

НЕЗАВИСИМЫЙ ОТДЕЛ ОЦЕНКИ (НОО)

ТЕМАТИЧЕСКИЙ ДОКУМЕНТ ДЛЯ ОЦЕНКИ ТЕХНИЧЕСКОЙ ПОМОЩИ, ОКАЗЫВАЕМОЙ МВФ

5 ноября 2003 года

В настоящем тематическом документе определяется направленность оценок НОО оказываемой Фондом технической помощи (ТП) в целях разработки операционных рекомендаций, которые позволили бы усилить роль ТП в решении общих задач МВФ. В нем приводится краткая справочная информация, определяются основные области, подлежащие рассмотрению, и анализируются ранее проведенные оценки, в том числе сделанные рекомендации и работа по их реализации. С учетом вышеуказанного в заключительном разделе предлагается структура для проведения оценок НОО.

I. СПРАВОЧНАЯ ИНФОРМАЦИЯ

Исторически МВФ оказывает большой объем технической помощи своим государствам-членам. В расчете на человеко-годы на ТП, оказываемую на местах, приходится приблизительно 18 процентов всех ресурсов территориальных и специализированных функциональных департаментов¹.

Цели МВФ в области ТП были четко определены в последнем заявлении о политике МВФ в области ТП. «В соответствии со Статьей I Статей соглашения МВФ цель программы ТП МВФ должна заключаться в том, чтобы способствовать развитию производственных ресурсов стран-членов путем повышения эффективности экономической политики и финансового управления. Программа ТП МВФ служит достижению этой цели двумя способами. Во-первых, значительная часть ТП МВФ направлена на поддержку деятельности стран-членов по *укреплению их потенциала* – в плане как людских, так и институциональных ресурсов – для разработки и проведения в жизнь устойчивой макроэкономической, финансовой и структурной политики, содействующей экономическому росту и сокращению бедности. Во-вторых, МВФ оказывает странам содействие в *разработке* необходимых реформ

¹ К специализированным функциональным департаментам относятся Департамент по бюджетным вопросам, Департамент по международным рынкам капитала, Институт МВФ, Юридический департамент, Департамент денежно-кредитных и финансовых систем, Департамент разработки и анализа политики, Исследовательский департамент, Статистический департамент и Финансовый департамент. Поскольку некоторая подготовительная работа для ТП проводится в штаб-квартире, указанная цифра может не отражать всей деятельности по ТП.

макроэкономической и структурной политики с учетом уроков опыта других стран в решении аналогичных задач экономической политики»².

В процессе достижения этих целей происходила эволюция характера деятельности МВФ в области ТП. В начале 1990-х годов значительная часть ресурсов выделялась на оказание помощи странам с переходной экономикой в разработке политики и создании институтов рыночной экономики. С конца 1990-х годов большая часть выделяется для стран ПРГФ, в том числе на цели улучшения управления путем укрепления их потенциала. Повышенное внимание также уделяется предотвращению и преодолению кризисов, управлению в кризисных ситуациях и постконфликтным и региональным механизмам. Что касается распределения ресурсов по регионам, то приблизительно по 25 процентов ресурсов ТП в настоящее время получают страны Азии и Африки, за которыми следуют страны Европы (главным образом страны с переходной экономикой), получающие 20 процентов, и страны Латинской Америки и Ближнего Востока, на которые, соответственно, приходится приблизительно по 10 процентов ресурсов.

II. ПРОБЛЕМАТИКА

Для того чтобы определить, достигает ли ТП МВФ заявленных целей и какие коррективные меры могут быть необходимы, имеет смысл разделить процесс ТП на отдельные этапы и попытаться ответить на три общих вопроса. Во-первых, соответствует ли этим целям распределение ресурсов ТП между странами и конкретными видами деятельности в странах? Во-вторых, насколько эффективно оказывается ТП в период реализации? В-третьих, какой эффект оказывает ТП, и как она измеряется или контролируется? Что дает реализация программы, как в краткосрочной перспективе, так и по завершении реализации, например, после прекращения программы или финансирования по проекту, и какие факторы определяют продолжительность извлекаемой пользы? Ниже следует рассмотрение этих трех областей³.

