовершенствование процессов по производству зерна может оказать решающее влияние на домохозяйства, продовольственную безопасность, а также сокращение бедности. В этих условиях оценка политики и программ расширения производства продуктов питания и повышения производительности становится первоочередной задачей. Точно так же оценка программ активизации рынка труда и общественных работ может оказаться решающей для стран с высоким уровнем безработицы и выходящих из серьезного финансового кризиса.

Во-вторых, способна ли конкретная политика или программа компенсировать недостающие данные о том, что способствует сокращению бедности, а что нет? Если есть пробелы в данных о том, что наилучшим образом способствует сокращению бедности, оценка влияния на уровень жизни оправдана. Например, несмотря на широко распространенное мнение о важности сельских дорог для сокращения бедности, четких свидетельств о природе и величине их влияния на уровень жизни очень мало. Это явилось причиной проведения оценки проекта по транспорту в сельской местности во Вьетнаме (проект финансируется Всемирным банком).

В-третьих, проверяются ли в рамках данной политики или программы новые подходы к сокращению бедности? Оценка влияния на уровень жизни может помочь в проверке новых подходов и принятии решений об использовании этих подходов в более широких масштабах. Поэтому новаторский характер политики или программ также является важной причиной для проведения оценки. Например, в Марокко проводилась оценка инновационных программ негосударственных школ для выяснения того, являются ли негосударственные школы подходящей альтернативой другим базовым образовательным услугам. Важно, однако, помнить о том, что проведение эффективных оценок требует достаточно зрелых программ. Хотя в рамках программы могут проверяться инновационные подходы, они требуют ясно поставленных целей и четких действий, а также прочную институциональную инфраструктуру для реализации.

3.3.2 Оценка влияния на уровень жизни различных видов политики и программ.

Чтобы оценить политику или программу, необходимо сначала понять суть ожидаемых улучшений в благосостоянии. Это, конечно, зависит от типа вмешательства и его целей. Некоторые виды вмешательства могут преследовать несколько целей. В этом случае лучше остановиться на оценке нескольких основных из них. Важно также ясно оценивать период времени, в течение которого ожидается изменение в благосостоянии. Некоторые виды политики или программы могут оказать свое полное влияние на уровень жизни только в долгосрочной перспективе. В таких случаях могут потребоваться индикаторы краткосрочных выгод для выяснения направления и скорости реализации целей вмешательства. Например, наблюдение изменений в когнитивном развитии детей вследствие программ развития для малолетних детей может потребовать нескольких лет. Поэтому в краткосрочной перспективе можно сосредоточить оценку на результатах программ по повышению заботы о детях, а не программ, направленных на когнитивное развитие. Вот некоторые примеры вмешательств:

Тип вмешательства	Влияние на уровень жизни	Временные рамки	Краткосрочные результаты
Программы общественных работ	Увеличение потребления	Немедленно	-
Вмешательство для обеспечения полноценного питания	Улучшение показателя полноценного питания детей (соотношение веса и возраста)	Среднесрочная перспектива	Улучшение в потреблении калорий
Раннее детское развитие	Улучшение здоровья, питания и когнитивного развития детей	Средне- и долгосрочная перспектива	Улучшение заботы о детях

Выбор соответствующей схемы оценки

Оценка влияния политики или программы на уровень жизни тесно связана со следующим фундаментальным вопросом: как сложилась бы ситуация без этого вмешательства? Хотя наблюдать такую ситуацию невозможно, ее можно аппроксимировать посредством создания эквивалентной гипотетической ситуации, пытающейся отобразить уровни благосостояния индивидуумов при отсутствии данной политики или программы. Способ создания или визуализации такой гипотетической ситуации зависит от целого ряда факторов, включая масштаб программы.

Для программ с частичным охватом населения гипотетические ситуации моделируются посредством сравнения участников программы (обслуживаемая группа) с контрольной группой или группой сравнения. Контрольная группа или группа сравнения состоит из индивидуумов (или других объектов анализа, таких как домохозяйства, школы, организации), не участвующих в программе, но имеющих сходные характеристики с участниками. При этом особенно важны характеристики, определяющие возможность участия объектов в оцениваемой программе и получения благ в результате ее реализации.

Ключевым вопросом при оценке влияния программ с частичным охватом населения является отбор или идентификация лиц, не участвующих в программе. Такая группа может быть либо выбрана произвольно с помощью механизмов, аналогичных лотерее, либо создана с помощью специальных статистических методов. Если люди, не участвующие в программе, отбираются в группу случайно, такая группа называется контрольной. В противном случае эта группа называется группой сравнения. Метод подбора группы определяет схему оценки, которая в общем может относиться к одной из трех категорий: экспериментальная, квазиэкспериментальная и неэкспериментальная. Эти три категории схем оценки различаются по доступности, затратам, а также по степени четкости и обоснованности результатов. В техническом примечании С.2 приводится более подробное их описание и обсуждаются их преимущества и ограничения.

Иногда выбрать группу индивидуумов, на которую не повлияло данное вмешательство, невозможно. Например, невозможно создать контрольную группу или группу сравнения для оценки национальной программы обеспечения школьным питанием. При оценке такого вида вмешательства (с полным охватом населения) возникает тот же вопрос : какой была бы ситуация при отсутствии данной политики или программы, но методология ответа на вопрос здесь другая.

Оценки вмешательств с полным охватом населения основаны как правило на сравнении положения соответствующей группы населения до и после реализации программы (т. е. группы сравниваются сами с собой). Такая квазиэкспериментальная методология называется рефлексивным сравнением (см. техническое примечание С.2). Дополнительные методы для оценки вмешательства с полным охватом населения включают моделирование с помощью вычислительных моделей общего равновесия (моделей CGE), сравнение стран, в которых реализована и не реализована данная программа, и статистический контроль. Эти методы обсуждаются ниже в техническом примечании С.3.

3.3.3 Определение требований к данным

Наверное, при оценке влияния на уровень жизни наиболее широко используются данные о домохозяйствах. Но иногда желательно иметь данные на других уровнях дезагрегирования. Чтобы оценить влияние вмешательства для отдельных членов домохозяйства (например женщин и детей), необходимо собрать данные на уровне индивидуума.

