

МОДУЛЬ 4: Мониторинг и Оценка Бедности

Этот модуль показывает важность разработки Стратегии повышения уровня жизни (СПУЖ), ясный мониторинг которой может быть осуществлён с использованием разнообразных показателей, включая заключительные показатели результата, промежуточные показатели результата и показатели процесса.

В предыдущих модулях, обсуждения сосредоточились на ключевых компонентах эффективного формулирования СПУЖ. Этот модуль рассматривает заключительный компонент Стратегии. После определения набора приоритетных целей и действий, необходимо определить, достигается ли продвижение в выполнении этих целей. Здесь начинает играть роль создание показателей мониторинга и конкретных задач и при этом всегда с ориентиром на исходные уровни.

**РОЛЬ МОНИТОРИНГА И ОЦЕНКИ
В СТРАТЕГИИ ПОВЫШЕНИЯ УРОВНЯ ЖИЗНИ (СПУЖ)**

подготовлено Шейлой Марни

1. Роль мониторинга и оценки

Основные составляющие части СПУЖ обсуждались группой во время работы других сессий. Было установлено, что национальная стратегия повышения уровня жизни состоит из следующих компонентов:

- Анализа бедности
- Общих целей и очевидных задач
- Приоритетов для достижения устойчивого и массового роста и сокращения бедности
- Приоритетов в социальной политики
- Управления и Бюджетных требований
- Механизмов мониторинга и оценки

На этой сессии мы обратимся к заключительному компоненту. В целях проведения мониторинга, нам необходимо, прежде всего, установить очередность (или приоритетность) задач и шагов. Затем, с целью выявления степени выполнения задач и шагов в ходе их реализации, нам необходимо разработать индикаторы мониторинга и задачи для каждого из них. Мониторинг реализации осуществляется по соотношению с исходным положением в области, относящейся к той или иной задаче (например, если такой задачей является сокращение числа бедного населения в два раза к 2015 году, важно обладать надежной оценкой количества бедного населения по состоянию на 2003 год).

2. Разнообразные показатели

Было достигнуто единство мнений относительно того, что бедность является «многомерным» явлением, и поэтому не может быть измерена с помощью одного или двух индикаторов. По этой причине, нам необходимо выбрать ряд различных

индикаторов для установки точки отсчета и мониторинга различных аспектов сокращения бедности. Нам необходимо обладать данными о доходах, уровне потребления, состоянии здоровья (ожидаемой продолжительности жизни, детской и материнской смертности, питания детей), образовании (количестве зачисленных в учебные заведения, проценте посещаемости и уровне грамотности), доступе к безопасной питьевой воде, а также информацией о других аспектах истощения природных ресурсов, воздействующих на уровень жизни.

Другой важной информацией могли бы стать данные, обеспечивающие показатели по грамотному управлению, таких как уровень транзакционных издержек, эффективность в использовании бюджета и т.д.

Кроме того, нам необходимо использовать различные источники данных. По ряду индикаторов данные обследований подходят или являются доступными в сравнительно большей степени, а в отношении других индикаторов будет более уместно использовать данные официальной статистики. Нам необходима и количественная, и качественная информация. Во многих случаях, лучше всего пользоваться сочетанием данных обследований и официальной статистикой – и сочетанием количественных и качественных данных.

Данные официальной статистики имеют ряд недостатков и не могут дать полной картины, поскольку сотрудникам государственных органов, ответственным за сбор данных на местах, в ряде случаев выгодно сообщать неточные данные.

Например, что касается индикаторов здоровья, при их частичной оценке на основе ряда статистических отчетов о детской смертности возникают вполне понятные причины отнести смертные случаи среди детей к категории

выкидышей. В области образования, сообщение реального процента посещаемости школ может негативно отразиться на показателях работы школьной системы и преподавательского состава школ, что становится причиной представления неточных данных по вышеупомянутому показателю.

Данные обследований (например, демографическо-медицинских) могут служить дополнением к данным официальной статистики, а также в качестве инструмента сравнительной проверки статистических данных, полученных из официальных источников.

Сведения о посещаемости школ могут быть собраны посредством Обследований бюджетов домохозяйств. Такие обследования могут использоваться также для того, чтобы составить представление о расхождении значений показателя посещаемости посредством его сравнения с другими показателями – уровнем доходов, уровнем образования главы домохозяйства, положением в этой области в сельской местности и т.д.

Количественные и качественные методы часто дополняют друг друга в отношении описания картины уровня жизни населения и выявления причин бедности в определенном регионе или среди определенной группы населения. Качественная информация может быть собрана в ходе обследований (например, субъективное восприятие минимального дохода, требуемого для выхода из бедности, понятие о бедности и ее причинах), а также она может быть собрана посредством специализированных обследований, в которых записаны «мнения бедных».

3. *Бедность, связанная с доходом.* В Узбекистане критерий бедности, связанной с доходом был установлен с использованием данных нового Обследования бюджетов домохозяйств.

