

МОДУЛЬ 1: Краткий обзор Стратегии Сокращения Бедности

Этот модуль охватывает причины для разработки стратегии сокращения бедности, с этим связанные задачи, необходимость следовать подходу широкого участия на стадии формулирования стратегии, необходимость в разработке программы мер политики, которые совместимы ресурсными возможностями страны, и её планом государственных расходов, приоритеты которых расставлены. Также важно чтобы мог быть выполнен мониторинг осуществления и влияния предложенных мер политики.

Стратегии сокращения бедности должны быть основаны на хорошем знании степени и причин

бедности в стране. По этой причине в этом модуле также рассматриваются определение уровня бедности, профили бедности, ценность начала дебатов по бедности в стране, необходимость использовать множество определений и источников данных для создания целостной картины ситуации с уровне жизни в стране.

Конкретные темы включают в себя

- Понятия бедности; профили и детерминанты бедности*
- Показатели бедности и Цели Развития Тысячелетия (ЦРТ)*
- Компоненты и вызовы хорошей стратегии сокращения бедности: в чем заключается рост во благо бедных и устойчивое развитие?*
- Связи с управлением и институциональными реформами*

Введение:
Формулирование Стратегии Повышения
Уровня Жизни
Автор: Шейла Марни

1. Подход к рассматриваемому вопросу

За время, прошедшее с конца 90-х гг., международные организации значительно пересмотрели содержание наиболее действенных методов достижения экономического роста и сокращения бедности в тех странах, с которыми они сотрудничают.

Результатами этого процесса стали действия, направленные на активизацию процесса формирования политики на национальном уровне, с целью разработки эффективных национальных стратегий и усиление работы в области внешней помощи, направленной на улучшение координации предоставления этой помощи. Существует единство мнений относительно конечной цели политики в любой области, которая заключается в сокращении бедности и повышении уровня жизни.

Появившийся новый подход тесно взаимосвязан с более широкой интерпретацией понятия бедности. Если прежде основой определения бедности была «бедность по уровню дохода» (т.е., низкого уровня дохода на душу населения или расходов), к настоящему времени все согласилось с тем, то бедность является «многомерным» явлением и, таким образом, требует параллельных политических действий в ряде областей для того, чтобы охватить различные измерения бедности.

Кроме того, не существует разногласий и относительно того, что каждая страна обладает индивидуальным набором характеристик и условий, таким образом, вызывая необходимость решить на национальном уровне, какова должна быть степень интенсивности действий в тех или иных соответствующих областях.

В целом можно выделить следующие измерения, присущие бедности:

Отсутствие возможностей. Данное измерение связано с уровнем дохода и потребления, а также с человеческим капиталом, занятостью, заработной платой и доступом к имуществу, например, к земле.

Недостаточные потенциальные возможности: Это измерение включает в себя показатели здоровья и образования. Низкий уровень приобретенного образования, болезни и недостаточное питание усугубляют бедность по уровню дохода.

Низкий уровень безопасности: Это измерение бедности связано с рисками, которым может подвергаться население, как на национальном, так и местном уровне. Некоторые из этих рисков являются предвиденными, например, такие как, риск, связанный с сезонным сельском хозяйстве. В то же время, некоторые из этих рисков сложнее поддаются прогнозу – например, нарушения макроэкономического равновесия.

Возможности участия: Это измерение подразумевает ту степень, в которой бедные группы населения могут участвовать в процессе принятия решений и оказывать на него влияние.

В стратегии сокращения бедности необходимо учесть все измерения бедности, а также взаимосвязь между каждым из этих измерений и остальными.

2. Различные имена, сходные цели

Правительства развивающихся государств могут давать стратегиям различные названия, или же они могут иметь несколько различную направленность, однако их конечной целью является сокращение бедности. Например, в Таджикистане она называется Документ Стратегии Сокращения Бедности, тогда как в Азербайджане она называется Национальной Стратегией Сокращения Бедности. В случае Узбекистана, она

будет называться Стратегией Повышения Уровня Жизни.

Международные и двусторонние организации аналогично подчеркнули важность борьбы с бедностью и необходимость для страны в стратегии сокращения бедности в качестве проекта всестороннего решения этой проблемы.

