

# Управление и сокращение бедности

*М. Холмс, С. Нэк, Н. Мэннинг, Р. Мессик и  
Дж. Ринн*

## Содержание

1. Определения
2. Основные направления сокращения бедности
  - 2.1. Предоставление полномочий бедным слоям
  - 2.2. Расширение возможностей бедных слоев путем совершенствования основных услуг
  - 2.3. Обеспечение экономических возможностей через расширение доступа к рынкам
  - 2.4. Обеспечение защиты от экономических потрясений, коррупции, преступности и насилия
3. Как пользоваться этой главой
4. Предоставление полномочий бедным слоям
5. Расширение возможностей бедных слоев путем совершенствования основных услуг
6. Обеспечение экономических возможностей через расширение доступа к рынкам
7. Обеспечение защиты от экономических потрясений
8. Обеспечение защиты от коррупции, преступности и насилия
9. Перечень контрольных вопросов по управлению

### Технические примечания

Техническое примечание 1: Управление и бедность

В основу данного варианта положена более ранняя работа Н.Гиришанкара и Б.Леви; в него также включена работа Н.Мэннинга, С.Нэка, Р.Мессика, М.Холмса и Дж.Ринна.

## 1. Определения

В широком смысле под управлением понимается осуществление власти с помощью экономических, социальных и политических институтов страны. Это широкое определение охватывает большое количество смежных вопросов.

Между проблемами бедности и управления существует неразрывная связь. Недостатки в управлении государственными институтами особенно тяжело отражаются на бедных. Институциональная дисфункция мешает правительствам предпринимать шаги, которые могли бы принести пользу бедным. Например, то что муниципальные власти не признают и не защищают права собственности бедных слоев городского населения, разрушает общины и ослабляет семейные связи.

### **Вставка 1. Международные организации высказываются об управлении**

#### **Программа развития ООН (ПРООН)**

Управление представляет собой осуществление экономических, политических и административных полномочий в целях управления делами страны на всех уровнях. В это понятие включаются механизмы, процедуры и институты, посредством которых отдельные граждане и группы выражают свои интересы, осуществляют свои законные права, выполняют свои законные обязанности и урегулируют имеющиеся между ними разногласия. (<http://www.magnet.undp.org/policy/default/htm>)

#### **Организация экономического сотрудничества и развития**

Под управлением понимается использование политической власти и осуществление контроля в обществе в том, что касается управления его ресурсами в целях социального и экономического развития. В широком смысле это понятие включает в себя роль органов государственной власти в создании среды, в которой осуществляют свою деятельность субъекты экономической деятельности, и в распределении благ, а также отношения между теми, кто осуществляет управление, и теми, в отношении кого это управление осуществляется. (<http://www.oecd.org/dac/>)

#### **Комиссия по глобальному управлению**

Управление представляет собой совокупность многочисленных способов, с помощью которых отдельные лица и учреждения, государственные и частные, управляют своими общими делами. Это непрерывный процесс, посредством которого можно удовлетворить противоречивые или различные интересы и предпринять совместные действия. Сюда относятся официальные инструкции и режимы, призванные обеспечивать выполнение существующих норм, а также неофициальные механизмы, на существование которых согласны граждане и институты, или которые воспринимаются ими как отвечающие их интересам. (<http://www.cgg.ch/welcome.html>)

#### **Всемирный банк**

Как отмечается в подготовленном в 1994 г. докладе «Управление: Опыт Всемирного банка», «Суть надлежащего управления состоит в предсказуемой, открытой и просвещенной выработке политики (т.е. в прозрачных процессах); в аппарате государственных чиновников, проникнутом духом профессионализма; в исполнительной власти, отвечающей за свои действия; в сильном гражданском обществе, участвующем в решении государственных вопросов; а также во всеобщем признании главенства закона.» (<http://www.worldbank.org/publicsector/overview.htm>)

## **Вставка 2. Региональные организации высказываются об управлении**

### **Азиатский банк развития**

Управление связано с той институциональной средой, в которой граждане взаимодействуют друг с другом, с государственными ведомствами и должностными лицами. Потенциал этой институциональной среды имеет важное значение для развития, поскольку он помогает определить степень воздействия экономической политики, принятой правительством. Таким образом, этот потенциал и отражаемое им качество управления чрезвычайно важны для всех правительств. (<http://www.adb.org/Work/Policies/governance/gov-policies.pdf>)

### **Европейский банк реконструкции и развития**

В основу управления должны быть положены не планы и команды, а поддержка рынков. Ключ к пониманию различных оценок управления в разных странах региона лежит в том, насколько государство «повязано», т.е. подвержено чрезмерному влиянию групп, объединенных общими интересами. ([http://www.ebrd.com/english/PUBLIC/transition/Exesum\\_281099.html](http://www.ebrd.com/english/PUBLIC/transition/Exesum_281099.html))

### **Межамериканский банк развития**

Банк стремится упрочить связь между надлежащим управлением и политической стабильностью, которая, в свою очередь, зависит от внутренних социально-экономических условий, прочности демократических институтов и вклада граждан в процесс принятия решений на государственном уровне. Для стабильности также требуется эффективная и надежная правовая система, эффективное управление государственными средствами, подотчетность правительства и социальная справедливость. (<http://www.iadb.org/exr/IDB/stories/1998/eng/e9981.htm>)

### **Европейский союз**

В контексте политической и институциональной среды, которая поддерживает права человека, демократические принципы и главенство закона, надлежащее управление представляет собой прозрачное и подотчетное управление людскими, природными, экономическими и финансовыми ресурсами в целях справедливого и устойчивого развития. Оно подразумевает наличие четких процедур принятия решений на уровне государственных органов власти, прозрачных и подотчетных институтов, главенство закона в управлении ресурсами и их распределении, а также развитие потенциала по выработке и реализации мер, направленных на предотвращение коррупции и борьбу с ней. (<http://www.europa.eu.int/>)

Когда охват законной политической власти ограничен, и в государственной администрации господствует покровительство, тогда любые коллективные действия, особенно те, которые предпринимаются в интересах бедных, становятся невозможными. Эти проблемы управления освещаются в опубликованной в последнее время литературе по вопросам бедности, при этом все больше внимания уделяется выявлению таких институциональных механизмов, которые с наибольшей вероятностью обеспечат достижение благоприятных для бедных результатов. (См. Приложение.)

## **2. Основные направления сокращения бедности**

Управление – это широкий предмет, который вполне может включать рассмотрение самых различных аспектов, от прав человека до демократии и участия, и вплоть до военных расходов. Для того, чтобы проиллюстрировать практическую связь, существующую между такими общими вопросами, как осуществление власти посредством экономических, социальных и политических институтов, и конкретными шагами, которые можно предпринять для совершенствования институциональных механизмов, в данной главе используются четыре главных направления общей концепции сокращения бедности, изложенной во вступлении к данному сборнику материалов. Применительно к управлению, вопрос заключается в том, что именно можно сделать для реформирования институтов, чтобы добиться положительных сдвигов по следующим направлениям:

- Предоставление полномочий бедным слоям
- Расширение возможностей бедных слоев путем совершенствования основных услуг
- Обеспечение экономических возможностей через расширение доступа к рынкам
- Обеспечение защиты от экономических потрясений, коррупции, преступности и насилия

В Таблице 1 в обобщенном виде рассматривается взаимосвязь между основными вопросами управления и этими направлениями сокращения бедности.

**Таблица 1. Основные направления сокращения бедности и вопросы управления**

Направления сокращения бедности	Вопросы управления
1) Предоставление полномочий бедным слоям	<p>Правила поступления на государственную должность и пребывания в ней</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Справедливые и прозрачные процедуры национальных выборов</li> <li>• Механизмы разграничения власти для обеспечения стабильности в неоднородных обществах</li> </ul> <p>Надзор со стороны парламентариев</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Парламентский надзор с использованием верховных контрольных органов</li> <li>• Бюджет как достоверный сигнал политических намерений правительства</li> <li>• Проводимая правительством политика в интересах бедных</li> <li>• Крепкие институты местного представительства</li> </ul>
2) Расширение доступности, повышение эффективности и устойчивости основных услуг	<p>Достаточные и предсказуемые ресурсы для секторов, местных органов власти</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Бюджетные приоритеты в интересах бедных в том, что касается предоставления услуг</li> <li>▪ Стабильные межбюджетные трансферты с жесткими бюджетными ограничениями</li> <li>▪ Иерархические и прозрачные бюджетные процедуры</li> </ul> <p>Разграничение обязанностей по предоставлению услуг</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Распределение обязанностей в соответствии с принципом субсидиарности</li> </ul> <p>Компетентные и мотивированные государственные служащие</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Комплектование штатов на основе достоинств и конкурентоспособная оплата труда</li> <li>▪ Прием на работу, исходя из реальных потребностей, в рамках жестких бюджетных ограничений</li> <li>▪ Престижность государственной службы</li> </ul> <p>Подотчетность «сверху-вниз»</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Публикация отчетов о деятельности, осуществляемой на местном уровне</li> <li>▪ Распространение основных данных о качестве и результатах работы</li> <li>▪ Механизмы обратной связи для получения отзывов от клиентов, в том числе карточки для отзывов и другие методы опроса клиентов</li> </ul> <p>Гибкость в предоставлении услуг</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Привлечение структур гражданского общества и частного сектора в качестве партнеров</li> </ul> <p>Развитие потенциала на местном уровне</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Стимулы для направления сотрудников в отдаленные и бедные районы</li> <li>▪ Соответствующая автономия при направлении сотрудников на места</li> </ul>
3) Расширение доступа к рынкам	<p>Нормативно-правовая база</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Обеспечение применения антидискриминационного законодательства</li> <li>▪ Стимулы для расширения рынков кредитных ресурсов и земли</li> </ul> <p>Методы сокращения социального исключения</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Применение законодательства, направленного против ограничений свободы перемещения</li> <li>▪ Предоставление информации о рынке кредитных ресурсов и рынке труда</li> </ul>

---

4) Обеспечение защиты	Правила эффективного управления экономикой
а) от экономических потрясений	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Жесткие бюджетные ограничения для обеспечения бюджетной дисциплины в целом</li><li>▪ Эффективные налоговые и таможенные службы</li><li>▪ Независимость центрального банка в проведении денежно-кредитной политики</li></ul>
	Механизмы защиты от экономической уязвимости
	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Признание прав собственности на физические активы</li><li>▪ Доступ к социальному страхованию и другим услугам на основе радиально-узловых систем</li></ul>
б) от коррупции, преступности и насилия	Механизмы правоприменения
	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Независимая судебная система с достаточным финансированием</li><li>▪ Доступ к быстрым средствам судебного разбирательства и удовлетворения требований</li></ul>
	Эффективные суды с компетентными судьями и юридическими кадрами
	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Альтернативные механизмы урегулирования споров</li></ul>

---

## 2.1 Предоставление полномочий бедным слоям

Основополагающим принципом сокращения бедности является содействие участию. Только участвуя в официальных политических и административных процессах, бедные могут оказывать влияние на широкие политические директивы, бюджетные приоритеты и конкретные характеристики концепций программ. Для того, чтобы участие было устойчивым, необходимо, чтобы оно стало неотъемлемой частью официальных структур на национальном и субнациональном уровне и поддерживалось такими структурами.