Соответствие задачам и приоритизация программ ТП. Как она распределяется?

Главными инструментами, которыми пользуется МВФ для достижения вышеописанных целей, являются кредитование в поддержку преобразований, надзор со стороны МВФ и проведение соответствующей диагностической работы, например подготовка Докладов о соблюдении стандартов и кодексов (РОСК), реализация

² «Policy Statement on IMF TA» (1 апреля 2001 года) и Дополнение I.

³ Указанные три области анализа соответствуют установленным Комитетом содействия развитию (КСР) этапам оценки помощи в целях развития: соответствие задачам, эффективность и результативность.

Программ оценки финансового сектора (ФСАП), а также оказание ТП. Ключевой вопрос заключается в том, каким образом осуществляется приоритезация ресурсов ТП (распределение ресурсов между странами и конкретными видами деятельности в странах) и увязка ТП с указанными другими инструментами МВФ для максимально эффективного содействия достижению общих целей организации.

В идеале программа ТП должна основываться на среднесрочной стратегии оказания поддержки государству-члену МВФ (разрабатываемой совместно с властями) по основным направлениям деятельности организации. Организационный принцип (идентификации необходимой ТП) должен состоять в предотвращении ситуаций, когда нехватка знаний и технологий становится серьезным препятствием в проведении ключевых реформ в соответствии со стратегией. Такие препятствия могут возникать на различных уровнях: на уровне разработки более совершенных мер политики, на уровне институтов, которые со временем должны будут реализовывать и обеспечивать эти меры, и на уровне законодательства и нормативных актов, необходимых для выполнения этими институтами поставленных перед ними задач.

Специальные технологии могут требоваться для улучшения способности властей разрабатывать конкретные меры политики реформ. В этих случаях ТП состоит из целенаправленных, непродолжительных мероприятий. Но, в зависимости от уровня институционального развития, она может также требоваться для содействия реализации программ и рекомендаций по вопросам политики или для усиления собственных возможностей страны диагностировать ситуацию. Такая деятельность в большей мере относится к сфере укрепления потенциала, что часто требует более продолжительной ТП и проведения последующих мероприятий. Обеспечение надлежащего сочетания кратко- и долгосрочной ТП и их соответствия друг другу и другим инструментам МВФ со временем становится одной из наиболее сложных задач разработки общей программы ТП (взаимосвязь ТП и других инструментов МВФ показана на рис. 1).

Один из ключевых вопросов заключается в том, насколько эффективным является этот процесс в настоящее время. Насколько полно оказываемая стране ТП увязана со среднесрочной стратегией МВФ, служащей основой для определения и согласования приоритетов ТП? Обеспечивает ли функция надзора такой комплексный подход? Или же ТП является результатом несогласованных действий, продиктованных самостоятельными потребностями деятельности в рамках программ, РОСК, ФСАП и т.д.? Как достигаются компромиссы? Насколько полно власти участвуют в этом процессе?

Эффективность процесса оказания ТП

Достижение конечных целей ТП также зависит от эффективности работы в период реализации. Для определения среднесрочных корректирующих мер, которые может быть необходимо внести как МВФ, так и властям, важное значение имеет правильная система наблюдения и контроля, особенно для более длительных

мероприятий ТП. В этой связи может быть поставлено несколько вопросов: (1) Были ли достигнуты промежуточные цели? (2) Насколько эффективно МВФ осуществляет наблюдение и контроль в процессе реализации как за использованием ресурсов, так и за промежуточными результатами? (3) Имеется ли достаточная ясность с самого начала относительно этих индикаторов, и как должен измеряться успех? (4) Насколько эффективным был диалог с властями в обеспечении успеха в период реализации?