Мировой Банк и МВФ сделали подготовку Национального “Документа Стратегии Сокращения Бедности” (ДССБ), предпосылкой для заимствования. Организации ООН работают над определением целей страны и индикаторов для Целей Развития Тысячелетия (ЦРТ), доходные и не доходные задачи, связанные с бедностью, которые должны быть достигнуты к 2015 году. АБР объявил сокращение бедности в качестве своей главной цели и подобно другим международным донорам принял ЦРТ в качестве основных целей для сокращения бедности. АБР аналогично обеспечил техническую поддержку развивающимся странам членам в формулировании их соответствующих всесторонних стратегий сокращения бедности с использованием принципов широкого участия.

Эти стратегии, по существу являются заявлениями национальных правительств по обязательствам в области сокращения бедности. Они стали основанием/необходимым условием для донорской поддержки, а также центральной областью координации донорской поддержки странам мира. Однако нет никакой необходимости в ряде различных стратегий, которым следуют организации-доноры.

Это относится и к Узбекистану: АБР оказывает Правительству поддержку в разработке Национальной стратегии повышения уровня жизни. Предполагается, что эта стратегия

обеспечит фундамент для ДССБ, а цели сокращения бедности, сформулированные в рамках этой стратегии, будут устанавливаться параллельно в сотрудничестве с группой, которая в настоящий момент приступила к работе над формированием страновых целей развития тысячелетия для Узбекистана.¹

3. Точка зрения АБР

В 1999 году АБР объявил сокращение бедности своей главной целью.

Признавая, что в каждой из стратегий будут сформулированы проблемы, характерные для данной страны, АБР подчеркивает три аспекта сокращения бедности:

- Устойчивый экономический рост во благо бедных
- Инклюзивное социальное развитие
- Эффективное государственное управление

Кроме того, АБР подчеркивает четыре основных общих проблемных области: гендер, развитие частного сектора, устойчивость окружающей среды

4. Документы по стратегии сокращения бедности (ДССБ) Всемирного банка/Международного валютного фонда

Начиная с 1999 года, наличие национальных документов по стратегии сокращения бедности было условием для всех льготных займов, предоставляемых Всемирным банком и Международным валютным фондом (Программы IDA/PRGF). Эти документы призваны обеспечить выработку структуры для внутренней политики во всех областях и

¹ В Таджикистане и Азербайджане, АБР оказал поддержку разработке стратегий сокращения бедности, которые впоследствии были предоставлены и приняты ВБ/МВФ в качестве ДССБ

программ, а также как для помощи в целях развития, оказываемой донорами. К 2002 году, 70 стран начали работу над ДССБ.

Ниже перечислены основные требования к ДССБ. Эти документы должны:

- Быть подготовлены страной (т.е., страна должна быть заинтересована в них);
- Быть направлены на ускорение и расширение экономического роста;
- Обеспечивать макроэкономическую стабильность;
- Отражать всестороннее понимание бедности и ее детерминант;
- Включать в себя шаги, позволяющие добиться наибольшего воздействия на бедность;
- Содержать сведения о стоимости выполнения и приоритетах (должны быть реалистичными с учетом институциональных и финансовых ограничений);
- Содержать индикаторы результатов, и включать мониторинг этих результатов;
- Быть рассчитаны, по меньшей мере, на трехлетний срок;
- Быть разработаны на основе широкого участия с привлечением как можно большего числа представителей различных групп общества.

5. Промежуточные ДССБ (I- ДССБ)

Поскольку странам необходимо время для разработки полной версии ДССБ, в то время как нежелательным является продолжительная остановка программ предоставления займов, льготные займы могут базироваться на I-ДССБ. Это – предварительные и сокращенные версии полных ДССБ. Основными компонентами являются те же, что и полной версии, но они не требуют

полномасштабного процесса широкого участия.

Тем не менее, они должны включать описание процесса широкого участия, который запланирован для разработки полной версии ДССБ, и содержать описание сроков разработки полной версии ДССБ.

6. Цели Развития Тысячелетия

В сентябре 2000 года, 191 государством была принята Декларация Тысячелетия. Эта декларация является глобальной программой, направленной на обеспечение мира, безопасности и развития во всем мире.