В идеале для оценки влияния на уровень жизни желательно получить данные по одной и той же выборке домохозяйств, по крайней мере, дважды – до и после вмешательства.¹¹ Однако не следует путать желаемое с возможным. Существующая информационная база, а также временные и ресурсные ограничения являются ключевыми факторами, которые необходимо учитывать при выборе источника информации. Даже если имеются лишь сведения о ситуации после вмешательства, надежную оценку все-таки можно провести, выбрав соответствующую схему оценки. В техническом примечании С.4 описаны различные типы источников данных для оценки влияния на уровень жизни, а также их преимущества и недостатки.

Количественные и качественные методы сбора данных

Качество результатов оценки в большой степени зависит от адекватности и достоверности данных. Поэтому важно использовать разные источники данных, собранных с помощью как количественных, так и качественных методов. Качественные методы предназначены, в основном, для тщательного изучения отдельных вопросов, случаев или событий посредством сбора сведений об отношении, предпочтениях и ощущениях людей. Сбор данных в этом случае не ограничивается готовыми стандартизированными форматами или категориями анализа. И, наоборот, количественные методы обычно основаны на произвольных выборках и структурированных инструментах сбора данных, которые распределяют различные ответы по стандартным категориям (например обследования уровня жизни LSMS). Хотя эти два подхода значительно отличаются по своим целям и характеристикам (см. таблицу 3.4), они сильно дополняют друг друга. Количественные методы позволяют получить результаты, которые легко суммировать, сравнивать и обобщать, в то время как качественные методы предоставляют подробные данные, которые могут пригодиться для понимания процессов за пределами наблюдаемых результатов и оценки изменений в восприятии индивидами своего благосостояния. Оценки, в которых используются как количественные, так и качественные методы, обсуждаются в примере С.6.

Гендерный анализ (анализ с дифференциацией по полу) – это одна из областей, где часто требуется комбинация количественных и качественных методов. Во многих национальных культурах гораздо сложнее получить надежные сведения от женщин или о женщинах с помощью традиционных количественных методов обследования. Часто приходится использовать методы сбора качественных данных, такие как специальные группы респондентов, наблюдение за участниками, использование рисунков или графиков для описания того, как женщины проводят

свое время и т. д. Более подробное описание качественных методов и способов их применения в гендерном анализе см. в главе 10 “Гендерные вопросы”.

Таблица 3.4. Сравнение количественных и качественных методов оценки

<i>Аспект</i>	<i>Количественный метод</i>	<i>Качественный метод</i>
Цели	<ul style="list-style-type: none"> • Для оценки причинно-следственных связей и получения выводов, которые можно обобщить 	<ul style="list-style-type: none"> • Для понимания процессов, поведения и условий так, как их воспринимают исследуемые группы или индивидуумы
Способ сбора данных	<ul style="list-style-type: none"> • Структурированные официальные, готовые анкеты 	<ul style="list-style-type: none"> • Открытые интервью • Непосредственное наблюдение • Письменные документы (например открытые анкеты, личные дневники, программные записи)
Выборка	<ul style="list-style-type: none"> • Вероятностная выборка 	<ul style="list-style-type: none"> • Целевая выборка
Методология анализа	<ul style="list-style-type: none"> • Преимущественно статистический анализ 	<ul style="list-style-type: none"> • Триангуляция (одновременное использование нескольких различных источников и средств сбора данных) • Систематический анализ содержания • Последовательное агрегирование данных в зависимости от выбранной тематики

Источник: Адаптировано с использованием Carvalho and White (1997) and Baker (2000).

Таблица 3.5. Методы оценки и требования к данным

Схема оценки	Требования к данным		Использование качественных методов
	Минимальные	Наилучшие	
Экспериментальная	Отдельные пространственные данные (данные, не имеющие временной природы) по обслуживаемой и контрольной группе	Панельные данные по обслуживаемой и контрольной группе	<ul style="list-style-type: none"> • Предоставление информации для разработки инструмента исследования и выборки • Определение индикаторов • Сбор и запись данных следующими методами: текстовые данные; неофициальные или полуструктурированные опросы, целевые группы или общественные собрания, непосредственные наблюдения, комплексные методы с участием всех сторон, фотографии • Триангуляция • Анализ данных
Квази-экспериментальная			
Сравнение групп со сходными характеристиками	Национальные пространственные данные (перепись населения, обследования государственного бюджета или обследование уровня жизни) и избыточная выборка участников программы	Обследование домохозяйств на национальном и более низких уровнях в рамках проекта с двумя временными точками сбора данных для каждого из них.	
Рефлексивное сравнение	Основные и дополнительные данные об участниках программы	Временные ряды или панельные исследования, содержащие данные за несколько лет до и после программы	
Неэкспериментальная	Пространственные данные, репрезентативные для всего населения, с соответствующими инструментальными переменными	Пространственные данные и временные ряды, отображающие население, получившее блага от программы и не получившее их, с соответствующими инструментами	

Источник: Адаптированная работа Бейкера (Baker 2000).

Связь требований к данным с методами оценки

Требования к данным зависят от результатов, которые необходимо измерить, и типа используемой схемы оценки. Так как отобранные для оценки программы будут отслеживать ряд индикаторов и потребуют различных схем оценки, требования к данным также будут отличаться.

С одной стороны, потребность в данных зависит от схемы оценки (см. таблицу 3.5). С другой стороны, выбор методологии оценки зависит от типа оцениваемого вмешательства (с полным или частичным охватом населения), нужного уровня достоверности результатов, временных и ресурсных ограничений и наличия данных.

Ввиду значительных информационных и аналитических требований, проведение оценки влияния на уровень жизни может показаться ужасной задачей. Однако важно подчеркнуть, что схему оценки можно выбрать в соответствии с временными и ресурсными ограничениями, и стратегию оценки следует адаптировать к возможностям страны. Если возможности страны ограничены, количество и периодичность оценок можно увеличивать постепенно по мере ослабления ограничений.