Новое обследование, опирающееся на репрезентативную выборку в национальном масштабе, было начато в 2001 году, а первые результаты были использованы экспертами Всемирного банка для оценки бедности по показателям потребления за 2001 год.

Это обследование сейчас выполняется на регулярной основе и станет основным источником мониторинга бедности, связанной с доходом, и политических мер, связанных с вопросом бедности. Это обследование также позволяет нам рассмотреть связи между бедностью, связанной с доходом, и уровнем образования, занятостью и т.д.

Для мониторинга важно не изменять черту бедности (как определено Всемирного банком в проведенном им Обследовании уровня жизни – LSA) и индикаторы благосостояния (расходы на потребление).

Однако, техническое содействие по совершенствованию этого обследования и обучению сотрудников ГКС, а также в оценке потребности изменений процесса обследования и обучения, сейчас предоставляется экспертами АБР.

4. Бедность, не связанная с доходом:

Индикаторы здоровья могут быть рассмотрены на основе официальных данных (материнская и детская смертность, уровень благосостояния, смертность, заболеваемость). Кроме того, в последние годы были проведены два обследования с целью дополнения этих данных, а именно обследование MICS, профинансированное ЮНИСЕФ, и Медико-демографическое обследование. Эти обследования дали различные оценки по индикаторам здоровья, что предполагает, что эти индикаторы должны пройти мониторинг с использованием обоих источников, а также, что необходимо

выявить, каким образом можно усовершенствовать сбор данных из этих двух источников (в частности, отдельные официальные данные).

Образование (грамотность, количество зачисленных учащихся и показатели посещаемости, показатели работы учеников и учителей). Эти сведения берутся из официальных данных, однако ОБД могут дать дополнительные данные по посещаемости.

Занятость: Уровень занятости и доходы являются важным индикаторами уровня жизни. В настоящее время их мониторинг возможен только на основе официальных данных, которые не являются удовлетворительными.

ОБД дают некоторую информацию о занятости. Попытки, предпринимаемые в настоящее время Министерством труда, направлены на дополнение официальных данных данными из небольших, но регулярных обследований рынка труда.

Доступ к питьевой воде, отоплению и т.д.: Данные по этой сфере также, в основном, берутся из официальной статистики, которые не всегда адекватны. Например, у нас имеются сведения о количестве домохозяйств, имеющих доступ к питьевой воде, но сравнительно менее систематические сведения о регулярности подачи воды (всегда ли имеется водопроводная вода) и качестве этой водопроводной воды.

В Узбекистане, как и в других странах, участвующих в разработке ССБ, статистическая база часто недостаточно развита для полного и эффективного мониторинга основных показателей уровня жизни. По этой причине, жизненно необходимо включить меры политики, направленные на улучшение

институциональной и статистической базы, в мониторинг стратегии сокращения бедности.

5. Заключительные и промежуточные индикаторы.

Как только в рамках СПУЖ установлены цели, которых планируется достичь, для системы мониторинга должны быть отобраны индикаторы, а затем разработаны задачи для каждого индикатора. Здесь нужно следовать той же самой логике, которая была использована в разработке ЦРТ.

Например, первая цель среди ЦРТ – “искоренение крайней бедности и голода”. Существуют две задачи для этой цели, первая из которых – “сокращение доли людей, живущих менее, чем на один доллар в день, в два раза в период с 1990 по 2015 гг.”. Были определены пять индикаторов для мониторинга прогресса выполнения этой задачи:

- Доля населения, живущего менее, чем на один доллар в день;
- Соотношение уровней бедности;
- Доля квинтиля самых бедных в национальном потреблении;
- Количество детей с пониженным весом; и
- Доля населения, получающего питание ниже минимального уровня калорийности.

Индикаторы можно разделить на две категории – промежуточные и заключительные. При измерении результата интервенции для благосостояния отдельных лиц, мы можем назвать это заключительным индикатором. Заключительные индикаторы обычно являются следствием нескольких факторов, а промежуточные индикаторы в целом являются результатом политических действий.

Например, в области образования мы можем установить цель “гарантирования равного доступа к одинаковому качеству начального и среднего образования”. Возможными заключительными индикаторами могут быть количество зачисленных в школы учащихся, посещаемость, уровень выбывания, количество оставленных на второй год, результаты оценки тестирования учеников и учителей. Промежуточными индикаторами могут стать финансовые средства, затраченные на начальное и среднее образование; число построенных школ, распространенных учебников, обученных учителей, соотношения учителей и учеников и т.д. Заключительные индикаторы будут изменяться медленно, а промежуточные – довольно быстро.

6. Дезагрегация.