Ретроспективная оценка эффекта

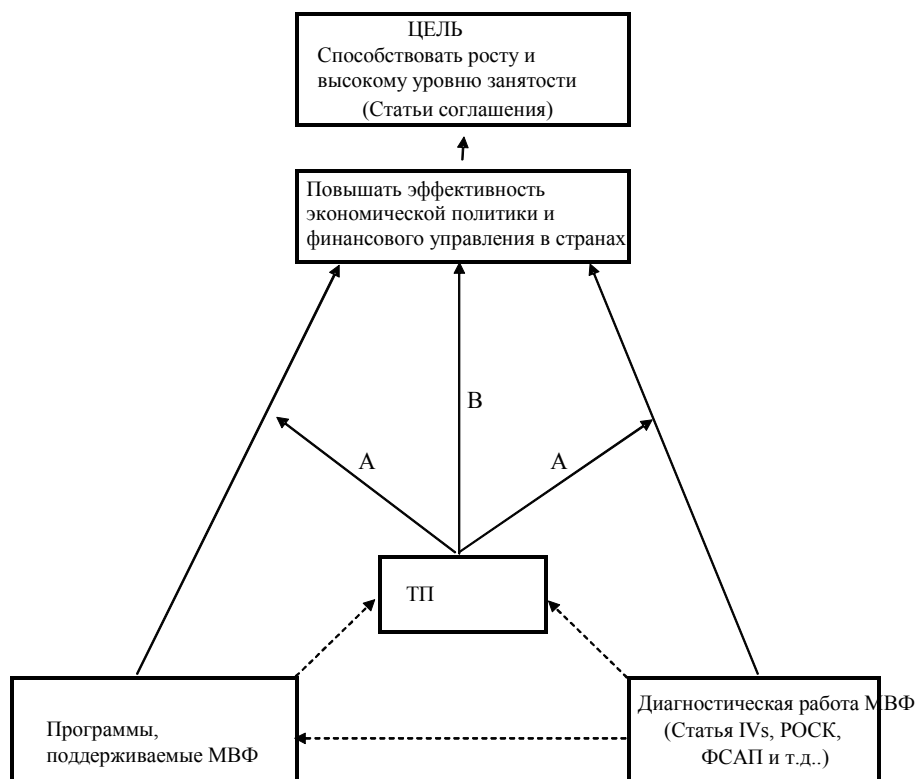
Большинство видов ТП разрабатывается таким образом или носит такой характер, что они приносят пользу и по окончании периода реализации. Когда задачей является укрепление потенциала, истинным показателем успеха становится эффект, достигаемый после окончания реализации проекта. Важное значение приобретает способность МВФ выявлять факторы, влияющие на продолжительность извлекаемой пользы, и систематически следить за такими факторами. В этой связи встает несколько вопросов. Какой эффект оказывает ТП по окончании реализации проектов, и насколько верно МВФ оценивал его в прошлом? Какие факторы влияют на продолжительность извлекаемой пользы, и пытается ли МВФ выявлять их? Какова была роль восприятия странами программ в качестве своих собственных? Существует ли потенциальная более долгосрочная польза от краткосрочных видов ТП, которая может быть достигнута при небольших затратах ресурсов МВФ?

III. РЕЗУЛЬТАТЫ ПРОШЛЫХ ОЦЕНОК ТП МВФ И ПОСЛЕДУЮЩИЕ ДЕЙСТВИЯ

В 1999 году Управление внутренней ревизии и инспекций провело комплексную оценку ТП МВФ, охватив ею деятельность Департамента по бюджетным вопросам (ДБВ), Управления по кредитно-денежным и валютным вопросам (УКВВ) и Статистического департамента (СТА)⁴. Некоторые из вопросов, обсуждавшихся ранее, были рассмотрены в ходе оценки, проведенной с широким использованием вопросника, предназначавшегося для сотрудников МВФ, консультантов и государственных органов, и включавшей детальное изучение ряда произвольно отобранных проектов ТП. Было проведено несколько миссий для проверки согласованности данных, предоставленных различными сторонами.

⁴ В 2003 году УКВВ был реорганизован и переименован в Департамент денежно-кредитных и финансовых систем (ДДФ).

Рисунок 1. Сочетание ТП с другими инструментами МВФ для достижения целей организации



ТП способствует достижению целей МВФ следующим путем.

- Содействие реализации программ, поддерживаемых МВФ, и рекомендаций по вопросам политики, предлагаемых на основе диагностических исследований МВФ (А).
- Оказание следующей ТП отдельно от диагностических исследований (В):
 - прямое предоставление рекомендаций по вопросам политики;
 - содействие укреплению потенциала для усиления собственных возможностей стран по разработке и проведению политики.