Реализация этой программы включает в себя восемь целей, приведенных ниже:

- Сокращение крайней бедности и голода наполовину
- Общее начальное образование для всех
- Упрочение гендерного равенства
- Сокращение смертности детей в возрасте младше пяти лет на две трети
- Сокращение материнской смертности на три четверти
- Сдерживание и обращение вспять распространения ВИЧ/СПИД, малярии и туберкулеза
- Обеспечение устойчивости окружающей среды
- Развитие глобального партнерства в целях развития, задачами которого являются помощь, торговля и списание долгов

Таковы общие цели, в рамках которых каждая страна разработает собственные цели. ООН представила 18 целей и 48 индикаторов в качестве базиса для каждой страны с тем, чтобы страны разработали собственные цели и задачи Программы ЦРТ, а также индикаторы мониторинга реализации этих целей.

В Узбекистане начата работа над разработкой страновых ЦРТ при

поддержке ООН. Завершение странового доклада Узбекистана по ЦРТ запланировано на апрель 2004 года. Были назначены Национальные специалисты, работающие в 8 основных областях программы, а работа начата с подготовки аналитического доклада, в котором будет дана оценка соответствия глобальных ЦРТ условиям страны, выработаны предложения относительно модификации этих целей в страновом контексте, определены нынешний статус реализации целей, а также изложены основные вопросы, требующие рассмотрения для того, чтобы достичь каждой из ЦРТ. Основной упор в этом докладе будет сделан на первые семь ЦРТ. В то же время, упомянутая работа должна быть связана с разработкой стратегии повышения уровня жизни в стране.

7. Составляющие части Стратегии сокращения бедности

Стратегия сокращения бедности должна отвечать на четыре вопроса:

Каково современное положение?

Чего необходимо достичь?

Какими путями достичь?

Каким образом определить правильность этих путей?

Каково современное положение? ССБ должна начинаться с анализа бедности в стране. Анализ должен выявить, что мы знаем о бедности ее детерминантах в стране. Это дает базис для нашей стратегии. Нам необходимо знать, кто является бедным, где живут бедные, каковы измерения бедности (доход, доступ к медицинскому обслуживанию и т.д.), и почему люди являются бедными.

Анализ должен охватить денежно-кредитные аспекты бедности (уровни доходов и расходов), а также иные аспекты, в том числе статистику здоровья и образования, доступ к земле и другому имуществу, данные рынка труда относительно безработицы, уровня и распределения доходов.

В ходе анализа необходимо также изучить деградацию природных ресурсов и окружающей среды и их воздействие на уровень жизни.

Поскольку воздействие бедности варьируется в зависимости от слоев населения, все данные должны быть дезагрегированными, насколько это возможно, по признаку пола и региона.

Анализ должен базироваться на сведениях из количественных и качественных источников. Источниками могут быть данные обследований (например, обследований бюджета домохозяйств), административных данных, и данных по расходам на социальные нужды.

Там, где это возможно, желательно провести оценку воздействия прежних политики и программ, например, путем рассмотрения распределительных эффектов прежней экономической политики, политики, затрагивающей развитие частного сектора и управление бюджетом.

В большинстве стран, статистические системы недостаточно развиты для того, чтобы обеспечить регулярные и надежные обследования, административные и бюджетные данные для проведения полного анализа. Однако, начало этому может быть положено. Фактически, укрепление статистической системы зачастую является частью ССБ.

Чего необходимо достичь? На основе имеющихся у нас знаний, Правительство должно наметить среднесрочные и долгосрочные цели, опирающиеся на текущую и планируемую макроэкономическую, структурную и социальную политику.

Как и в случае с ЦРТ, необходимо определить цели, задачи и индикаторы (которые должны одновременно быть макроэкономическими индикаторами и индикаторами бедности). Важно, чтобы стратегия была включена в

макроэкономическую политику, которая позволяет добиться устойчивого экономического роста. Суть стратегии заключается в сочетании экономического роста и сокращения бедности.

Какими путями достичь?

Этот вопрос является центральным стержнем ССБ. Для этого необходимо определить приоритеты политических шагов с тем, чтобы гарантировать устойчивый рост и сокращение бедности. В стратегии должны быть четко определены эти приоритеты, а также имеющаяся информация о различных политических шагах. В отношении политических шагов необходимо учесть затраты, имеющиеся ресурсы, институциональный потенциал и эффективность прежней политики.