3.3.4 Получение данных

Сбор данных может потребовать много времени и средств. Поэтому важно решить, как воспользоваться преимуществами имеющихся источников данных и провести дополнительный сбор данных, чтобы максимально использовать данные как для оценки влияния на уровень жизни, так и для мониторинга выгод для населения.

Оценка влияния на уровень жизни может проводиться на данных из различных источников, включая обследования, административные записи и информационные системы управления (см. вставку 3.4 и главу 1 “Оценка и анализ бедности”, а также главу 5 “Усовершенствование

статистических систем”. Поэтому одним из первых этапов при разработке стратегии оценки является рассмотрение различных типов и качества доступных данных. Возможно, что некоторые данные, используемые для мониторинга и анализа бедности, будут полезны и для оценки влияния на уровень жизни.

Если существующих данных недостаточно, на следующем этапе необходимо выяснить, не запланирован ли какой-нибудь другой сбор данных или, возможно, он уже ведется. Обследования или другие способы сбора данных, находящиеся на стадии разработки или ранней реализации, могут быть адаптированы так, чтобы предоставить сведения для оценки путем увеличения выборки на территории действия программы или включения дополнительных модулей по вопросам, связанным с данной оценкой. Сбор дополнительных данных может потребовать увеличение выборки обследуемого населения, чтобы охватить достаточное количество индивидуумов (или других объектов анализа) с определенными характеристиками (участие в программе и т. д.). Например, при оценке программы Trabajar в Аргентине использовались данные ранее начавшегося государственного обследования, которое проводилось с увеличенной выборкой участников (см. пример С.4). Однако использование этой альтернативы может ограничиваться сроками сбора данных и гибкостью схемы сбора данных, заложенной при ее разработке.

Вставка 3.4. Примеры источников данных для проведения оценки

- Обследования доходов и потребления домохозяйств
- Обследования уровня жизни
- Демографические и медицинские обследования (DHS)
- Всеобщая перепись населения
- Обследования рынка труда
- Данные о кооперативах, кредитных союзах и других финансовых организациях
- Административные записи (например данные по школам о посещаемости, проценте оставленных на второй год и результатам экзаменов либо медицинские данные о количестве инфекционных заболеваний, количестве женщин, пользующихся средствами контрацепции)
- Специализированные обследования, проводимые университетами, негосударственными организациями, консалтинговыми группами
- Данные по мониторингу, проводимому администраторами программ
- Разбор конкретных примеров проектов

Источник: Адаптированная работа Бейкера (Baker 2000).

Для проведения некоторых оценок могут потребоваться новые данные. В этом случае следует учесть дополнительные институциональные возможности и другие ресурсы, необходимые для сбора данных. Если сбор данных является первоочередной задачей, а институциональные возможности ограничены, важно скоординировать усилия как государственных, так и негосударственных организаций для разработки способов сбора данных, необходимых для достижения наибольшего количества целей. В качестве примера можно привести Инициативу по сбору панельных данных в Африке (см. вставку 3.5). Вопрос институциональных возможностей для проведения оценок более подробно обсуждается в разделе 3.5.

И, наконец, рисунок 3.3 обобщает этапы разработки системы оценки.

3.4 Будущие задачи в области мониторинга и оценки

3.4.1 Оценка процесса формулирования и реализации стратегий сокращения бедности

Главной целью стратегии сокращения бедности является сокращение бедности, и в этой главе обсуждается мониторинг достижения целей сокращения бедности и оценка влияния на бедность различных видов вмешательств, являющихся частью стратегии. Однако в процессе составления и реализации стратегии сокращения бедности можно также достичь нескольких целей: увеличить

контроль страны над стратегией; стимулировать посредством более тесного сотрудничества партнерские отношения между правительством и гражданским обществом, с одной стороны, и между правительством и спонсорскими организациями – с другой; выработать долгосрочный комплексный подход к сокращению бедности. Важно проводить мониторинг этих целей и оценивать степень их выполнения.

Этапы подготовки системы мониторинга бедности, описанные в разделе 3.2, применимы и к созданию системы мониторинга достижения целей. Необходимо согласовать поставленные цели и используемые индикаторы. Выбор целей и индикаторов должен происходить с участием всех заинтересованных сторон. Индикаторы могут относиться к входным ресурсам и выходным продуктам процесса, а также к выгодам для населения. Например, для мониторинга участия в подготовке документа ДССБ предлагается следующий набор индикаторов:¹²

- **Входные ресурсы.** Государственные ресурсы, используемые для повышения качества и степени участия.

Вставка 3.5. Оценка влияния на уровень жизни в африканском регионе: межсекторная инициатива

Инициатива по сбору панельных данных (Panel Data Initiative) предназначена для улучшения сбора и анализа данных в нескольких африканских странах путем установления устойчивого партнерства с Африканским исследовательским центром, создания инфраструктуры и достижения согласия относительно важности оценки программ. Учитывая ценность панельных данных для оценки влияния на уровень жизни, данная инициатива будет использовать существующие качественные обследования домохозяйств в качестве основы и разрабатывать наборы панельных данных, которые будут доступны для исследователей.