Устойчивость процессов участия обеспечивается двумя механизмами управления. Первый механизм включает в себя правила проведения выборов, которые обеспечивают регулярную и справедливую состязательность между претендентами на политические посты. Второй предусматривает разделение власти между этническими или региональными фракциями, например, неофициальные соглашения между элитами, двухкамерность, федерализм или даже конфедерация, что обеспечивает более высокую степень стабильности, по сравнению с механизмами, основанными на принципе «победителю достается все». Столь же важное значение имеют механизмы парламентского надзора, например, регулярные отчеты верховных контрольных органов, которые помогают парламентариям обеспечить соблюдение фидуциарных и операционных обязанностей государственными администраторами.

Часто участие бедных обусловлено их близостью к децентрализованным политическим институтам, деятельность которых также регулируется соответствующими правилами проведения выборов, а также к местным органам планирования, которые принимают решения о распределении ресурсов и по операционным вопросам. Хотя эти местные механизмы управления сами по себе и не гарантируют предоставления полномочий, они дают бедным возможность выразить свои самые насущные проблемы и мобилизоваться на их решение.

## 2.2 Расширение возможностей бедных слоев путем совершенствования основных услуг

Одна из наиболее сложных проблем для государственного управления заключается в повышении показателей своей деятельности (т.е. охвата, эффективности затрат и качества) по предоставлению социальных, сельских и инфраструктурных услуг, особенно на местном или районном уровне, где государство так часто «подводит» бедных. В широком смысле совершенствование предоставления услуг требует от правительств выделения соответствующих ресурсов на решение приоритетных задач «в интересах бедных» и обеспечения (с помощью иерархических и прозрачных бюджетных процедур) предсказуемого потока ресурсов к отраслевым и субнациональным органам управления. В идеале функции должны быть распределены между различными уровнями управления и подкреплены правовой основой разрешения споров, которые могут возникать между различными юрисдикциями. Обеспечивать деятельность этих структурных механизмов должны знающие и мотивированные кадры, которые комплектуются на основе своих заслуг и получают конкурентоспособное вознаграждение за свой труд. Правила государственной службы, которые определяют эти условия нахождения на государственной службе, должны применяться с помощью учреждений, контроль за которыми должен осуществляться в рамках жестких бюджетных ограничений.

Децентрализованная ответственность за предоставление услуг необходима, но недостаточна для совершенствования предоставления услуг. И устойчивость, и эффективность повышаются за счет активного вовлечения в процесс бенефициаров, а также с помощью активного привлечения других производителей, например, через создание кредитных союзов и ассоциаций развития общин. Процедуры, которые требуют участия бедных, подразумевают наличие обратной связи и распространение информации об управлении ресурсами и результатах деятельности, также способствуют укреплению подотчетности.

### **2.3 Обеспечение экономических возможностей путем расширения доступа к рынкам**

Центральная роль в определении и применении правил доступа к частным рынкам принадлежит государству. Социальное исключение и дискриминация изолируют бедных от рынков земли, труда и кредита как покупателей или продавцов. Для того, чтобы устранить эти препятствия, требуются далеко идущие усилия на национальном и местном уровне, направленные против дискриминации и на расширение свободы бедных участвовать в основных институтах.

Кроме того, правительство должно предпринять правовые и нормативные реформы, необходимые для расширения рынков, и активно распространять информацию среди бедных о возможностях трудоустройства и владения активами.

### **2.4 Обеспечение защиты от экономических потрясений, коррупции, преступности и насилия**

В жизни бедных часто происходят микроэкономические потрясения, например, потеря работы или периодические нарушения прав собственности. Когда права

собственности бедных граждан не защищаются или даже не признаются, возникающая из-за этого неопределенность в значительной степени уничтожает стимулы к накоплению активов. Механизмы социального страхования и предоставления других необходимых услуг, например, базового здравоохранения или профессионального обучения, сокращают уязвимость по ряду направлений.

Неудовлетворительные макроэкономические показатели отражаются на всех субъектах экономической деятельности, однако особенно дорого они обходятся бедным, о чем свидетельствует регрессивный налог, который представляет собой инфляция. Лучшей защитой от неудовлетворительных макроэкономических показателей является эффективное управление бюджетной и денежно-кредитной политикой.

Незащищенность от преступности, насилия и коррупции является серьезным сдерживающим фактором, который мешает бедным участвовать в основных областях жизни общества. Правительства могут положить конец этим формам произвола с помощью двух механизмов, «открывающих двери» судебной системы. Они могут разрешить использование альтернативных органов урегулирования споров или формализовать существующие неофициальные институты, которые обходятся дешевле и функционируют более оперативно, чем традиционные системы судов. Правительства также могут внедрять методы, позволяющие бедным анонимно или публично заявлять о поведении государственных должностных лиц, например, полиции.

### **3. Как пользоваться этой главой**

Эта глава предназначена для использования в процессе ССП в качестве исходного ресурса для осуществления широкого диалога по вопросам управления. В ней предлагаются рекомендации по основанному на сотрудничестве подходу, который представляет собой второй из трех ключевых шагов. Данная глава исходит из того, что первоначальный анализ бедности уже проведен, и цель ее заключается в том, чтобы помочь правительству и его основным партнерам в выработке стратегии последующей деятельности по более широкому вовлечению бедноты в основные области экономической и социальной жизни.

#### *Шаг 1 – Более комплексное понимание бедности*

Начальные этапы процесса разработки ДССБ будут связаны с аналитической работой по оценке различных аспектов бедности. Этот анализ бедности, который в идеале должен включать в себя обзор проблем управления, обеспечит реальную основу для проведения консультаций по вопросам ДССБ.

#### *Шаг 2 – Определение стратегии обеспечения управления в интересах бедных слоев*

Диагностика качества механизмов управления имеет ключевое значение для определения важнейших направлений реформы с целью обеспечения управления в интересах бедных слоев. Настоящая глава преследует именно эту цель, и в ней излагаются варианты реформы, которые не только эффективны с технической

стороны, но и законны с точки зрения бедных. При наличии времени и ресурсов может быть проведена более подробная диагностика.<sup>1</sup>

### *Шаг 3 – Увязывание стратегии страны с деятельностью доноров*

По мере того, как процесс участия будет замедляться, перед правительством встанет вопрос о том, как привлечь доноров и других партнеров к оказанию поддержки национальной стратегии.

Эта глава призвана оказать помощь правительству в осуществлении Шага 2. Предполагается, что она будет использоваться как диагностический инструмент рабочей группой, в состав которой войдут представители государства и гражданского общества. В данной главе ставятся четыре группы вопросов по поводу возможных институциональных реформ. Эти вопросы можно решать независимо друг от друга, и они могут помочь в работе по следующим направлениям:

- Предоставление полномочий бедным слоям населения
- Расширение возможностей бедных слоев населения путем совершенствования основных услуг
- Обеспечение экономических возможностей через расширение доступа к рынкам
- Обеспечение защиты
  - от экономических потрясений и
  - от коррупции, преступности и насилия.

## **4. Предоставление полномочий бедным слоям**

Обеспечение подотчетности государства (исполнительной власти) зависит от двух условий. Во-первых, должны существовать какие-то органы или группы, перед которыми исполнительная власть должна отчитываться. Во-вторых, при определенных обстоятельствах, от исполнительной власти должно требоваться изменение курса. Если предложенные ей решения покажутся неудовлетворительными, в некоторых ситуациях нужно будет принудительно использовать альтернативные варианты поведения.

С учетом этих аспектов, горизонтальная подотчетность касается отношений между исполнительной властью и субъектами, обладающими более или менее равными полномочиями, а вертикальная подотчетность касается отношений, при которых власть сосредоточена преимущественно с одной стороны. Обе эти разновидности отношений можно, конечно, подразделить в рамках определенного спектра, в