В рамках ССБ обычно определяются первоочередные политические шаги в следующих областях:

- Макроэкономическая и структурная политика поддержания устойчивого роста:

Эффективное макроэкономическое управление в целом рассматривается в качестве предпосылки роста и сокращения бедности. Этот раздел оценивал фискальные, денежные и торговые политики Правительства и как они прямо или косвенно содействуют широкому и устойчивому росту. Если макроэкономическая политика приводит, например, к высокому уровню инфляции, такое следствие не совместимо с ССБ.

Политические шаги должны быть направлены на устранение препятствий росту, продуктивных секторов, где страна имеет сравнительные преимущества. Продуктивные сектора включают в себя сельское хозяйство, отрасли промышленности с акцентом на производстве и потенциальных сферах для развития МСБ и услуги. Если сельское хозяйство вносит самый большой вклад в ВВП, тогда есть необходимость, чтобы цены на материальные ресурсы и сырьё, а также

на продукцию производимую/требуемую сектором свободно определялись так чтобы фермеры и поставщики материалов и сырья имели соответствующий критерий для оценки, какие товары и услуги нужны больше всего для максимизации их заработков. Аналогично должны быть преодолены препятствия для доступа к производительным ресурсам (таким как земля, сырьё, сельхоз. техника) особенно среди бедных производителей и МСБ для содействия широкому росту во благо бедных.

Инфраструктура в поддержку развития производительных секторов и которая могла быть доступной для бедных производителей/предпринимателей- это неотъемлемая часть роста во благо бедных. Ключевая инфраструктура включает в себя то, что облегчает рыночный обмен и социальное обеспечения (например транспортная инфраструктура и телекоммуникации), расширяет производство (ирригация, энергия) и минимизирует потери производства (дороги от фермы к рынку).

- Социальные политики и программы

Это включает в себя аспекты, связанные с недоходной бедностью, главным образом образование, здравоохранение, обеспечение коммунальными услугами и другими мерами социальной защиты для уязвимых и инвалидов. Политические шаги будут разрабатываться на основе обзора существующих программ и их эффективности в отношении сокращения бедности. Могут, например, существовать региональные различия в качестве базовых услуг здравоохранения и образования, или же удельный вес бюджетных ассигнований на стационарные учреждения здравоохранения может быть слишком велик в ущерб службам первичной медицинской помощи.

Во многих ССБ предусматривается увеличение доли расходов на услуги первичной медицинской помощи и базового образования, очистке воды и сельскую инфраструктуру. Однако, предложенные политические шаги должны быть увязаны с программой расходования бюджета.

Каждый сектор должен установить четкие приоритеты, а предложенные политические шаги должны быть выполнимыми в плане расходов, имеющихся ресурсов, институционального потенциала и эффективности прежней политики.

- Устойчивое управление окружающей средой

Устойчивая стратегия сокращения бедности должна рассмотреть базу природных ресурсов и оценить как она используется для решения проблемы доходной бедности при учете потребностей будущих поколений. Из-за бедности, бедные имеют тенденцию эксплуатировать окружающую среду, что будет только вести к порочному кругу бедности. ССБ должна включать управление окружающей средой в список приоритетных действий по сокращению бедности.

В ходе этого тренинга не будет времени для обсуждения этой области, но последующие переработки проекта ССБ должны обратиться к проблемам связанным с окружающей средой.

- Сквозные темы

Сквозные вопросы включают в себя обсуждения вопросов гендера и развития частного сектора. Они должны быть интегрированы в обсуждения по вопросам производительных и социальных секторов, окружающей среды и управления на местном и национальном уровнях.

- Совершенствование государственного управления сектором государственных финансов.

В ССБ, как правило, включаются правовые и институциональные реформы

на центральном и местном уровнях в целях обеспечения подотчетности использования государственного финансирования и улучшения предоставления базовых социальных услуг. Например, в случае низкой зарплаты в системе государственной службы этот фактор может привести к появлению коррупции.