Основные выводы

Основные выводы были следующими.

- ТП МВФ высоко ценится государствами-членами, которые хотели бы получать ее в большем объеме.

- Хотя ТП МВФ пользуется высокой оценкой благодаря тем советам и рекомендациям, которые получают страны, наиболее трудным в процессе консультаций, оказываемых МВФ, как представляется, стало обеспечение приверженности стран необходимым мерам и осуществление последующих действий; отчасти этим объясняется то, что в одной третьей случаев эффект, оказываемый проектами ТП, был менее чем удовлетворительным.
- ТП, оказываемая миссиями сотрудников, как представляется, в целом бывает более успешной, чем ТП, обеспечиваемая техническими экспертами, командированными на длительный срок.
- Хотя осуществление рекомендаций и достигаемый эффект в первую очередь зависят от выполнения обязательств странами-получателями помощи, возможности достижения высокого эффекта могут быть улучшены в результате действий, подконтрольных МВФ.
- Существует слабая связь между надзором, осуществляемым МВФ, и ТП МВФ, которая обычно является следствием, а не причиной определенных действий.
- Не существует четкой политики МВФ в отношении ТП, ее оценки ограничены, результаты редко докладываются руководству или Исполнительному совету, а уроки, извлекаемые из полученного опыта, широко не пропагандируются.

Оценка отобранных проектов ТП показывает, что наибольший эффект достигается при активном участии правительства и восприятии странами программ в качестве собственных, наличии отличной связи между сторонами, предоставляющими, и сторонами, получающими ТП, увязке проектов с более широкими задачами политики, хорошей подготовке экспертов, целенаправленной проработке проектов и рекомендаций и уделении особого внимания последующей деятельности. Ни наличие программы, поддерживаемой МВФ, ни присутствие в стране постоянного представителя МВФ, как представляется, не оказывает заметного влияния на получаемый эффект.

Рекомендации

Основные рекомендации были следующими.

1. *Необходимо более тесно увязывать оценку приоритетов ТП и распределение ресурсов с осуществляемым МВФ надзором.* Это должно приобрести особое значение по мере усиления интенсивности работы МВФ над выполнением международных стандартов и кодексов в области статистики, прозрачности налогового-бюджетной сферы и прозрачности денежно-кредитной и финансовой политики. Это потребует переориентации ТП МВФ от коррективных мер в сторону более превентивной деятельности. Оценкой было рекомендовано, чтобы Исполнительный совет и руководство утвердили четкую основу политики, определяемую принципом перехода

МВФ от концепции чисто «технической помощи» к концепции большей ориентации на «технические консультации и сотрудничество».

2. В целях *более тесной интеграции технического сотрудничества с надзором и работой в рамках программ* было рекомендовано, чтобы миссии, организуемые для целей Статьи IV, также проводили *технические консультации (ТК)* со всеми государствами-членами относительно их прошлого опыта реализации технических рекомендаций МВФ, а также их будущих потребностей. В случае стран, запрашивающих существенные объемы ТП, сотрудники должны совместно с властями составлять «*планы действий по техническому сотрудничеству*» (ПДТС), которые увязывали бы такое сотрудничество с задачами на среднесрочную перспективу.

3. *ТП должна ограничиваться теми областями деятельности, в которых МВФ имеет сравнительные преимущества.* Большой вес следует придавать проектам, которые наиболее актуальны для основных целей МВФ и в случае которых власти демонстрируют наибольшую приверженность выполнению представляемых им рекомендаций. В случаях, когда власти страны-получателя помощи демонстрируют слабую приверженность, несмотря на все усилия, предпринимаемые МВФ, техническое сотрудничество должно приостанавливаться.

4. *Возможности успешного выполнения рекомендаций могут быть улучшены путем совершенствования практики технического сотрудничества МВФ.* Практика МВФ должна обеспечивать значительно более активное участие национальных властей на всех этапах проектов: определение проектов, выбор способа оказания помощи, отбор экспертов, разработка проектного задания, наблюдение за осуществлением проектов, проведение дальнейшей работы по рекомендациям, оценка проектов после их завершения.