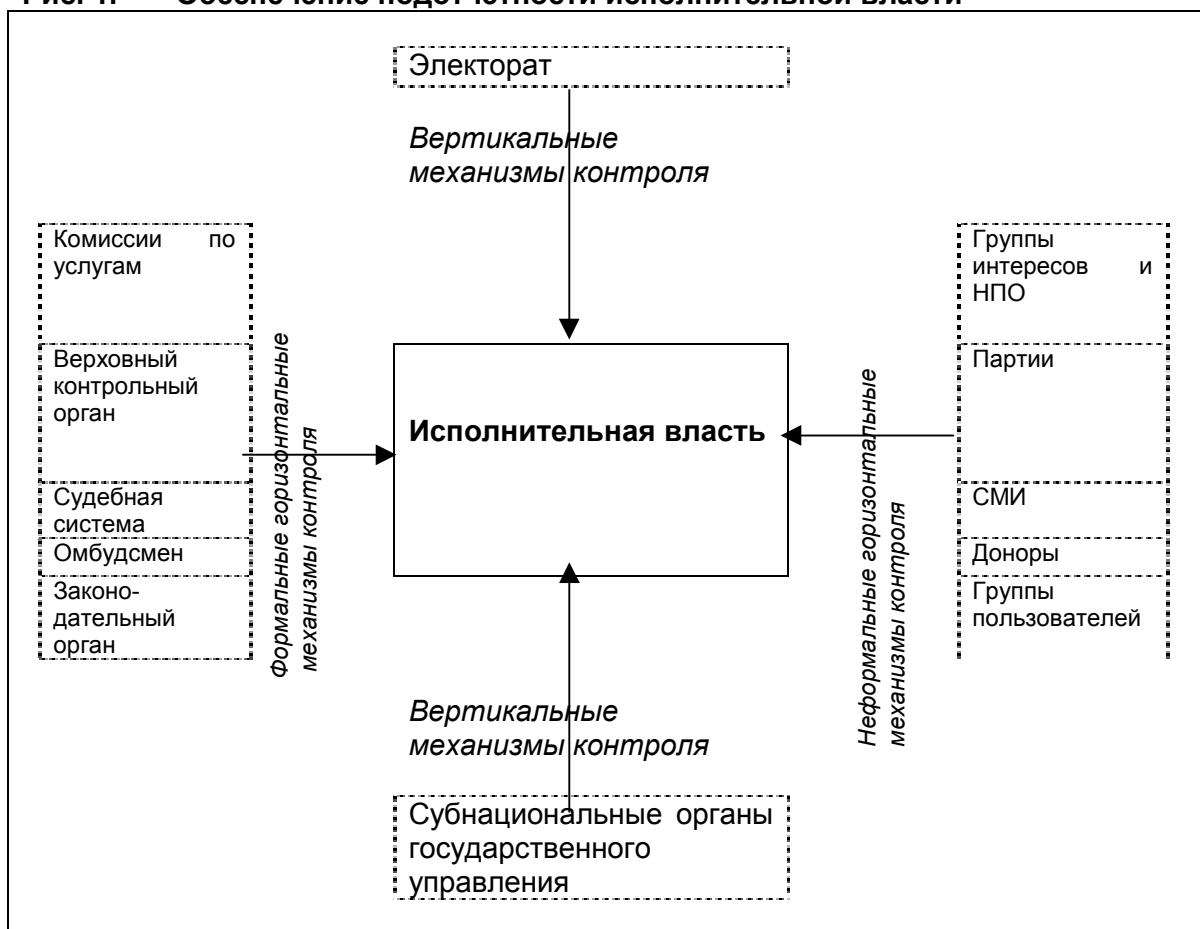
---

<sup>1</sup> Особенно полезными могут оказаться следующие разработки Всемирного банка: комплекты диагностических инструментов, которые доступны на Интернет-сервере в разделе «Инструментарий институционального анализа и оценки» по адресу: <http://Ints012.worldbank.org/prem/ps/iaamarketplace.nsf>

- Обследования государственных должностных лиц и домохозяйств, которые можно организовать в сотрудничестве с Институтом Всемирного банка (<http://www.worldbank.org/wbi/qac/programs.htm>)
- Более официальные доклады, включая Institutional and Governance Reviews.

зависимости от того, с какой периодичностью реализуется подотчетность. Эти отношения представлены на приведенной ниже схеме.<sup>2</sup>

**Рис. 1. Обеспечение подотчетности исполнительной власти**



Есть все основания полагать, что архитектура государства, включая отношения между исполнительной, законодательной и судебной властью и другими институциональными механизмами для передачи власти от одного правительства другому, в том числе механизмы голосования и законы о выборах, влияют на результаты деятельности государственного сектора по решению проблем бедности.

**Существует ли на практике конкурс при поступлении на государственную должность?**

<sup>2</sup> Это схематическое представление отношений подотчетности было в значительной степени разработано Шедлером, Даймондом и Платнером (The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies. Edited by Andreas Schedler, Larry Diamond, and Marc Plattner. Boulder: Lynne Rienner Publishers Inc., 1999) См. практический пример использования этой методики в подготовленном Всемирным банком Обзоре государственных расходов Гайаны (Reorienting Public Expenditures to Serve the Poor, April 2000). Последние материалы об опыте Всемирного банка в этой области можно также найти в Примечаниях ПРЕМ (Профессиональная сеть по сокращению бедности и управлению экономикой) Всемирного банка: **Using an Ombudsman to Oversee Public Officials** и **Fostering Institutions to Contain Corruption**.

Регулярно проводимые, свободные и справедливые выборы, в результате которых происходит смена правительства, в сочетании со свободой слова, собраний и организаций, а также с правом выдвигать свою кандидатуру на выборах, являются основополагающими условиями предоставления полномочий бедным. В этой связи возникают следующие основные вопросы: имеется ли подлинная свобода слова и выражения мнения, не ограниченная средствами массовой информации или самоцензурой, и с какими трудностями сталкиваются некоторые группы, пытающиеся получить разрешение на проведение демонстрации или на создание гражданских объединений?

Правила поступления на государственную должность и нахождения на государственном посту должны быть справедливыми и прозрачными, при этом должны существовать механизмы разделения полномочий, которые обеспечивают стабильность в неоднородных обществах. Выборы должны быть состязательными, а закон о выборах должен предусматривать создание независимой избирательной комиссии и установление границ избирательных округов нейтральным или представительным органом. Закон также должен устанавливать надежный запрет на подкуп избирателей, в то же время поощряя осуществление мониторинга избирательного процесса со стороны независимых групп, представляющих гражданское общество. Основные моменты заключаются в том, насколько равным доступом к государственным ресурсам пользуются в ходе избирательной кампании правительственные кандидаты и кандидаты от оппозиции, а также обновляется ли список избирателей перед выборами, и нет ли в нем противоречий.

Один из важных вопросов, на который обращается внимание, состоит в том, насколько поощряется прозрачная и беспрепятственная деятельность политических партий. Например, пользуются ли правительственные и оппозиционные партии свободой при проведении митингов и манифестаций, существует ли прозрачность в системе государственной и общественной финансовой и нефинансовой поддержки политических партий? Финансируется ли правящая партия за счет внебюджетных источников? Могут ли оппозиционные партии открыто получать соответствующие ресурсы для участия в состязательном политическом процессе? Информация о финансовых и нефинансовых средствах, передаваемых политическим партиям, должна становиться достоянием гласности, а в отношении финансовых счетов партии должны проводиться регулярные проверки с опубликованием результатов.

### **Подотчетно ли правительство законодательному органу в своих действиях по реализации политики?**

Особенно настораживающим свидетельством того, что правительство не подотчетно в своих действиях перед законодательным органом, являются продолжительные задержки в предоставлении аудиторских отчетов в законодательный орган. Особое внимание для обеспечения подотчетности правительства за исполнение бюджета и его прозрачность следует обратить на следующие вопросы:

- Проводит ли исполнительная власть сравнение между прогнозными оценками и бюджетными предположениями, а также между бюджетными предположениями и фактическими расходами и обосновывает ли имеющиеся расхождения перед парламентом?

- Предоставляют ли министерства и ведомства годовые отчеты с объяснением результатов деятельности в парламент?
- Своевременно ли представляются в парламент заверенные аудитором финансовые отчеты?
- Обсуждаются ли они в парламенте?
- Принимает ли исполнительная власть к сведению замечания аудиторов и любые связанные с этим парламентские доклады?
- Существуют ли группы общественных интересов, которые анализируют бюджет, в том числе с точки зрения уделяемого в нем внимания вопросам бедности?
- Какой процент бюджета выделяется целевым назначением, формально или неформально?
- Существуют ли четкие критерии для определения законности целевого выделения бюджетных средств?<sup>3</sup>

В состав парламента должен входить функционирующий комитет по финансам и аналог счетной палаты.<sup>4</sup> Парламентские комитеты должны быть укомплектованы профессиональными сотрудниками и иметь необходимые ресурсы. У отдельных членов парламента должно быть достаточно сотрудников и финансовых ресурсов для исполнения своих обязанностей.<sup>5</sup>

#### **Является ли бюджет надежным показателем намерений правительства в области реализации политики?**

Требование, чтобы правительство четко излагало свои намерения в области политики и расходов, является жизненно важным предварительным условием обеспечения его подотчетности. Бюджет центрального правительства представляет собой четкое заявление о намерении правительства в области политики, хотя не все виды политики сказываются на бюджете. Насколько устойчивы связи между планированием, выработкой политики и бюджетом? Сформулированы ли политические приоритеты, и нашли ли они свое отражение в бюджетных ассигнованиях? Совпадают ли фактические расходы с ассигнованиями?

Два особенно полезных показателя – это изменчивость мер политики и отклонения от функциональных ассигнований.<sup>6</sup> Изменчивость мер политики

<sup>3</sup> Основные правила анализа отношений между исполнительными и законодательными органами власти приводятся в Наборе инструментов для институциональной оценки государственных расходов, который можно найти в разделе «Инструментарий институционального анализа и оценки» на сервере Всемирного банка в Интернете по адресу: <http://Ints012.worldbank.org/prem/ps/iaamarketplace.nsf>

<sup>4</sup> Институт Всемирного банка предлагает учебные программы и семинары для оказания помощи в создании Счетных палат. ([http://www.worldbank.org/wbi/governance/india1\\_new.htm](http://www.worldbank.org/wbi/governance/india1_new.htm))

<sup>5</sup> Ценную информацию по этим вопросам можно получить в Межпарламентском союзе (МПС) (<http://www.ipu.org/>) и в Парламентской Ассоциации Содружества (<http://www.comparlhq.org.uk/>). См. также список других парламентских серверов, который находится на странице МПС. (<http://www.ipu.org/english/otherweb.htm>)

<sup>6</sup> Сравнительные данные по нескольким странам можно получить в Группе государственного сектора Профессиональной сети Всемирного банка по сокращению

позволяет проверить истинность утверждения о том, что резкие изменения, которые из года в год отмечаются в бюджете, свидетельствуют об отсутствии согласованного комплекса политических приоритетов, и что должностные лица, отвечающие за реализацию политики, программные установки всерьез не воспринимают, поскольку они скорее всего изменятся.<sup>7</sup> Отклонение от функциональных ассигнований является критерием, который позволяет проверить утверждение о том, что правительство должно быть подотчетно законодательному органу в своих политических действиях.<sup>8</sup> Высокое отклонение свидетельствует о низком качестве планирования и реализации и снижает уровень доверия к бюджету.

Для выявления институциональных проблем следует обратить внимание на временные рамки бюджета. Составляется ли бюджет исключительно на год? Если нет, то означает ли составление бюджета на среднесрочную перспективу, что решения о мерах политики принимаются с учетом затрат и воздействия мер политики в самый отдаленный год соответствующего периода?

При определении средств решения проблем, во главу угла политического процесса ставится пользующаяся доверием политика, которая выдерживается, является эффективной и подкреплена достаточным финансированием:

- Имеются ли у кабинета или аналогичного органа четко сформулированные приоритеты политики?
- Существует ли отраслевая стратегия в отношении каждого из основных секторов?
- Носят ли эти документы открытый характер?
- Проводятся ли консультации по вопросам политики со всеми имеющимися в стране заинтересованными сторонами: с гражданским обществом, деловыми кругами, группами общественных интересов, профсоюзами, ассоциациями фермеров и другими группами интересов?
- Может ли глава правительства произвольно изменить согласованные отраслевые приоритеты и цели?
- Направляются ли основные предложения по мерам политики в кабинет для принятия решения?
- Требуется ли в предлагаемых вариантах политики указывать, на достижение какого результата они рассчитаны, какую отдачу от них можно получить и какие с ними будут связаны бюджетные и внебюджетные расходы в среднесрочной перспективе?<sup>9</sup>

---

бедности и управлению экономикой (ПРЕМ). (Ссылка на страницу в Интернет, где приводится информация по вопросам управления, будет предоставлена).