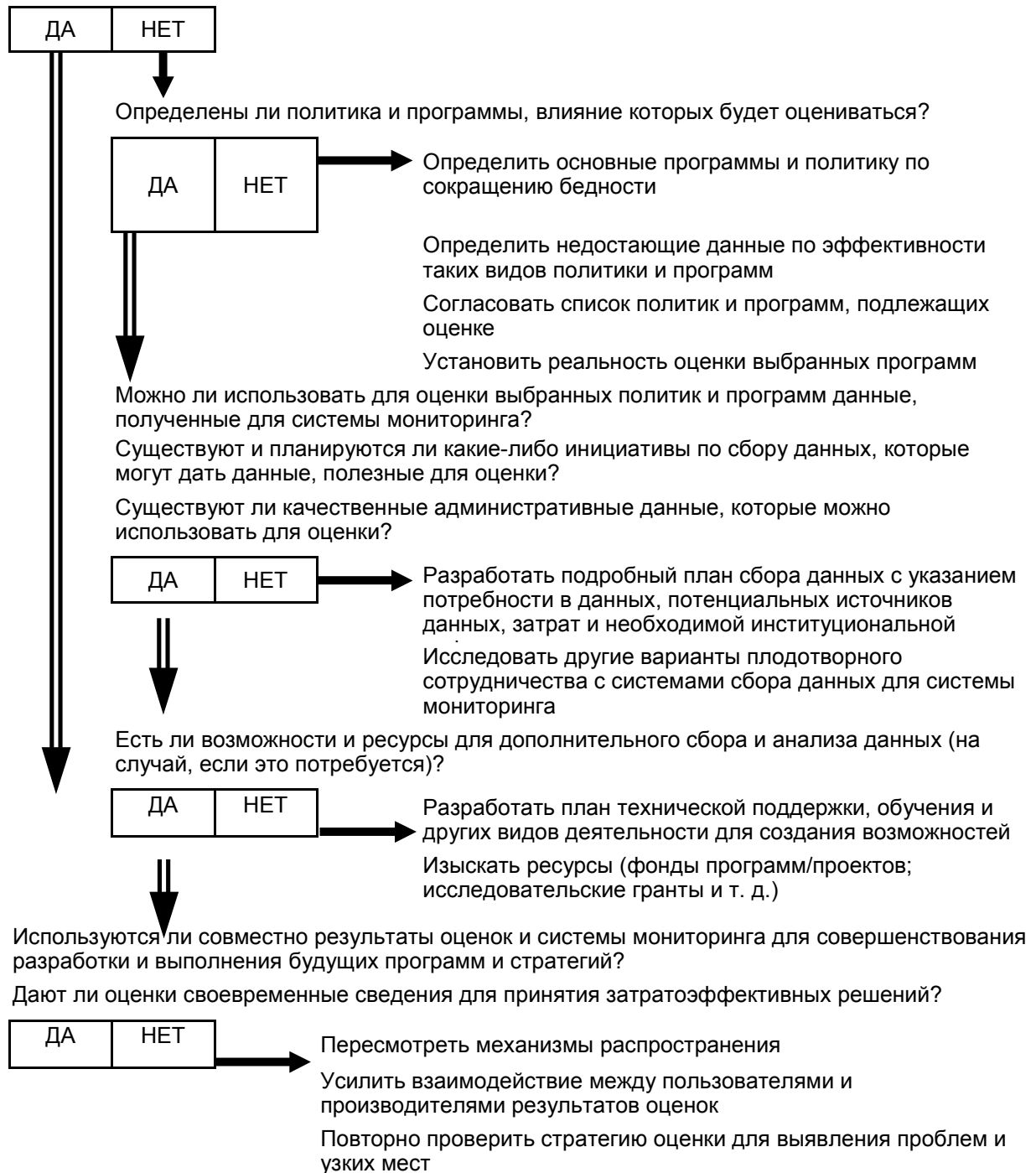
Данные, полученные в рамках этой инициативы, будут использоваться для оценки влияния на уровень жизни изменений в политике (структурных реорганизаций и изменений в отраслевой политике), инвестиционных программ (государственных, региональных или общественных), а также экзогенных шоков (засуха, СПИД, междуусобица и цикличность в ценах на товары), влияющих на благосостояние домохозяйств. В частности, эта инициатива позволяет получить сведения о таких переменных, как полноценность питания, уровни дохода и производительность. Для некоторых выборок данные количественных обследований будут дополнены качественными данными.

- **Выходные продукты.** Являются мерой того, в какой степени в стране созданы арены для обсуждения схемы, реализации, мониторинга и оценки документов по стратегии сокращения бедности (ДССБ) с участием всех заинтересованных сторон.
- **Выгоды.** Являются мерой того, в какой степени ДССБ учитывает потребности и приоритеты ключевых участников, включая бедные слои населения; гражданское общество и правительство обладают большими возможностями для принятия решений по стратегии сокращения бедности в стране и обсуждения условий стратегий с кредиторами и спонсорскими организациями.

По возможности индикаторы должны дезагрегироваться по полу, географической территории, социальной группе и т. д. (например количество проведенных совместных заседаний может дезагрегироваться по территории; участие женщин может отслеживаться отдельно) и всякий раз, когда есть возможность, индикаторы должны быть точно определены.

Рисунок 3.3. Усовершенствование оценки влияния на уровень жизни

Реализована ли стратегия оценки (какие программы и политика подлежат оценке; как, кем, когда и т. д.)?



Источник: авторы.

Если есть данные по индикаторам, измеряемым количественно, часто полезно определить начальные (базисные) значения и задачи. Например, базисное значение для индикаторов участия должно отражать ситуацию до начала реализации ДССБ. Если данных нет (что часто происходит с индикаторами достижений), придется разработать систему сбора и анализа необходимых данных. В общем, что касается индикаторов, если желаемое невыполнимо или невозможно из-за

недостатка ресурсов, окончательное решение о том, что подвергать мониторингу, с помощью каких методов и с какой периодичностью, зависит от имеющихся ресурсов. Более того, индикаторы достижений часто бывают качественными и не поддаются количественному определению.

Процесс выбора индикаторов и мониторинга формулирования стратегии сокращения бедности предоставляет реальную возможность для стимулирования партнерских отношений между правительством, общественными организациями и спонсорами. Это также дает возможность обмена опытом, так как до сих пор опыт по оценке целей процессов накапливался, в основном, на микроэкономическом (проекты и программы), а не на макроэкономическом (стратегия) уровне.

3.4.2 Оценка общего влияния стратегий сокращения бедности на бедность

После нескольких лет реализации стратегии сокращения бедности может возникнуть вопрос о ее эффективности в целом для сокращения бедности (в отличие от отдельных видов вмешательства). Оценка влияния на бедность всей стратегии – это очень сложная задача. Она требует инфраструктуры оценки, учитывающей большое количество одновременных экономических и институциональных изменений и способной выявить причинно-следственные зависимости между различными действиями. Один из возможных подходов – использовать примерно такие же методологии, как при оценке влияния на бедность вмешательств в масштабе всей страны или с полным охватом населения. Это сравнение ситуации до и после реализации стратегии при помощи временных рядов (см. рефлексивное сравнение в техническом примечании С.2); моделирование ситуации, которая сложилась бы при отсутствии данной стратегии, с помощью вычислительных моделей общего равновесия (CGE); сравнение стран, использующих разные стратегии, с помощью регрессионного анализа и других методов (см. техническое примечание С.3). Для индикаторов бедности, отражающих такие аспекты, как безопасность и наличие прав, могут лучше подойти совместные методы. Опыт ограничен, многое еще предстоит узнать.