Хорошая стратегия должна дифференцировать воздействие бедности на различные регионы или группы населения, и эти сведения невозможно получить из агрегированных национальных данных. Поэтому, важно, чтобы мы получили дезагрегированные данные с разбивкой по полу, региону, уровню доходов и социальным группам. Наиболее общим типом дезагрегации является географический, т.е., городские/сельские районы, административные единицы, географическо-климатические зоны. Часто бывает недостаточно дезагрегировать данные по городским и сельским районам, поскольку малые города больше похожи на сельскую местность в силу их зависимости от сельскохозяйственного сектора. Таким образом, может быть необходимо дезагрегировать их на большие и малые города. Часто столичный город имеет разительно отличающиеся характеристики (более высокий уровень доходов, лучший доступ к рынкам и

инфраструктуре), а также может возникнуть необходимость отделения столицы от всех остальных населенных пунктов. Оказывается полезным зачастую разделить население на две группы на основе уровня доходов или потребления (децили или квинтили) и посмотреть, охватывает ли повышение уровня жизни более уязвимых.

7. Сбор Данных

Множество различных учреждений, как правило, привлекаются к сбору данных для мониторинга. Данные по промежуточным индикаторам обычно собираются Министерством финансов и отраслевыми министерствами, например, государственные расходы по различным и объем производства, на который были затрачены эти средства. Министерство финансов будет собирать данные о расходах на образование, Министерство народного образования – о построенных школах, закупленных учебниках, предоставленных стипендиях, обучении, числу преподавательского состава и т.д.

Некоторые отдельные задачи для национальных учреждений (министерств, комитета статистики и т.д.) и международных учреждений по развитию можно определить следующим образом:

- Центральные министерства макроэкономики и финансов могут координировать систему мониторинга.
- Министерство финансов предоставляет основные данные о государственных расходах.
- Отраслевые министерства осуществляют контроль за реализацией мониторинга и оценки на уровне своих соответствующих отраслей, а также являются источником официальных данных.

- Группы Реализации Проекта проводят мониторинг и оценку отдельных программ.
- Центральные статистически учреждения работают в основном в области сбора данных и анализа некоторых областей (ОБД, Обследования уровня жизни).
- Университеты, исследовательские центры привлекаются к анализу и оценке.
- Агентства содействия развитию могут наращивать потенциал мониторинга и оценки (например, оказание поддержки ОБД, Обследованию рабочей силы).

8. Оценка влияния

До настоящего момента мы обращались к индикаторам мониторинга, которые остаются основными для нашей работы на нынешнем этапе формирования стратегии. Однако, в будущем возникнет еще и необходимость оценки воздействия различных политических реформ (предполагаемое и фактическое) на показатели бедности и социальную сферу:

Целями оценки воздействия являются:

- Информирование лиц, формирующих политику, и общественности о том, какие политические шаги наиболее эффективны для сокращения бедности. Как правило, проводится оценка динамики уровня жизни, которая может быть отнесена на счет воздействия определенной программы или политической меры. Такая оценка зачастую базируется на анализе причин и следствий и имеет своей целью выявление эффективности программных интервенций.

Основные вопросы, затрагиваемые в ходе оценки воздействия:

- Достигнута ли намеченная цель стратегии сокращения бедности с помощью политики/программ,

проводимых в рамках этой стратегии?

- Можно ли изменения в итоговых показателях бедности объяснить воздействием этих программ или эти изменения являются результатом каких-либо других интервенций, осуществлявшихся одновременно с этими программами?
- Различается ли воздействие основных программ в зависимости от различных групп бенефициариев (мужчины, женщины) или регионов, на которых направлены эти программы, или от сроков? Если это так, какие факторы, помимо этих программ, препятствуют полноценному участию женщин или других уязвимых групп населения, в пользовании результатами этих программ?
- Существуют ли непредвиденные эффекты – положительные или отрицательные?
- Насколько эффективны основные программы в сравнении с альтернативными интервенциями?
- Оправдывают ли основные программы ресурсы, затраченные на их реализацию?

Проведение оценки воздействия требует значительных средств и времени. На практике такая оценка в большинстве случаев поводится при поддержке доноров.

При измерении воздействия, основной упор делается на небольшое число задач. Кроме того, могут использоваться заключительные и промежуточные индикаторы, а заключительные индикаторы приобретают значение только в ходе мониторинга воздействия той или иной программы через несколько лет после ее завершения. Например, если программа направлена на улучшение питания детей, такой индикатор

воздействия, как прибавка веса с увеличением возраста может стать пригодным для использования в мониторинге лишь по прошествии 2-3 лет, в то время как повышение калорийности рациона может быть использован в качестве индикатора результатов непосредственно в период реализации программы.

9. Соответствующие Задачи

Важно обеспечивать связь разработки целей, задач и индикаторов СПУЖ со страновыми целями, задачами и индикаторами ЦРТ для Узбекистана.

Группа экспертов, привлеченных ООН, в настоящее время приступила к разработке страновых ЦРТ.

Даже в случае если страновые цели соответствуют глобальным ЦРТ, индикаторы и задачи могут отличаться от тех, которые включены в ЦРТ (например, для Узбекистана нет необходимости ставить перед собой задачу обеспечения всеобщего базового образования для всех, в то время как более конструктивной является задача обеспечения полного среднего образования и повышения качества начального школьного образования).

Обсуждение ЦРТ было начато в рамках Общей оценки страны, проведенной ООН.