7 Изменчивость мер политики рассчитывается как медиана изменений в политике одного года по сравнению с другим (абсолютные величины) в каждой функциональной классификации за предшествующие четыре года, при этом изменения в политике определяются как разница между процентной долей в бюджете на год  $n$  и на год  $n+1$ , рассчитанная как доля от показателя за год  $n$ .

8 Этот показатель рассчитывается как сумма всех (абсолютных величин) расхождений между утвержденными и реализованными бюджетами по функциональной классификации.

9 Средства более детальной диагностики предлагаются в Наборе инструментов институциональной оценки государственных расходов в составе Инструментария институционального анализа и оценки Всемирного банка на Интернет-сервере по адресу:

## 5. Расширение возможностей бедных слоев путем совершенствования основных услуг

В отраслевых инструментариях содержатся подробные указания по альтернативным способам предоставления бедным слоям населения образовательных, медицинских и других необходимых услуг. Однако в ходе предоставления услуг могут проявляться общие ограничения, что может свидетельствовать о наличии сквозных проблем управления и государственного руководства.

Выявление конкретных недостатков в деле предоставления государственных услуг – задача сложная, поскольку существует мало международных стандартов для определения уровня предоставления услуг.<sup>10</sup> Для оценки доступности и удельной стоимости различных услуг (например, в образовании это коэффициенты зачисления или расходы из расчета на одного обучаемого) в соответствующем месте предоставления этих услуг (например, школа или районная больница) можно использовать инструменты обследования. Дополнительную информацию о соответствующих рекомендациях можно почерпнуть в главе «Отслеживание и оценка результатов».

В более широком смысле, в качестве ориентиров для оценки предоставления услуг можно использовать:

- Доступ конкретных групп и заинтересованных сторон к услугам
- Показатели использования услуг
- Эффективность работы, в т.ч. затраты на данный объем производимых услуг
- Своевременность
- Представление об уровне коррупции.

Главное заключается в том, что плохое или хорошее предоставление услуг – это понятия относительные. Выявление районов или ведомств, которые при предоставлении услуг показывают особенно хорошие или неудовлетворительные результаты, по сравнению с другими, или по сравнению со своей же

---

<http://Ints012.worldbank.org/prem/ps/iaamarketplace.nsf>. Эта оценка бюджетных учреждений включает модели оценки официальных механизмов государственных расходов и оценки мощности имеющихся в кабинете механизмов для выработки социальной и отраслевой политики. Данный инструментарий прошел широкомасштабные испытания, а теперь сфера его применения расширяется с тем, чтобы оценивать совместимость бюджетных учреждений с конкретными конфигурациями исполнительной и законодательной власти. Впервые набор инструментов был опробован в Таиланде, Индонезии, Уганде, Малави, Гане, Австралии, Новой Зеландии, Колумбии и Бенине. Информацию более общего характера по вопросам государственных расходов можно найти по адресу: <http://www.worldbank.org/publicsector/pe/index.htm>.

10

В качестве очень приблизительного косвенного показателя, представление о качестве государственных услуг по сравнению с другими странами может дать время ожидания установки телефона. (Источник: Международный союз электросвязи, 1998 г. *Всемирный доклад о развитии электросвязи*. Женева, <http://www.itu.int/>). Телефонные услуги предоставляются государством практически во всех развивающихся странах, и сроки установки телефона являются показателем административного потенциала и готовности к удовлетворению запросов. Этот показатель негативно коррелируется с индексом меритократии в государственной службе. Некоторые сведения предоставляются Всемирным банком по адресу [http://www.worldbank.org/data/wdi/pdfs/tab5\\_10.pdf](http://www.worldbank.org/data/wdi/pdfs/tab5_10.pdf).

деятельностью в прошлом, может помочь выявить неудовлетворительное предоставление услуг или оптимальную практику.

Данные исследований говорят о том, что эффективное и устойчивое предоставление услуг зиждется на трех столпах. Попытки расширить сферу охвата услуг, а также повысить их качество должны основываться на предсказуемых и достаточных потоках ресурсов. Во-вторых, авторитетность политики - степень, в которой должностные лица понимают и разделяют стратегию, которую их просят реализовать, - может в существенной степени отражаться на предоставлении услуг. Авторитетность директив политики, исходящих от более высоких уровней государственного управления только повышается, когда меры политики носят согласованный характер и не наталкиваются на сопротивление со стороны должностных лиц районного звена, и когда процесс планирования предусматривает участие и вовлеченность всех, а сотрудники не сталкиваются с микроуправлением или политическим вмешательством.

В-третьих, качество государственной службы имеет важнейшее значение, и то, в какой степени основные правила государственной службы оказывают дисциплинирующее влияние на кадры, является важным фактором, определяющим результативность предоставления услуг. При оценке государственной службы следует рассмотреть официальное законодательство и правила, а также то, как эти правила применяются на практике.

Важным вопросом при разработке политики является степень и характер автономии ведомств по предоставлению услуг. Ведомства, занимающиеся предоставлением услуг, обычно ограничены в том, как они могут использовать имеющиеся людские, финансовые или технические ресурсы для достижения целей политики. Ограничения на использование ресурсов могут ограничить возможности для коррупции. Однако эти ограничения могут помешать местным кадрам использовать ресурсы для предоставления услуг с максимальной эффективностью. Необходимо найти баланс, поскольку опыт во всем мире свидетельствует о том, что директивным органам труднее добиться поставленных задач, если они диктуют, какие средства следует использовать для предоставления услуг на местном уровне. Гибкость в отношении средств предоставления услуг, при условии соблюдения минимальных стандартов, является предпочтительным подходом к обеспечению эффективного предоставления услуг.

Имеет значение и уровень, на котором оказываются услуги. Установлено, что принцип субсидиарности, т.е. предоставление услуг на самом низком уровне государственного управления, насколько это возможно на практике, во многих случаях помогает повысить качество предоставления услуг.

### **Имеют ли меры политики явно выраженную направленность на обеспечение интересов бедных по своему замыслу или в ходе реализации?**

Государственные расходы на сокращение бедности могут быть широко адресованы через государственные услуги, а могут быть и узко ориентированы на определенные категории людей. Концентрация государственных расходов в областях, которые имеют относительно важное значение для бедных, например в области базовых медицинских услуг или в начальном образовании, является

примером широкой адресности. Правительства также разрабатывают программы, направленные против бедности, в рамках которых предпринимаются попытки выявить бедных и адресовать выплаты дохода или натуральные выплаты только им. (см. главы **Социальная защита и Государственные расходы** и **Техническое примечание 2**).

***Предоставляются ли услуги на самом низком уровне государственного управления, насколько это возможно на практике?***

В рамках страны может существовать несколько различных форм децентрализации, которые могут быть характерны для тех или иных секторов, имеющих в стране:

1. *Деконцентрация* – самая мягкая форма децентрализации, которая происходит в том случае, если центральное правительство распределяет ответственность за определенные услуги среди своих региональных представительств.

2. *Делегирование полномочий* обозначает ситуацию, при которой центральное правительство передает ответственность за принятие решений и осуществление государственных функций местным органам власти или полуавтономным организациям, которые не контролируются центральным правительством полностью, но отчитываются перед ним.

3. *Передача полномочий* - более масштабная форма децентрализации. В данном случае центральное правительство передает полномочия по принятию решений, финансам и управлению местным органам власти, которые имеют четкие и юридически признанные юрисдикции, в отношении которых они осуществляют полномочия, в рамках которых они осуществляют государственные функции, и перед избирателями которых они отчитываются.

В целом, нельзя сказать, что децентрализация является положительным или отрицательным процессом. Если децентрализация хорошо спланирована, она может приблизить процесс принятия решений к народу и усовершенствовать управление, в том числе повысить эффективность предоставления услуг. Однако планирование представляет собой сложный процесс, поскольку он связан с политическими, финансовыми и административными мерами политики и институтами, которые по отдельности и во взаимодействии друг с другом сказываются на конечных результатах. Если децентрализация не будет тщательно спланирована или не будет осуществляться в определенной среде, она может привести к отрицательным последствиям. Главная сложность заключается в том, чтобы найти баланс между обязанностями, с одной стороны, и подотчетностью и ресурсами, с другой.

На практике, между официальными механизмами децентрализации и тем, что на самом деле происходит в стране, часто существует большое различие. В качестве необходимого элемента децентрализации, должны существовать четкое разделение обязанностей и четкая система подотчетности. Не существует идеального набора механизмов взаимоотношений между различными уровнями государственного управления, которые бесконечно долго будут оставаться неизменными; для того, чтобы обеспечить эффективное управление центральные и местные должностные лица должны быть подотчетны своим избирателям. Важное значение имеет вопрос о том, четко ли распределены расходы и доходы

между различными уровнями управления. Согласованы ли расходы и доходы таким образом, чтобы обеспечить финансирование услуг, и являются ли трансферты предсказуемыми и прозрачными? Как часто меняются правила предоставления трансфертов?

**Несут ли ответственность местные органы власти за то, как они удовлетворяют предпочтения граждан в предоставлении общественных товаров и коммунальных услуг?**

Субнациональное правительство должно быть подотчетно за те услуги, которое оно предоставляет. Это требует четкого распределения обязанностей между уровнями государственного управления. Жесткие бюджетные ограничения необходимы, но недостаточны. Подотчетность обеспечивается заслуживающими доверия выборами на субнациональном уровне, опубликованием в полном объеме отчетов, а также вовлечением в предоставление услуг партнеров из числа представителей гражданского общества и частного сектора. Активное использование стимулов при размещении кадров в бедных и отдаленных районах свидетельствует о том, что субнациональные власти реагируют на требования повысить качество работы.