Из-за сложности таких оценок, а также необходимых ресурсов и инфраструктуры, не предполагается, что страны будут ими заниматься сами. Учитывая также, что результаты влияния стратегии на бедность видны только спустя несколько лет после ее реализации (как уже отмечалось, для проявления влияния программы или политики на благосостояние требуется время), не рекомендуется проводить оценку общего влияния стратегии на бедность в течение трех лет выполнения ДССБ. В этот период можно оценить достижения в разработке и реализации стратегии (что уже обсуждалось в предыдущем разделе), вести мониторинг выгод для населения и другие типы оценок, включая качественные и совместные (коллективные), устанавливающие связь между входными ресурсами и процессами стратегии, с одной стороны, и наблюдаемыми результатами в течение этих трех лет – с другой (см. техническое примечание С.1). В краткосрочной и среднесрочной перспективе важно подготовить надежную систему мониторинга: без основных сведений, полученных с помощью системы мониторинга, оценка невозможна.

3.5 Совершенствование механизмов мониторинга, оценки и обратной связи

3.5.1 Совершенствование инфраструктуры

Мониторинг бедности и оценка влияния на уровень жизни подразумевают участие нескольких государственных и негосударственных организаций, каждая из которых играет свою собственную роль. Среди центральных министерств большую роль в разработке общей стратегии мониторинга и оценки, в мониторинге ее выполнения, использовании результатов и предоставлении ключевых данных о расходах играет министерство финансов и планирования. Отраслевые министерства обычно предоставляют данные о практических выгодах для населения, а центральное статистическое управление отвечает за сбор данных у домохозяйств и индивидуумов.

Неправительственные организации, такие как исследовательские центры, университеты и негосударственные организации (НГО), обычно также собирают и анализируют различные сведения. Спонсорские организации могут предоставлять техническую помощь для совершенствования инфраструктуры. Вставка 3.6 обобщает роли данных организаций.

Постоянный спрос на данные на всех уровнях служит главным предварительным условием для развития государственной системы мониторинга и оценки. Устойчивые инфраструктуры появляются в том случае, если правительство и гражданское общество действительно заинтересованы в измерении выгод для населения и влияния государственных действий на уровень жизни в целом, а также в использовании этих сведений для достижения лучших результатов. Таким образом, совместные процессы с участием всех заинтересованных сторон, за которыми следует разработка стратегии сокращения бедности, могут играть решающую роль для создания постоянной потребности в мониторинге и оценке.

Спонсорские организации могут внести свой вклад в увеличение спроса на различные виды деятельности по мониторингу и оценке за счет обращений к ним за помощью. Например, используя подход ДССБ, Международный валютный фонд (МВФ) и Всемирный банк в качестве условия предоставления льготных кредитов и списания долгов требуют, чтобы правительства представляли ежегодный отчет о достижениях по реализации стратегий сокращения бедности. Этот отчет должен содержать описание предпринятых действий и произошедших изменений в индикаторах, подлежащих ежегодному контролю. Если были поставлены годовые задачи, отчет должен содержать сведения об их выполнении и причинах любых отклонений реальных показателей от намеченных.¹³ Хотя такого рода требования способствуют созданию спроса на мониторинг и оценку, устойчивая инфраструктура будет создана только в случае устойчивого спроса в самой стране.

Если в стране существует большой спрос на мониторинг и оценку, возможные варианты создания инфраструктуры для разных стран будут разными в зависимости от условий и возможностей на местах, действующих лиц, институциональных программ и распределения существующих средств между организациями.¹⁴ Важно то, что деятельность по мониторингу и оценке может расширяться постепенно. Опыт показывает, что иногда лучше создать несколько механизмов, которые могут быть внедрены немедленно, чем начинать с разработки изолированных схем. На первом этапе необходимо произвести инвентаризацию существующих возможностей по мониторингу и оценке у центральных и отраслевых министерств, местных органов власти, национальных статистических управлений и других организаций (университетов, негосударственных организаций и т. п.). На основе результатов такой инвентаризации можно использовать альтернативные решения для преодоления недостатка ресурсов и формирования навыков на местах. В частности, можно сделать следующее:

- Установить партнерские отношения с организациями для сбора и анализа данных и обеспечить обучение для привития навыков мониторинга и оценки. Возможными партнерами могут быть университеты, исследовательские институты, негосударственные организации, консалтинговые фирмы и агентства по развитию. Совместная деятельность данных организаций может принимать разные формы, включая проведение совместных оценок, предоставление грантов для подготовки специалистов по разработке систем мониторинга и оценки и заключение контрактов по проведению обследований.
- Распространять национальный и международный опыт по мониторингу и оценке. Найти хорошие примеры внутри страны или в похожих странах и создать базу данных. Некоторые примеры из этих баз данных могут быть представлены на семинарах для основных центральных и местных государственных организаций.
- Создать сеть для улучшения взаимодействия между практиками, научными работниками и государственными служащими, ответственными за проведение мониторинга и оценки. Действия в рамках этой сети могут включать обмен знаниями и обучение. На международном уровне Международная ассоциация по оценке развития предоставляет форум для обмена практическим опытом и методологиями.

Так как в стране существует децентрализация административных функций и предоставления услуг, важно создать возможности для мониторинга и оценки на субнациональном уровне.

Региональным и областным администрациям, а также гражданам потребуется оценка эффективности стратегии, проводимой на местном уровне. Центральное статистическое управление часто неохотно идет на создание структур на местах, но это нежелание можно преодолеть, если рассматривать центральные и местные системы мониторинга и оценки как дополняющие друг друга. Государственные организации могут по-прежнему отвечать за сбор и анализ данных на национальном уровне; местные организации могут создавать структуры для анализа подмножеств национальных данных, а также для сбора и анализа данных, предназначенных для оценки влияния на уровень жизни местной политики и программ.