В большинство ССБ включены по борьбе с коррупцией, в некоторые включены институциональные реформы, направленные на децентрализацию или реформы управления бюджетом, а также управления расходов на социальное обеспечение.

В этой области стратегией могут также быть охвачены меры по регулированию собственности на землю и права на землю, устранение институциональных препятствий развитию МСБ, меры по повышению роли местных сообществ и местных органов власти в инициативах сокращения бедности, особенно в области обеспечения базового образования и медицинского обслуживания и регулирования охраны окружающей среды.

Ключевым аспектом эффективного управления является обеспечение участия и вовлечение основных задействованных сторон в обсуждение по вопросам определения и приоритизации проблем, вариантов и мер для осуществления, проектов реформ, их выполнения, мониторинга и оценки этих мер. Широкое участие гарантировало бы сильную заинтересованность в ССБ и его успешное осуществление.

- Реалистический бюджет и соответствующее финансирование

Существуют два вопроса, требующие рассмотрения: формирование реалистического бюджета для существующих и предложенных инициатив сокращения бедности и

совместимость с прогнозами макроэкономического положения в стране. Большинство стран предпринимает множество политических мер, однако, учитывая ограниченность ресурсов, возникает необходимость расставить приоритеты – сначала, в рамках каждого сектора, а затем, в контексте всех секторов. Необходимо не просто рассмотреть потребности в дополнительном расходовании средств, но и в перераспределении расходов и увеличении их эффективности.

Каким образом определить правильность этих путей?

В ССБ должна быть включена система мониторинга реализации ее целей и задач. Поэтому в стратегии должны присутствовать четкие индикаторы мониторинга для того, чтобы убедиться в получении желаемых результатов (сокращение бедности, измеренное в показателях дохода, здоровья, образования и т.д.), а также оценка реализации целей. На более поздних этапах может быть осуществлён анализ воздействий для рассмотрения эффективности приоритетов политики в содействии сокращению бедности.

8. Краткие итоги: Для разработки ССБ необходимо достичь понимания характера бедности в стране, выбрать цели сокращения бедности, определить стратегию сокращения бедности и достижения экономического роста, включая макроэкономическую и структурную политику, государственное управление, отраслевую политику, бюджет и финансирование, создать систему мониторинга результатов программы и оценки ее воздействия.

Все эти шаги должны быть предприняты и завершены в рамках процесса широкого участия, в который должны быть вовлечены центральные государственные учреждения, межминистерские рабочие группы, парламенты и другие представительские структуры, население

(в т.ч. его бедные слои), гражданское общество и организации-доноры.

ДССБ Всемирного банка должны содержать три таблицы:

- Сводное описание макроэкономической структуры страны
- Сводное описание общей программы государственных расходов и их распределение среди ключевых областей
- Матрица политики, в которой обобщаются основные политические шаги и институциональные реформы, а также намеченные сроки их реализации.

9. Разработка Стратегии повышения уровня жизни в Узбекистане (СПУЖ)

Современное положение. Основа для работы в данной области была заложена Всемирным банком (Оценка уровня жизни), ПРООН (Макроэкономическая политика и бедность) и ЮНИСЕФ (исследования в области здравоохранения и образования).

Намеченная цель. Формулирование общих целей и задач идет параллельно с разработкой Целей развития тысячелетия, адаптированных для контекста страны. С учетом этого условия мы можем ставить среднесрочные цели (2004-2007 гг.) и долгосрочные цели (до 2015 г.)

Пути достижения целей. Фундамент для путей достижения целей был заложен секторными группами. В ходе этого семинара необходимо определить первоочередные действия. Мы должны обеспечить ясность формулировок этих действий, установить их очередность и убедиться в их реалистичности. Представителям Министерства финансов предстоит произвести расчет стоимости и перераспределения и упорядочивания существующих расходов, а представителям Министерства макроэкономики предстоит удостовериться в том, что эти расчеты

находятся в соответствии с макроэкономической структурой последующих лет.

Определение правильности путей достижения целей. До настоящего времени не велась разработка системы индикаторов мониторинга, однако нам

предстоит обратиться к вопросу разработки такой системы в ходе нашего семинара, и эта система должна быть ориентирована на индикаторы, выбранные для Целей развития тысячелетия.

-