Один из главных вопросов о местных политических институтах заключается в том, играют ли выборы роль ограничителя в отношении бюджетных решений, которые принимаются на субнациональном уровне. У избирателей будет больше стимулов наказывать тех, кто повинен в наличии дефицита, если будет существовать прочная связь между налогами и льготами, иными словами, если эта связь будет характеризоваться низким уровнем вертикального дисбаланса. Местные избиратели скорее призовут своих избранных представителей к ответу за принятые на местном уровне решения, если эти решения касаются распределения их же собственных ресурсов, а не ресурсов, предоставленных центральным правительством. Существование системы выборов не обязательно трансформируется в прочную подотчетность.<sup>11</sup>

**Могут ли бюджетные предприятия и организации прогнозировать общий объем предоставляемого им финансирования и свои финансовые потоки в течение года?**

---

11 См. *Набор инструментов Всемирного банка для оценки факторов, ограничивающих предоставление услуг* в Инструментарии институционального анализа и оценки Всемирного банка на Интернет-сервере по адресу: <http://lnts012.worldbank.org/prem/ps/iaamarketplace.nsf>. Этот набор инструментов предназначен для оценки ограничений, воздействующих на поставку основных услуг. Он помогает выявить, где находятся эти ограничения, установив насколько их появление обусловлено проблемами, существующими в самих ведомствах-поставщиках услуг, или сложностями, существующими на других региональных или национальных уровнях. С помощью данного инструментария проводится диагностика характера ограничений, которые являются внешними по отношению к поставщику услуг, в том числе выясняется, в какой степени неудовлетворительные результаты деятельности обусловлены слабостью региональных или национальных механизмов выработки политики, обеспечения потоков ресурсов и обеспечения подотчетности. В настоящее время данный набор инструментов на экспериментальной основе используется в Эфиопии, Бенине и Аргентине.

Для эффективного предоставления услуг должны существовать необходимые бюджетные механизмы. Все бюджетные единицы в рамках правительства должны заранее знать, каким будет их бюджетное финансирование, и это является предпосылкой эффективности их работы и управленческой подотчетности. Многого можно узнать, анализируя средние пропорциональные расхождения между заложенными в бюджет ассигнованиями на затраты, не связанные с оплатой труда, например, на эксплуатацию и обслуживание, а также на другие периодические затраты, с одной стороны, и фактическим уровнем расходов в рамках этих ассигнований для бюджетных организаций, с другой. Предсказуемость финансирования организаций в таких ключевых отраслях, как здравоохранение, образование, дорожный, сельскохозяйственный сектор, имеет особое значение для предоставления необходимых услуг бедным слоям.<sup>12</sup>

**Является ли правительство ответственным работодателем, который ограничивает затраты на оплату труда, но при этом не допускает возникновения порочных стимулов, порождаемых механизмами вознаграждения?**

Государственная служба должна соответствующим образом оплачиваться. Количество государственных служащих должно соответствовать международной практике, при этом доля бюджетных расходов на эти цели – расходы на оплату труда занятых в бюджетной сфере как процент от валового внутреннего продукта (ВВП) – не должна быть чрезмерной. Основными измерителями являются расходы государства на оплату труда как процент ВВП и процент государственных расходов, и доля стоимости товаров и услуг в государственных расходах.

Уровни оплаты труда должны быть достаточно конкурентоспособны для того, чтобы можно было принять на службу, удержать и обеспечить мотивацию квалифицированных сотрудников всех уровней, обращая при этом особое внимание на соотношение между размером заработной платы на государственной службе и в частном секторе, соотношение между самой высокой и самой низкой ставкой заработной платы в системе государственной службы, или коэффициент вертикальной компрессии, а также на соотношение между самой высокой и самой низкой заработной платой в рамках той же категории должностной классификации работников бюджетной сферы, т.е. коэффициент горизонтальной компрессии.<sup>13</sup>

---

12 См. *Набор инструментов институциональной оценки государственных расходов* в Инструментарии институционального анализа и оценки Всемирного банка на Интернет-сервере (<http://lnts012.worldbank.org/prem/ps/iaamarketplace.nsf>).

13 При вертикальной декомпрессии ниже 1:7 и выше 1:20 государственные служащие могут потерять интерес к продолжению карьеры и перестать всерьез воспринимать угрозу принятия против них дисциплинарных мер. В том случае, если средняя заработная плата в центральном правительстве составляет меньше половины средней заработной платы в перерабатывающих отраслях частного сектора, уровень ее недостаточно высок для того, чтобы привлекать квалифицированных сотрудников. Если же средняя зарплата в бюджетной сфере в полтора раза выше, чем в частном секторе, это может свидетельствовать о том, что политика в области заработной платы дает возможность ныне работающими сотрудниками получать какие-то дополнительные блага. При горизонтальной декомпрессии (дискреционные надбавки сверх базовой ставки) выше 1:1,2 открываются возможности для чрезмерных дискреционных полномочий руководства, что способствует росту организованной коррупции и погоне за экономической рентой. Подробности см. в *Наборе инструментов институциональной оценки государственной службы* Всемирного банка по адресу <http://www.worldbank.org/publicsector/test/prempak>

Важно иметь представление о конкурентоспособности должностных окладов государственных служащих по сравнению с аналогичными должностями в частном секторе, учитывая любые цели, которые преследуются в государственном секторе, а также основополагающие мотивы, например, гарантию занятости.

Существуют ли процедуры, гарантирующие, что общие уровни оплаты труда будут продолжать удерживать и привлекать сотрудников необходимой квалификации? Каковы показатели текучести кадров? Соответствует ли размер оплаты труда на более высоких должностях имеющейся квалификации, как о том свидетельствуют коэффициенты компрессии? Отражается ли дискреционный компонент отрицательно на размере оплаты труда? Существует ли явная и последовательная привязка ставок к квалификационному разряду? В целом, является ли система оплаты труда простой, монетизированной, прозрачной и справедливой? Кроме того является ли пенсионная система доступной, эффективной и справедливой?

**Лишено ли правительство возможности реализовывать законные меры политики из-за сопротивления со стороны государственной службы или ограниченности ее потенциала?**

Сопротивление реализации важнейших мер государственной политики со стороны групп интересов в рамках государственной службы часто является препятствием, мешающим предоставлять жизненно важные услуги бедным слоям. В решении этого вопроса может помочь распространение основных данных о функционировании системы и использование методов получения отзывов от клиентов, в том числе с помощью карточек отзывов и других методов обследования клиентов. Важно отметить, что количество политических назначенцев в системе государственной службы ограничено. Полезно знать, что в США доля политических назначенцев составляет около 1:400; в Швеции этот показатель примерно равен 1:2000. Определенную информацию можно получить и на основе примерных сведений о том, какой процент государственных сотрудников в основных министерствах центрального правительства, получающих зарплату из бюджета, сменился по итогам последних двух выборов. Частота переводов или перемещений по службе государственных служащих до истечения сроков их полномочий может сигнализировать о наличии политического вмешательства в государственную службу.

---

или в Инструментарии институционального анализа и оценки Всемирного банка по адресу <http://Ints012.worldbank.org/prem/ps/iaamarketplace.nsf>.

В методологии рассматриваются официальные и неофициальные институциональные механизмы занятости в государственном секторе, в т.ч. влияние политики заработной платы и отношений между национальной и субнациональной государственной службой. В ней рассматривается согласованность и соблюдение официальных правил, касающихся политики и стратегии, нормативно-правовой базы, структуры и продвижения по службе, оплаты труда и приема на работу, а также управления эффективностью работы в рамках государственной службы. Методология проходит пилотные испытания в ряде стран, находящихся на стадии вступления в Европейский Союз (ЕС), в Боливии, Индонезии, Иордании, Мозамбике, Румынии и Албании. В настоящее время она преобразовывается в PREMрак, который позволит нескольким пользователям высказывать сомнения по поводу оценок, предложенных другими, будет облегчать диалог и достижение консенсуса между сотрудниками Банка, консультантами и партнерами из соответствующих стран.

В оценке качества государственной службы могут помочь ответы на несколько вопросов. Важно помнить, что саму государственную службу в полном смысле слова можно найти только в центральных министерствах. Доступ к должностям на государственной службе и обязанности государственных служащих должны быть определены законом. Важно обратить внимание на качество законодательства, которое определяет рамки государственной службы, а также на вспомогательные нормативные положения, в которых описываются процедуры. Также важное значение имеет характер кодекса поведения или аналогичного документа, который регулирует поведение государственных служащих. И вообще, является ли государственная служба политически нейтральной, оговорены ли в законодательстве о государственной службе правила, регулирующие политическую деятельность кадровых государственных служащих, и предусмотрен ли в законодательстве запрет на явную политическую деятельность?

Другие вопросы касаются приема на работу на основе оценки достоинств. Имеется ли общее заявление о том, что государственная служба функционирует на основе оценки личных качеств и достоинств? Разрабатываются и используются ли должностные инструкции? Требуется ли по законодательству о государственной службе, чтобы продвижение по службе осуществлялось на конкурсной основе с оценкой достоинств кандидатов? Даже в том случае, если политика приема на работу является децентрализованной, применяется ли принцип оценки достоинств на практике в рамках всей государственной службы? Определена ли процедура назначения на должности высшего звена, которая обеспечивает рассмотрение кандидатур, как минимум, в масштабе всей государственной службы, не исключая и кандидатов со стороны, не являющихся государственными служащими? Запрещается ли в законодательстве о государственной службе покровительство и семейственность при назначении на должность и продвижении по службе?

Кроме того, должны быть четко определены обязанности сотрудников, перспективы повышения по службе, а также условия продвижения по службе и профессионального роста. Должна существовать ясно определенная организационная структура и система квалификационных разрядов государственных служащих. Организационная структура государственной службы, включая уровни, подразделения и отношения подотчетности, также должна быть тщательно определена и последовательно применяться во всех структурах управления. Системы классификации должностей и квалификационных разрядов должны эффективно объединяться с тем, чтобы обеспечивать явные и достаточные стимулы для роста, избегая при этом ненужной сложности. Один из основных вопросов состоит в том, может ли система классификации должностей эффективно использоваться для определения групп должностных позиций, которые отличаются особыми навыками и требуют особого подхода к управлению профессиональным ростом. Существуют ли удовлетворительные равные методы и процедуры приема на работу, которые позволяют сократить необъективность, связанную с полом, регионом проживания или иными признаками, на основе которых возможна дискриминация?<sup>14</sup>

---

14 Более подробно подход к оценке качества механизмов государственной службы рассматривается в Наборе инструментов институциональной оценки государственной службы на сервере Всемирного банка в разделе «Инструментарий анализа и оценки» (<http://Ints012.worldbank.org/prem/ps/iaamarketplace.nsf>).

### **Пользуются ли государственные служащие уважением со стороны фирм и широкой общественности?**

Государственная служба должна пользоваться уважением со стороны общественности и предприятий. Однако проводимые обследования постоянно свидетельствуют о том, что общественность недовольна результатами деятельности государственной службы, а также тем тяжким бременем, которым коррупция ложится на плечи бедных слоев. Проводились ли обследования мнения общественности о качестве услуг в этой стране? Если да, то каковы их результаты? Что думает общественность о коррупции в системе государственной службы?<sup>15</sup>

## **6. Обеспечение экономических возможностей путем расширения доступа к рынкам**

Позволяет ли структура государственного управления обеспечить доступ бедным слоям населения к рынку? Проблема ограниченного доступа может проявляться по-разному. Коррупция и бюрократия могут привести к необоснованному удорожанию процесса создания малого предприятия, а также к сокращению доли предприятий, действующих в официальном секторе. «Неофициальные платежи», скорее всего, являются самым серьезным фактором, сдерживающим начинающих предпринимателей из числа представителей бедных слоев населения и других желающих создать малые предприятия.