Вставка 3.6. Роль различных организаций при проведении мониторинга и оценки

Центральные министерства, такие как министерство финансов и планирования, обычно играют важную роль в разработке и поддержке деятельности по мониторингу и оценке. Кроме того, министерство финансов предоставляет данные о государственных расходах.

Отраслевые министерства обычно отвечают за координацию и мониторинг отраслевых программ. Поэтому они играют важную роль контроля за реализацией мониторинга и оценки на отраслевом уровне и являются одним из основных источников административных записей и данных из информационных систем управления.

Организации, ответственные за реализацию проекта, отвечают за управление программой и проектом. Они должны обеспечить своевременную и адекватную реализацию программы мониторинга и оценки.

Центральное статистическое управление является основным поставщиком данных, а также экспертом по сбору и анализу данных.

Университеты, исследовательские центры и консалтинговые фирмы являются потенциальными источниками знаний по анализу и оценке, а также могут проводить обучение по разным специальностям.

Агентства по развитию помогают создавать инфраструктуру для мониторинга и оценки, предоставляя техническую поддержку.

В главе 5 “Усовершенствование статистических систем” более подробно обсуждается вопрос оценки имеющихся ресурсов, а также разработки краткосрочных и среднесрочных планов по расширению возможностей сбора количественных данных.¹⁵

3.5.2 Совершенствование механизмов обратной связи

Мониторинг и оценка влияния на уровень жизни не должны быть автономными техническими видами деятельности. Они должны быть тесно связаны с механизмами принятия решений на всех уровнях и обеспечивать обратную связь для руководителей проектов, разработчиков экономической политики и гражданского общества (в частности, в вопросах исполнения существующей политики и программ). Поэтому важным элементом системы мониторинга и оценки является *механизм обратной связи*.

Механизм обратной связи – это механизм, с помощью которого результаты мониторинга и оценки распространяются и используются для принятия решений о будущих действиях. Необходимо широкое распространение результатов. Система мониторинга и оценки, предоставляющая результаты только ограниченным группам пользователей (например центральным министерствам), рискует быть использованной не в полной мере и потерять финансовую и политическую поддержку. Широкое распространение результатов укрепляет систему посредством формирования культуры, ориентированной на конкретные результаты деятельности.

Стратегия распространения должна учитывать различные информационные потребности разных групп, включая разработчиков экономической политики, руководителей программ, бенефициаров, общественность, средства массовой информации и научную общественность. Например, отчеты, сконцентрированные на основных выводах и их значении для разработки политики и программ, могут распространяться среди государственных чиновников центральных и отраслевых министерств, а также среди местных администраций. Более подробные отчеты могут создаваться для администраторов программ и исследователей. Средства массовой информации можно оповещать с помощью пресс-релизов. Для распространения результатов среди общественности и общественных организаций можно использовать симпозиумы и семинары.

Предоставление информации через Веб-ресурсы облегчает доступ к ней заинтересованным лицам как внутри страны, так и за ее пределами.

Важно, чтобы полученные данные и рекомендации были доступны местным советам, местным женским организациям, а также этническим, религиозным группам, группам по борьбе с загрязнением окружающей среды и др., представляющим часть населения, на которую нацелены программы. Большинство из них могут не иметь доступа к информационным технологиям и традиционным механизмам распространения информации. В таких случаях требуются альтернативные методы распространения информации – собрания, брошюры, афиши и т. д. Могут также потребоваться материалы, распространяемые на нескольких языках, и отдельные собрания для разных групп населения (например для мужчин и женщин). Участие негосударственных и других местных организаций может сыграть решающую роль для информирования всех групп общественности.

Наряду с результатами, общественность должна иметь доступ к реальным данным и тщательно подобранной документации с описанием методов анализа. Нежелание предоставлять необработанные данные (на уровне записей) может вызвать подозрение, тогда как открытый доступ и обсуждение данных, методов и результатов увеличивают прозрачность и принятие всеми полученных сведений. Открытый доступ к данным дает также возможность негосударственным организациям провести независимый анализ и повышает спрос на данные, что способствует созданию постоянно действующей системы мониторинга и оценки. В некоторых странах существуют легальные препятствия для распространения необработанных данных, связанные с защитой конфиденциальности. Это препятствие можно преодолеть с помощью технических решений, которые значительно усложнят процесс определения респондентов, и изменений в правовой структуре. Некоторые страны уже предоставили открытый доступ к данным, и их опыт был полезным.

Кроме широкого распространения данных, важную роль играет эффективный процесс доведения результатов мониторинга и оценки до сведения разработчиков экономической политики, если результаты должны использоваться для разработки политики. Так как основные политические решения принимаются на этапе разработки бюджета, результаты должны быть доступны в этот момент. Практически это означает, что должны быть доступны данные за первые шесть месяцев текущего финансового года не только о расходах, но и о выходных продуктах. Любые данные о других промежуточных и конечных индикаторах, отслеживаемых ежегодно, также должны быть доступны на этапе разработки бюджета.

В некоторых странах группы мониторинга бедности создавались с явной целью обеспечения разработчиков политики информацией для принятия решений. Наиболее удачными были те группы, которые находились рядом с центрами разработки экономической политики (например с кабинетом премьер-министра) и обладающие соответствующими возможностями для предоставления компетентных и своевременных сведений. В других случаях создаются независимые агентства (например наблюдательные пункты в западно-африканских странах).

3.6 Стимулирование участия в мониторинге и оценке

Негосударственные участники (от исследователей и местного руководства до представителей бедных слоев населения) играют важную роль в процессе мониторинга и оценки: они могут вносить вклад в разработку системы мониторинга и оценки, принимать непосредственное участие в процессе мониторинга и оценки и использовать результаты для обеспечения прозрачности действий государства.