Кредит может быть недоступен бедным из-за ненадлежащего обеспечения исполнения контрактов. Для хорошо развитой финансовой системы требуется правовая система, которая фактически обеспечивает исполнение контрактов между банками и вкладчиками, а также между банками и заемщиками. Представители бедных слоев и малые предприятия могут особенно быть зависимы от кредитов, в то время как крупные фирмы чаще могут финансировать инвестиции за счет нераспределенной прибыли. Кредит может быть недоступен бедным из-за необеспеченности прав на землю и другое имущество. Отсутствие четко определенных прав на землю и другое имущество ограничивает имеющиеся у бедных возможности по предоставлению залогового обеспечения.

Непредсказуемость регулирования предпринимательской деятельности может сдерживать инвестиции в малые предприятия. Непредсказуемость мер политики может оказывать особенно неблагоприятное влияние на бедные слои и малые предприятия. Более состоятельные инвесторы и более крупные фирмы могут оказать большее влияние на выработку политики и могут с большей легкостью диверсифицировать свои доходы и активы по всему спектру экономической деятельности, так что внезапные изменения в политике, которые затрагивают

---

15 В проведении таких обследований может помочь Институт Всемирного банка. См. <http://www.worldbank.org/wbi/gac/programs.htm>. С последним опытом Всемирного банка в следующих областях: **Коррупция и развитие, Новые границы в диагностировании коррупции и борьбе с ней и Использование обследований в реформе государственного сектора** - можно ознакомиться в Примечаниях ПРЕМ Всемирного банка. Обследование предпринимательской среды в мире за 1997 г. обеспечивает полезный ориентир для оценки отношения фирм к государственным должностным лицам (<http://www.worldbank.org/html/prdmg/grthweb/wdr97.htm>)

какую-то одну отрасль деятельности или сектор, в меньшей степени отразятся на их благосостоянии.

Неразвитость антимонопольных правил и механизмов их применения может наносить вред малым предприятиям, а следовательно и бедным рабочим и потребителям. На малых предприятиях может неблагоприятно отразиться монопольное положение фирм, с которыми они конкурируют, или которым продают продукцию или продукцию которых они покупают. Бедные потребители платят более высокие цены фирмам, обладающим влиянием на рынке. Хотя некоторые монополии, созданные государством, могут быть оправданы, главным образом, в качестве временной патентной защиты, в развивающихся странах большое влияние на рынке предоставляется по политическим соображениям или является результатом неразвитости правил и механизмов их применения.

Трудовое законодательство может незаконно ограничивать возможности трудоустройства бедных путем повышения стоимости трудовых ресурсов для производителей, заставляя их заменять эти ресурсы капиталом. Потенциальные работодатели, которые могли бы дать работу бедным, иногда сталкиваются со серьезными государственными барьерами, препятствующими расширению занятости. Примером этому может служить монопольное поведение существующих предприятий, которые пользуются защитой государства, произвол и непредсказуемость в регулировании, а также конфискационное налогообложение и коррупция. Представители бедных слоев могут сталкиваться с ограничением их мобильности, например, из-за того, что они не могут продать имущество для финансирования переезда в регионы, где больше рабочих мест.

### ***Соблюдаются ли права собственности и контракты?***

Государственные учреждения должны способствовать добровольным обменам. Безналичная часть денежной массы является ярким показателем того, является ли государство третьей стороной, эффективно обеспечивающей исполнение контрактов, и можно ли быть уверенным, что оно не экспроприирует финансовые активы. В этом случае фирмам и частным лицам будет более выгодно хранить финансовые активы в банках, а не держать их в наличной форме. Таким образом, более надлежащее управление будет ассоциироваться в целом с более высокими показателями контрактных денег (КД). Доля частных земельных участков, на которые официально оформлены права собственности, также является важным показателем.<sup>16</sup>

### ***Имеет ли место конкретное социальное исключение уязвимых групп?***

---

16 Сравнительные данные по нескольким странам имеются в PRMPS Всемирного банка. (Ссылка на Интернет-страницу с данными об управлении будет представлена позднее). Более подробно оценка результатов деятельности системы по предотвращению незаконного поведения, содействию добровольным сделкам, разрешению частных споров и борьбе со злоупотреблениями государственной властью рассматривается в наборе инструментов для *Правового и судебного институционального обзора* Всемирного банка. Там же содержится оценка того, насколько хорошо работают основные институты судебной системы, суды, частная адвокатура и государственные обвинители. Данный набор инструментов имеется на сервере Всемирного банка в разделе «Инструментарий институционального анализа и оценки» (<http://Ints012.worldbank.org/prem/ps/iaamarketplace.nsf>).

Социальное исключение и дискриминация не допускают бедных на рынки земли, труда и кредита в качестве покупателей или продавцов. Особенно тяжело приходится бедным, когда нет кредита. В некоторых случаях, вытекающие из обычаев обязательства могут ограничивать виды деятельности, которыми могут заниматься бедные. Устранение этих барьеров требует далеко идущих антидискриминационных усилий на национальном и местном уровне для расширения свободы бедных индивидуумов участвовать в магистральных институтах. Кроме того, правительство должно реализовать правовые и нормативные реформы необходимые для углубления рынков и активно информировать бедных о возможностях трудоустройства и владения активами

### ***Мешают ли бюрократия и коррупция бедным заняться предпринимательской деятельностью?***

Коррупция и бюрократия могут сделать создание малого предприятия неоправданно дорогостоящим мероприятием и привести к сокращению числа предприятий, действующих в официальном секторе. Неофициальные платежи скорее всего оказывают самый сильный эффект сдерживания на начинающих предпринимателей, на бедных и других, пытающихся создать малые предприятия. Коррупция и чрезмерная зарегулированность являются двумя сторонами одной медали. Важно учитывать, сколько времени и средств требуется для получения согласований и разрешений на осуществление предпринимательской деятельности.

Непредсказуемость нормативной базы предпринимательской деятельности также может помешать инвестициям и оказать особенно неблагоприятное влияние на бедных и на малые предприятия. Более состоятельные инвесторы и более крупные фирмы могут оказать большее влияние на выработку политики и могут с большей легкостью диверсифицировать свои доходы и активы по всему спектру различных областей экономической деятельности, так что внезапные изменения в политике, которые затрагивают какую-то одну профессию или отрасль, в меньшей степени отразятся на их благосостоянии.

## **7. Обеспечение защиты от экономических потрясений**

Недостатки общей налогово-бюджетной дисциплины могут отрицательно отразиться на бедных слоях двумя путями: в форме инфляции и в форме нестабильного финансирования программ и услуг, связанных с бедностью. (Дополнительную информацию по этим вопросам можно также почерпнуть в главах, посвященных **Макроэкономическим вопросам и Государственным расходам.**)

Нестабильность расходов может объясняться внешними потрясениями, т.е. “не зависящими от нас” факторами, или же внутренними причинами, отражающими стимулы, которыми руководствовались директивные органы. Чрезмерно оптимистичные прогнозы в отношении поступлений, например, скорее являются результатом попытки избежать необходимости идти на трудные компромиссы в области расходов, или стремления выйти на запланированные показатели дефицита, а не результатом каких-то технических проблем или проблем мер политики.

Постоянно повторяющиеся проблемы в любой из этих областей указывают на наличие институциональных трудностей. Например, чем больше бюджетных мероприятий осуществляется за рамками бюджета, тем выше вероятность того, что причина для беспокойства кроется в слабости институциональной системы.

***Отмечалось ли в последние пять лет ухудшение значительной группы показателей бюджетных результатов, а именно, отношения расходов к объему валового национального продукта (ВНП), доходов к ВНП, бюджетного дефицита к ВНП, потребностей в заимствованиях государственного сектора к ВНП, государственного долга к ВНП, гарантий к ВНП, показателей инфляции и темпов роста?***

Растущая доля бюджетного дефицита, финансируемая международными финансовыми организациями, или значительный рост отношения обязательных и выделенных целевым назначением расходов к дискреционным расходам является предупредительным сигналом о том, что бюджетная политика может нести в себе риск для бедных слоев.

***Является ли налоговая политика эффективной? Насколько отличаются потенциальные доходы, которые должны собираться по налоговому законодательству, от фактических поступлений?***

Предсказуемость доходов является важным условием предотвращения будущих экономических потрясений, а незапланированные сокращения доходов отражают низкий уровень администрирования или являются следствием намеренного завышения прогнозов с тем, чтобы избежать необходимости принимать трудные решения о сокращении расходов. Предсказуемость доходов определяется разницей между фактическими доходами центрального правительства и теми доходами, которые заложены в бюджет, утвержденный парламентом в начале финансового года. Простое и несложное в администрировании налоговое законодательство, с относительно небольшим количеством налогов и других несвязанных с заимствованиями источников доходов для правительства, а также с небольшим количеством особых категорий налогоплательщиков и налоговых освобождений, является важным условием для того, чтобы не допустить неудовлетворительной собираемости этих доходов. Любой признак того, что из года в год отмечается резкое колебание в объеме поступлений, а правительство не может заранее спрогнозировать объем текущих поступлений, говорит о том, что в будущем можно ожидать экономических потрясений, которые затронут бедные слои.<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> Дополнительные сведения приводятся в Основах диагностики системы сбора доходов на сервере Всемирного банка в разделе «Инструментарий институционального анализа и оценки» (<http://Ints012.worldbank.org/prem/ps/iaamarketplace.nsf>). Предлагаемый набор инструментов обеспечивает комплексную основу диагностирования системы сбора доходов, в том числе ряда факторов среды, которые отражаются на Системе сбора доходов (ССД); влияния истории развития ССД на ее функционирование в настоящем и будущем; организационной стратегии; функций организации и управления; неофициальной культуры. В рамках набора инструментов предварительный анализ симптомов, указывающих на недостатки ССД, объединяется с детальной диагностикой на основе модели конгруентности. Данный инструментарий был впервые опробован в Колумбии.