Различные консультации в период разработки системы мониторинга и оценки играют важную роль для достижения согласия о том, что именно подлежит мониторингу и оценке (выбор индикаторов и задач), а также для создания чувства принадлежности и контроля над программой у различных групп общества, что способствует лучшему принятию результатов и их более широкому использованию. Консультации помогают определить индикаторы того, как люди оценивают свое благосостояние, и привлечь экспертизу негосударственных организаций.

Помимо предоставления своих взглядов, экспертизы и знаний в процессе разработки данной системы, общественные организации могут прямо участвовать в мониторинге и оценке либо независимо, либо в рамках контрактов с государственным сектором. Исследовательские организации и университеты часто имеют возможность и квалификацию для проведения обследований и совместных работ, а также анализа результатов, а группы по интересам и различные группы на местах, которым легко установить контакт со своими членами, могут использовать это преимущество для выяснения мнений и точек зрения. Кроме того, общественные организации иногда обладают большим опытом в использовании совместных методов сбора и анализа данных, чем государственные организации.

Наконец, общественные организации играют ключевую роль как пользователи системы мониторинга и оценки. Широкое распространение результатов способствует их вовлечению в процесс. Оценивая результаты, полученные в процессе мониторинга и оценки, общественные организации могут инициировать коллективный процесс оценки усилий по сокращению бедности, что повысит отчетность и прозрачность в вопросах распределения государственных ресурсов и мероприятий, проводимых государством. В главе 7 “Участие” более подробно обсуждаются эти вопросы и альтернативные стратегии по обеспечению участия, зависящие от условий в стране. Для получения сведений об участии женщин см. главу 10 “Гендерные вопросы”.

Веб-ресурсы

Baker, Judy. 2000. "Evaluating the Poverty Impact of Projects: A Handbook for Practitioners." Directions in Development. World Bank, Washington, D.C. В данном руководстве описаны средства, необходимые руководителям проектов и аналитикам для оценки влияния различных видов вмешательства на уровень жизни. В руководстве обсуждаются методологии оценки и вопросы реализации. Представлено также несколько примеров, некоторые из которых также включены в данную главу.

Доступно по адресу: <http://www.worldbank.org/poverty/library/impact.htm>

MacKay, Keith. 1999. "Evaluation Capacity Development: A Diagnostic Guide and Action Framework." ECD Working Paper Series 6. World Bank, Operations Evaluation Department, Washington, D.C. В данном руководстве представлен подробный контрольный список вопросов, рассматриваемых при создании в стране инфраструктуры для проведения оценок.

Доступно по адресу http://www.worldbank.org/html/oed/evaluation/html/ecd_doc.html.

World Bank. 1999. "CWIQ (Core Welfare Indicators Questionnaire) Handbook and CD-ROM." Africa Operational Quality and Knowledge Services. World Bank, Washington, D.C. Данный справочник является руководством по использованию и реализации CWIQ.

Доступно по адресу: <http://www4.worldbank.org/afr/stats/cwiq.cfm>.

Веб-сайты

Monitoring and Evaluation Capacity Development (<http://www.worldbank.org/evaluation/me/>). Предлагает инструменты оценки и опыт создания инфраструктуры для мониторинга и оценки.

PovertyNet (<http://www.worldbank.org/poverty/>). Представляет список ресурсов для мониторинга бедности, включая ссылки на базы данных по мониторингу бедности, сайт обследования уровня жизни (LSMS), сайт "Бедность в Африке", банк данных Африканского обследования домохозяйств, а также сайт по оценке влияния на уровень жизни.

Poverty Reduction Strategy Papers (<http://www.worldbank.org/poverty/strategies/index.htm>). Содержит промежуточные и окончательные ДССБ разных стран.

Примечания

1. В данной главе цели рассматриваются как заданные. Дополнительную информацию о совместной постановке целей см. в главе 7 "Участие".
2. В этом отношении система мониторинга бедности объединяет мониторинг реализации и мониторинг, основанный на достигнутых результатах (иногда термин "система мониторинга бедности" используется только применительно к мониторингу результатов – выгод для населения и влияния на уровень жизни).
3. Обсуждение того, как могут быть достигнуты цели в области здравоохранения с различной степенью улучшения для богатых и бедных слоев населения, см. в Gwatkin 2000a, 2000b.
4. Например, существующие данные обследования домохозяйств могут оказаться слишком старыми, или методология выборки не обеспечивает репрезентативности.
5. Руководство по периодичности сбора данных, учитывающих пол, см. в главе 10 "Пол".
6. Системы совершенствования контроля над государственными расходами более подробно описаны в главе 6 "Государственные расходы." См. также оценку системы контроля государственных расходов, разработанную Всемирным банком в рамках инициативы "Страны с низкими доходами и высокой задолженностью": <http://www.worldbank.org/hipc/tracking.pdf>.
7. Более подробные сведения о программах расчета затрат см. в главе 4 "Задачи развития и затраты".

8. Более подробные сведения о методологии и полученных данных см. в работах Abdo and Reinikka (1998) и Republic of Uganda (1998). Способы проведения обследования описаны по адресу: <http://www.worldbank.org/research/projects/publicspending/tools/tools.htm>.
9. Более подробные сведения о способах своевременного получения результатов обследования домохозяйств см. в Grosh and Munoz 1996.
10. Более подробные сведения об Анкете по основным показателям благосостояния (CWIQ) см. по адресу www4.worldbank.org/afr/stats/cwiq.cfm; на сайте можно получить копии брошюр, анкет, справочников и других документов о CWIQ. Более подробные сведения об обследовании потребителей в Уганде см. по адресу <http://www.worldbank.org/research/projects/publicspending/tools/tools.htm>.
11. В тех странах, где миграция является важной проблемой, можно включать в выборку новую группу семей-эмигрантов в различные моменты времени.
12. Адаптированный доклад Rosemary McGee и John Gaventa из Института изучения развития.
13. Ежегодный отчет освещает также любые изменения в стратегии или ее реализации, которые могут быть видны? по результатам мониторинга и оценки. См. IMF and World Bank, [December] 1999, "PRSPs—Operational Issues," IMF and World Bank, Washington, D.C. Сведения об использовании обследований домохозяйств для создания возможностей анализа см., например Blank and Grosh (1999).
14. Дополнительные сведения о средствах оценки и опыте, полученном при создании институциональной инфраструктуры для мониторинга и оценки,
15. Дополнительные сведения о инструментах оценки и опыте создания инфраструктуры для мониторинга и оценки см. по адресу: http://www.worldbank.org/html/oed/evaluation/html/monitoring_and_evaluation_capa.html for additional information on assessment tools and lessons learned in building institutional capacity for monitoring and evaluation.