***Эффективна ли налоговая политика на практике, т.е. как соотносятся расходы общества на сбор доходов с объемом доходов?***

К социальным издержкам, связанным со сбором доходов, относятся прямые административные расходы, расходы налогоплательщиков на соблюдение норм налогового законодательства, а также издержки, связанные с экономической эффективностью и справедливостью, которые обусловлены налоговым администрированием. Неэффективная налоговая система непродуктивна, она приводит к сокращению поступлений и экономическим потрясениям для бедных. Эффективность налогового администрирования с точки зрения затрат, включая общее распределение ресурсов и использование экономии на масштабах, а также расходы налогоплательщиков на соблюдение норм налогового законодательства, определяется 1) экономической нейтральностью налоговой системы, 2) любыми препятствиями, которые она создает для эффективного функционирования рынков, и 3) тем, насколько дискриминационной она является по отношению к потокам прямых иностранных инвестиций. Справедливость налоговой системы, гарантирующей, что бремя налогообложения, исключая различные сборы и плату за пользование, будет равномерно распределено между занимающими одинаковое положение гражданами, при минимальной дискриминации между различными группами равных по своему положению налогоплательщиков, является важнейшим условием сведения к минимуму сопротивления со стороны налогоплательщиков.

**Поддерживается ли жесткое бюджетное ограничение между уровнями управления в рамках всей системы межбюджетных отношений и финансовой системы?**

Необходимо поставить дело таким образом, чтобы все уровни государственного управления предоставляли бедным слоям услуги при оптимальном сочетании цены и качества. Расходы и доходы должны тщательно распределяться между различными уровнями государственного управления и согласовываться между собой, чтобы обеспечить финансирование услуг. Трансферты часто носят непредсказуемый и непрозрачный характер, а правила предоставления трансфертов часто меняются. Чтобы мнение, выражаемое местной общественностью, действительно было эффективным средством обеспечения подотчетности местных руководителей за удовлетворение потребностей и предпочтений местного населения, местные органы власти должны иметь четкое представление о своем финансировании и своих обязанностях. Наличие жесткого бюджетного ограничения в отношении субнациональных органов государственной власти явно указывает на то, что с них спросят за качество предоставляемых услуг. Мягкие бюджетные ограничения могут привести к возникновению морального риска злоупотреблений, кроме того у органов государственного управления на субнациональном уровне может возникнуть иллюзия, что национальное правительство «вытащит» их из любых финансовых проблем. В результате этого, субнациональные органы власти могут начать вести себя безответственно в налогово-бюджетных вопросах, идя на чрезмерные расходы, недособирая налоги или прибегая к чрезмерным заимствованиям, затем придется оказывать им экстренную финансовую помощь на национальном уровне, и соответствующее бремя, которое ляжет на центральные органы, будет финансироваться эмиссией денег или чрезмерным увеличением объема заимствований.

Имеет ли центральное правительство право контролировать заимствования субнациональных органов власти? Используется ли это ограничение? Имеют ли субнациональные правительства выход на рынки капитала? Если да, то имеется ли при этом подразумеваемая или явно выраженная гарантия центрального правительства? Вопрос о субнациональных заимствованиях является спорным. С одной стороны, крупные инвестиции на местном уровне эффективнее и справедливее всего финансировать с помощью заимствований. С другой стороны, если между уровнями государственного управления не существует жесткого бюджетного ограничения, власти могут назанимать не по средствам в надежде на то, что за них расплатится центральное правительство через банковскую систему, что приведет к инфляции, или же через бюджетные механизмы, что приведет к росту бюджетного дефицита. Наиболее показательным в этом смысле является пример центрального банка Бразилии, который постоянно рефинансировал долг субнациональных банков, когда они были не в состоянии расплатиться. Это привело к возникновению проблемы морального риска, когда штаты рассчитывали на то, что их выручит центр и продолжали привлекать займы, не имея средств, чтобы по ним рассчитаться. В конечном итоге, сформировалось тяжелое бюджетное бремя для центрального правительства.

В идеальном мире местные правительства привлекают заемные средства на конкурентных рынках, и конкурентная борьба за капитал оказывает на них дисциплинирующее влияние. Они не берут займы у центрального правительства или у государственных предприятий или банков, которые находятся в местной собственности. На практике же в разных странах существуют разные механизмы. Местные правительства могут иметь какие-либо основания полагать, что конъюнктурные бюджетные решения в будущем оправдают себя, однако центральному правительству, возможно, следует снижать этот моральный риск, регулируя субнациональное заимствование. Для этого у центрального правительства есть много способов. Наиболее прямой из них заключается в элементарном запрещении всех автономных субнациональных заимствований и распределении всех кредитов через централизованную процедуру. При более тонком подходе, можно ограничить лишь некоторые виды заимствований, ввести количественные ограничения на заимствования, или постановить, что заимствования можно использовать только в инвестиционных целях.<sup>18</sup>

### **Коррупцирована ли система сбора госдоходов?**

Налоговые и таможенные службы часто фигурируют среди наиболее коррумпированных государственных ведомств в развивающихся странах. В качестве средства обеспечения эффективности часто предлагают достаточную

<sup>18</sup> См. *Институциональный обзор межбюджетных отношений* по адресу <http://www.worldbank.org/publicsector/pe/index.htm>. Этот инструментарий, который находится на стадии разработки и планируется для широкого использования Банком, применяется для оценки механизмов налогово-бюджетной децентрализации, включая распределение расходов и налогов по функциям и уровням государственного управления, межбюджетные трансферты и субнациональное заимствование. Он также используется для оценки институциональных механизмов административной децентрализации и основных аспектов политической децентрализации. Более общую информацию о децентрализации можно получить по адресу: <http://www.worldbank.org/publicsector/decentralization/index.htm>. Последний опыт Всемирного банка также рассматривается в [Децентрализации полномочий по привлечению займов](#).

организационную автономию налоговой службы плюс увязывание ее бюджета с качеством работы. Широко рекомендуется также конкурентоспособная базовая оплата труда и прозрачные, не основанные на произвольных решениях, процедуры дополнительного вознаграждения. Основные вопросы состоят в следующем: обеспечивает ли размер заработной платы реальный стимул для сотрудников, не обременяя при этом бюджет, и не приводят ли положительные стимулы к слишком усердному преследованию налогоплательщиков.

Упрощение налоговой системы, возможно, является наиболее важным методом ограничения возможностей для коррупции. В деле снижения коррумпированности органов, отвечающих за доходы, может помочь повышение прозрачности налоговых обязательств и сокращение расходов честных налогоплательщиков на выполнение налоговых обязательств. Существует ли условно-расчетное налогообложение малых предприятий, которые не могут вести в полном объеме книги и учетные записи, для того, чтобы сократить дискреционные полномочия налоговых инспекторов и сделать расчет налоговых обязательств более простым и понятным? Четко ли разделены обязанности на основе функциональной структуры, являются ли процедуры прозрачными и оформлены ли они в письменном виде? Имеются ли институциональные гарантии за пределами службы сбора доходов, в том числе независимая и эффективная судебная система, независимые внешние аудиторские проверки, ассоциации налогоплательщиков, которые предоставляют гражданам дополнительные возможности высказать свое мнение? Избегаются ли чрезмерные контакты между налогоплательщиками и сотрудниками налоговых органов?<sup>19</sup>

## 8. Обеспечение защиты от коррупции, преступности и насилия

Качество правовой системы зависит от того, насколько хорошо она выполняет четыре основные функции: предотвращение незаконного поведения, содействие добровольным сделкам, разрешение частных споров и исправление случаев злоупотребления государственной властью.

Для того, чтобы оценить эти аспекты, важно вступить в диалог с неправительственными организациями (НПО) и другими представительными группами гражданского общества, а также с целевыми профессиональными группами, включая государственных чиновников, юристов и судей. Оценка сильных и слабых сторон основных институтов судебной системы - судов, частной адвокатуры и общественных обвинителей - требует обогащенного нюансами оценочного суждения информированных наблюдателей. Степень, в которой информация о законе в разумных пределах доступна всем гражданам, может лучше всего быть оценена небольшой группой должностных лиц и НПО. Однако для того, чтобы получить детальную разбивку груза дел в судах первой инстанции общей юрисдикции, например, возможно понадобится провести опрос судебных администраторов, судей и адвокатов.<sup>20</sup>

<sup>19</sup> Дополнительную информацию можно получить в Примечании ПРЕМ Всемирного банка (An Anticorruption Strategy for Revenue Administration).

<sup>20</sup> Более подробную информацию можно получить в *Правовом и судебном институциональном обзоре* на Интернет-узле Всемирного банка «Инструментарий институционального анализа и оценки» (<http://Ints012.worldbank.org/prem/ps/iaamarketplace.nsf>). Данная методология

Если население боится преступности, мало доверяет способности государства защитить граждан от преступности, сообщает, что преступность и хищения являются существенными препятствиями к осуществлению предпринимательской деятельности, - все это говорит о слабом управлении. Основные показатели: доля населения, готовая сообщить о преступлении властям, и количество убийств на 100 000 в год. Обследования могут дать информацию о мнении фирм и домохозяйств о коррупции в государственных органах.<sup>21</sup>

***Являются ли суды независимыми и отчитываются ли они за качество своих решений?***

Независима ли судебная власть от других ветвей государственного управления? Полезно посмотреть, имелись ли в течение последних пяти лет сообщения в средствах массовой информации или иные заслуживающие доверия сообщения о том, что на самом деле эта независимость не соблюдается. Существуют ли специальные суды, рассматривающие жалобы на полицию, военных или иные силовые структуры, которые не входят в состав судебной системы?

Рассматривая вопрос о том, свободны ли судьи в своих решениях от давления извне, важно посмотреть, ограничен ли срок их полномочий, и если да, то какими временными рамками. Если большой процент судей находится в должности в порядке исключения из обычных правил пребывания на этом посту, или если большое число судей может быть переведено без их согласия, независимость может быть ослаблена.

С помощью каких механизмов обеспечивается подотчетность судебной власти, и перед кем? Обладают ли судьи иммунитетом от уголовного и гражданского преследования?

***Достаточно ли компетентны судьи и основные юридические кадры?***

Оплата труда является важным определяющим фактором качества, хотя безусловно, недостаточным. Как соотносится денежное содержание судей и других работников судов с зарплатой лиц, занимающих аналогичное положение в частном секторе?

---

находится на стадии разработки и будет использоваться для оценки результатов деятельности системы по предотвращению незаконного поведения, содействию добровольным сделкам, разрешению споров между частными субъектами и исправлению случаев злоупотребления государственной властью. Там же содержится оценка того, насколько хорошо работают основные институты судебной системы, суды, частные адвокаты и общественные обвинители. Последний опыт Всемирного банка рассматривается также в следующих Примечаниях ПРЕМ [The Law and Economics of Judicial Systems](#) и [Reducing Court Delays: Five Lessons From the United States](#).