Библиография и руководство по веб-ресурсам

- Ablo, Emmanuel, and Ritva Reinikka. 1998. "Do Budgets Really Matter? Evidence from Public Spending on Education and Health in Uganda." Policy Research Working Paper 1926. World Bank, Africa Region. Washington, D.C.
- Baker, Judy. 2000. *Evaluating the Impact of Development Projects on Poverty: A Handbook for Practitioners*. Directions in Development. Washington, D.C.: World Bank.
- Blank, J., and Margaret Grosh. 1999. "Using Household Surveys to Build Analytic Capacity." *World Bank Research Observer* 14(2):209–27.
- Carvalho, Soniya, and Howard White. 1997. "Combining the Quantitative and Qualitative Approaches to Poverty Measurement and Analysis: The Practice and the Potential." Technical Paper 366. World Bank, Washington, D.C.
- Fuller, Bruce, and Magdalena Rivarola. 1998. "Nicaragua's Experiment to Decentralize Schools: Views of Parents, Teachers, and Directors." Working Paper Series on Impact Evaluation of Education Reforms, No. 5. World Bank, Development Economics Research Group. Washington, D.C.
- Grosh, Margaret, and Juan Munoz. 1996. "A Manual for Planning and Implementing the LSMS Survey." Living Standards Measurement Survey Working Papers Series 126 (also available in Russian and Spanish). World Bank, Washington, D.C.
- Grossman, Jean Baldwin. 1994. "Evaluating Social Policies: Principles and U.S. Experience." *World Bank Research Observer* 9(2):159–80.
- Gwatkin, Davidson R. 2000a. "Health Inequalities and the Health of the Poor: What Do We Know? What Can We Do?" *Bulletin of the World Health Organization* 78(1):3-18.

- . 2000b. “Meeting the 2015 International Development Target for Infant Mortality: How Much Would the Poor Benefit?” Human Development Network, World Bank, Washington, D.C.
- Hentschel, Jesko. 1998. “Distinguishing between Types of Data and Methods of Collecting Them.” Policy Research Working Paper 1914. World Bank, Poverty Reduction and Economic Management Network, Poverty Division. Washington, D.C.
- International Monetary Fund, World Bank. 1999, December. “PRSP—Operational Issues.” Paper presented to the Boards of Directors. Washington, D.C.
- King, Elizabeth, and Berk Ozler. 1998. “What’s Decentralization Got to Do with Learning? The Case of Nicaragua’s School Autonomy Reform.” Working Paper Series on Impact Evaluation of Education Reforms No. 9. World Bank, Development Economics Research Group. Washington, D.C.
- Kozel, Valerie, and Barbara Parker. 1998. “Poverty in Rural India: The Contribution of Qualitative Research in Poverty Analysis.” World Bank, Poverty Reduction and Economic Management Sector Unit. Washington, D.C.
- MacKay, Keith. 1999. “Evaluation Capacity Development: A Diagnostic Guide and Action Framework.” ECD Working Paper Series 6. World Bank, Operations Evaluation Department. Washington, D.C.
- MacKay, Keith, and Sulley Gariba, eds. 2000. “The Role of Civil Society in Assessing Public Sector Performance in Ghana: Proceedings of a Workshop.” World Bank, Evaluation Capacity Development, Operations Evaluation Department. Washington, D.C.
- Narayan, Deepa. 1993. “Participatory Evaluation: Tools for Managing Change in Water and Sanitation.” Technical Paper 207. World Bank, Washington, D.C.
- Nicaragua Reform Evaluation Team. 1996. “Nicaragua’s School Autonomy Reform: A First Look.” Working Paper Series on Impact Evaluation of Education Reforms 1. World Bank, Poverty and Human Resources Division, Policy Research Department. Washington, D.C.
- Patton, Michael Q. 1987. *How to Use Qualitative Methods in Evaluation*. Newbury Park, Calif.: Sage Publications.
- United Republic of Tanzania, The. 2000. “Poverty Reduction Strategy Paper.” Dar Es Salaam.
- Republic of Uganda. 1999a. “Uganda Poverty Status Report, 1999.” Ministry of Finance, Planning and Economic Development. Kampala.
- . 1999b. “Five Year Strategy for Poverty Monitoring and Policy Analysis.” Planning and Poverty Eradication Section, Ministry of Finance, Planning and Economic Development. Kampala.
- . 1998. “Monitoring and Evaluating Accountability and Transparency of Schools and Districts for UPE Funds.” Ministry of Education and Sports. Kampala.
- . 1997. “Poverty Eradication Action Plan: A National Challenge for Uganda.” Ministry of Finance, Planning and Economic Development. Kampala.
- Rietbergen-McCracken, Jennifer, and Deepa Narayan, eds. 1998. *Participation and Social Assessment: Tools and Techniques*. Washington, D.C.: World Bank.
- Rossi, Peter H., and Howard E. Freeman. 1982. *Evaluation: A Systematic Approach*. 2d ed. Beverly Hills, Calif.: Sage Publications.
- Valadez, Joseph, and Michael Bamberger, eds. 1994. *Monitoring and Evaluating Social Programs in Developing Countries: A Handbook for Policymakers, Managers, and Researchers*. EDI Development Studies. Washington, D.C.: World Bank.
- van de Walle, Dominique. 1999. “Assessing the Poverty Impact of Rural Road Projects.” World Bank, Development Research Group. Washington, D.C.
- Weiss, Carol H. 1998. *Evaluation*. 2d ed. Upper Saddle River, N.J.: Prentice-Hall.
- World Bank. 1994. “Building Evaluation Capacity.” Lessons and Practices No. 4. Operations Evaluation Department. Washington, D.C.