<sup>21</sup> Институт Всемирного банка может помочь в проведении таких обследований. См. <http://www.worldbank.org/wbi/gac/programs.htm>. Последний опыт Всемирного банка описывается в Примечаниях ПРЕМ Всемирного банка к [Corruption and Development, New Frontiers in Diagnosing and Combating Corruption](#), а также [Using Surveys for Public Sector Reform](#). «Мировое обследование 1997 г. по вопросам предпринимательской среды» содержит полезную отправную точку для определения отношения фирм к государственным чиновникам. (<http://www.worldbank.org/html/prdmq/grthweb/wdr97.htm>).

**Как осуществляется отбор, продвижение по службе судей и какие дисциплинарные меры к ним применяются?**

Имеется ли конкуренция на рынке юридических услуг, в том числе услуг частных практикующих адвокатов и нотариусов? Важное значение имеет то, как обеспечивается подотчетность юристов и нотариусов за результаты их работы, в т.ч. этические правила юридической практики.

Какие механизмы контроля существуют в отношении решений, принимаемых государственными обвинителями? Признается ли решение о предъявлении обвинения дискреционным? Если да, существуют ли какие-то основополагающие установки, в соответствии с которыми осуществляются эти дискреционные полномочия? Открыты ли эти установки для общественности? Считают ли юристы, судьи и представители исполнительной власти, что сегодня решение о предъявлении обвинения или преследовании в большей или, наоборот, в меньшей степени подвержено влиянию политики, чем пять лет назад?

***Эффективны ли суды?***

Могут ли суды обеспечивать исполнение долговых контрактов при приемлемом уровне затрат? Могут ли суды дополнять работу полиции и прокуратуры?

***Готово ли население обращаться в суды для урегулирования частных споров?***

Государственные учреждения должны оказывать содействие в разрешении частных споров. Важными соображениями являются готовность населения передавать частные споры на рассмотрение в судебную систему и процент удовлетворенных тем, как рассматриваются споры, включая своевременность и стоимость урегулирования.

Еще один важный показатель – это процент граждан, которые в течение последних пяти лет для урегулирования споров прибегали к какому-либо альтернативному методу урегулирования споров (АМУС) и удовлетворены АМУС.

Процент граждан, которые за последние пять лет подавали иск против государственных структур, в том числе против полиции, также может служить полезным показателем уверенности людей в том, что они реально могут исправить случаи злоупотребления властью. К основным показателям также относится количество людей, высказывающих удовлетворение тем, как были рассмотрены дела, и тем, что дела решаются своевременно и с приемлемыми затратами. Полезные идеи можно почерпнуть из мнения парламентариев о том, насколько эффективно суды могут исправлять злоупотребления исполнительной властью, при этом следует учитывать взгляды членов правительственной и неправительственной партий.

**9. Перечень контрольных вопросов по управлению**

В этой главе поставлены некоторые общие вопросы о механизмах управления и их воздействии на бедных. В Таблице 2 эти вопросы в обобщенном виде соотнесены с направлениями сокращения бедности, изложенными во введении.

Одно дело определить реформы в области управления, которые помогут бедным, другое дело - обеспечить их реализацию. Для эффективного проведения институциональной и политической реформы нужны три предпосылки: политическая решимость, политическая осуществимость и устойчивость. Преимущества реформы должны перевешивать издержки. Наличие всех трех предпосылок не гарантирует успеха реформы, но свидетельствует о высокой вероятности успеха. Группам сотрудников, которые хотели бы проверить предлагаемую ими повестку дня реформы управления на предмет осуществимости и устойчивости, предлагается ознакомиться с нижеследующим.<sup>22</sup>

***Кто выигрывает и кто проигрывает в результате предполагаемых изменений в управлении?***

Негативное воздействие на важные элементы базы поддержки правительства сокращает приверженность политического руководства идеям реформ. Однако, если предполагается, что основные группы, поддерживающие правительство, окажутся в выигрыше в результате будущих реформ, политическая приверженность укрепитя. Кто же выиграет, а кто, скорее всего, останется в проигрыше в результате предполагаемых преобразований? Входят ли какие-либо из этих групп в состав существующей на данный момент базы поддержки правительства? Являются ли какие-либо из тех групп, которые могут выиграть или проиграть, «определяющими», т.е. группами, от которых во многом зависит, сможет ли правительство остаться у власти, и которые могут реально пригрозить, что передадут свою поддержку оппозиции? Предпринимало ли нынешнее правительство или правительство, опиравшееся по сути на ту же самую базу поддержки, попытки реформировать этот сектор в течение последних 30 лет?

***Являются ли эти изменения политически осуществимыми?***

Даже если реформы управления желательны с политической точки зрения, они могут оказаться политически неосуществимыми. Для того, чтобы осуществить институциональные преобразования, директивные органы должны заручиться поддержкой и сотрудничеством других компонентов системы госуправления, которые необходимы для утверждения и реализации проекта реформ, например, законодательного органа, чиновничества, судебной власти и т.д. Важно оценить

---

<sup>22</sup> Более подробно см. *Commitment to Reform Diagnostic* на сервере Всемирного банка в разделе «Инструментарий анализа и оценки» по адресу <http://Ints012.worldbank.org/prem/ps/iaamarketplace.nsf>. Данный инструментарий используется для оценки того, насколько предполагаемые реформы являются желательными и осуществимыми с точки зрения политики, с учетом противодействия данному проекту или более широким реформам внутри правительства или за его пределами, а также для рассмотрения устойчивости реформ, включая возможные изменения в составе основных заинтересованных сторон.

Кроме того, см. Примечание ПРЕМ Всемирного банка [Assessing Political Commitment to Fighting Corruption](#), где обсуждается конкретный опыт институциональных реформ. Более широкое освещение этих вопросов и дополнительные примеры предлагает Антикоррупционный центр Всемирного банка (<http://www.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/index.htm>)

серьезность сопротивления реформам. Это связано с выявлением важнейших «возможностей вето» или институциональных стыков, на которых конкретные участники процесса могут заблокировать реформистскую инициативу правительства. Кто в рамках сектора госуправления должен утверждать предполагаемую реформу, для того, чтобы она вступила в действие? Кто может быть настроен против проекта реформ, и почему? Какие изменения в концепции реформы могут помочь заручиться поддержкой этих кругов? Какие группы за пределами системы государственного управления выступают против реформы?

Особенно важно выяснить, какие организации или группы, например, сотрудники налоговых органов, сотрудники правоохранительных органов, представители органов государственного регулирования и делопроизводители, должны будут выполнять задачи по реализации реформы.

***Являются ли эти изменения устойчивыми?***

Вопрос об устойчивости имеет особое значение для институциональных реформ. У них более длительный период созревания, чем у изменений в мерах политики, которые можно осуществить росчерком пера. Устойчивость реформы управления зависит от того, рассчитывает ли нынешнее правительство оставаться у власти (при наличии реформистски настроенной базы поддержки) достаточно долго для того, чтобы обеспечить реализацию реформы. Если к власти придет правительство, выступающее против реформ, главный вопрос будет заключаться в том, захочет ли новое правительство осуществлять реформу. Если реформа может привести к возникновению групп бенефициаров, эти группы могли бы оказать давление на правительство с тем, чтобы не допустить свертывания реформ или несоблюдения принятых положений. Кто из имеющихся в стране участников процесса будет осуществлять мониторинг в отношении проекта реформ и обеспечивать подотчетность центрального правительства за его результаты?

**Таблица 2. Перечень основных контрольных вопросов по управлению**

Направления сокращения бедности	Проблемы управления	Основные контрольные вопросы
1) Предоставление полномочий бедным слоям	- Правила поступления на государственную должность и пребывания в ней - Надзор со стороны парламентариев	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Существует ли на практике конкурс при поступлении на государственную должность?</li> <li>● Подотчетно ли правительство законодательному органу в своих действиях по реализации мер политики?</li> <li>● Является ли бюджет надежным показателем намерений правительства в области реализации политики?</li> </ul>
2) Расширение возможностей путем совершенствования охвата, эффективности и устойчивости	- Достаточные и предсказуемые ресурсы для секторов, местных органов власти - Разграничение обязанностей по предоставлению услуг - Компетентные и мотивированные кадры - Подотчетность сверху вниз - Гибкость в предоставлении услуг - Развитие потенциала на местном уровне	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Имеют ли меры политики явно выраженную направленность на обеспечение интересов бедных по своему замыслу или в ходе реализации?</li> <li>● Предоставляются ли услуги на самом низком уровне государственного управления, насколько это возможно на практике?</li> <li>● Несут ли ответственность местные органы власти за то, как они удовлетворяют предпочтения граждан в предоставлении государственных товаров и услуг?</li> <li>● Могут ли бюджетные предприятия и организации прогнозировать общий объем представляемого им финансирования и свои финансовые потоки в течение года?</li> <li>● Является ли правительство ответственным работодателем, который ограничивает затраты на оплату труда, но при этом не допускает возникновения порочных стимулов, порождаемых механизмами вознаграждения?</li> <li>● Лишено ли правительство возможности реализовывать законную политику из-за сопротивления со стороны государственной службы или ограниченности ее потенциала?</li> <li>● Пользуются ли государственные служащие уважением со стороны фирм и широкой общественности?</li> </ul>
3) Обеспечение экономических возможностей через расширение доступа к рынкам	- Нормативно-правовая база - Механизмы сокращения социального исключения	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Соблюдаются ли права собственности и контракты?</li> <li>● Имеет ли место конкретное социальное исключение уязвимых групп?</li> <li>● Мешают ли бюрократия и коррупция бедным заниматься предпринимательской деятельностью?</li> </ul>
4) Обеспечение защиты от а) экономических потрясений	- Правила эффективного управления экономикой - Механизмы защиты от экономической уязвимости	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Отмечалось ли в последние пять лет ухудшение значительной группы показателей бюджетных результатов?</li> <li>● Является ли налоговая политика эффективной?</li> <li>● Эффективна ли налоговая политика на практике, т.е. как соотносятся расходы общества на сбор доходов с объемом доходов?</li> <li>● Поддерживается ли жесткое бюджетное ограничение между уровнями управления в рамках всей системы межбюджетных отношений и финансовой системы?</li> <li>● Коррупцирована ли система сбора доходов?</li> </ul>

---

Б) коррупции, преступности и насилия	- Механизмы правоприменения - Доступ к быстрым средствам судебного разбирательства и удовлетворения требований	<ul style="list-style-type: none"><li>● Являются ли суды независимыми, и отчитываются ли они за качество своих решений?</li><li>● Достаточно ли компетентны судьи и основные юридические кадры?</li><li>● Эффективны ли суды?</li><li>● Готово ли население обращаться в суды для урегулирования частных споров?</li></ul>
--------------------------------------	---	--

---