5. *Будущие просьбы о командировании экспертов на длительный срок и качество услуг, предлагаемых экспертами, должны более тщательно изучаться,* и больший упор следует делать на привлечение экспертов, которые совершают менее продолжительные визиты, работая с группами стран. Процесс найма экспертов должен быть расширен с целью отбора большего числа кандидатов, которые обладают не только необходимыми техническими навыками, но также являются прекрасными инструкторами, коммуникабельны, владеют иностранными языками и обладают опытом работы в странах, находящихся на аналогичном уровне развития, что и страны, в которые они будут командированы.

6. *Миссии ТП должны более тесно работать с властями в процессе подготовительной работы* до отъезда в страну, при составлении рекомендаций на местах, а также при оценке последующей деятельности по рекомендациям и составлении оценок проектов после возвращения в штаб-квартиру.

Директора поддержали рекомендации, такие как улучшение интеграции ТП в общую структуру политики страны и систему надзора, улучшение последующей

деятельности по рекомендациям и их реализации, усиление координации между сторонами, предоставляющими ТП, и национальными властями и совершенствование отбора и подготовки экспертов. Однако директора высказали предостережения против перегрузки консультаций, проводимых в соответствии со Статьей IV. Кроме того, они были обеспокоены тем, чтобы обязательства, принимаемые по среднесрочным программам ТП, не подрывали способности МВФ гибко реагировать на изменения условий.

Последующая деятельность и обзор ОТП 2002 года

По рекомендациям доклада Управления внутренней ревизии и инспекций было принято несколько инициатив. Во-первых, в апреле 2001 года МВФ принял заявление по политике в отношении ТП⁵. В нем было подчеркнуто значение укрепления восприятия странами программ ТП в качестве своих собственных. Оно содержало призыв к проведению тесных консультаций с властями в вопросах определения надлежащих условий для эффективного использования услуг экспертов. Кроме того, оно содержало призыв провести анализ прошлой и нынешней деятельности по оказанию ТП, в том числе демонстрации странами положительных результатов в осуществлении рекомендаций ТП, и изучить будущие потребности.

Во-вторых, в целях более тесной интеграции ТП с надзором МВФ были проведены пробные ТК в контексте надзора, включавшие анализ прошлой ТП и согласование будущих приоритетов. Для стран с широкими потребностями в ТП МВФ были составлены (также в порядке опыта) комплексные среднесрочные ПДТС, подлежащие обсуждению с властями.

В-третьих, в 2000 году был введен комплекс «фильтров» и инструкций по приоритизации деятельности (также пересмотренный в заявлении по политике от апреля 2001 года) в целях согласования ТП с основными областями специализации МВФ, основными областями программной деятельности и ключевыми инициативами в области политики. Одним из наиболее важных «фильтров» должен был стать прошлый положительный опыт стран в использовании ТП и их приверженность проведению реформ⁶.

⁵ См. цитируемый выше документ «Policy Statement on IMF TA».

⁶ Эти «фильтры» описываются в заявлении по политике в отношении ТП МВФ от апреля 2001 года (приложение I). В принципе «фильтры» используются для определения соответствия конкретным областям программной деятельности и инициативам в отношении политики. Конкретными областями программной деятельности являются предотвращение кризисов, сокращение бедности (страны ПРГФ), урегулирование кризисов, постконфликтные ситуации и региональные механизмы. К конкретным инициативам в отношении политики относятся

(продолжение)

В-четвертых, поскольку ТП, предоставляемая Юридическим департаментом (ЮРД) не была включена в оценку 1999 года, впоследствии была проведена специальная оценка данной ТП. Основные выводы были аналогичны выводам в оценке 1999 года. Несмотря на высокое качество предоставляемых рекомендаций, конечная реализация рекомендаций и, следовательно, общее воздействие было лишь умеренным, ввиду недостаточно полного отношения властей к проектам как к своим собственным.

В-пятых, признавая важность ТП в выполнении основных обязанностей МВФ, руководство МВФ повысило статус бывшего Секретариата по технической помощи (СТП) и в июне 2001 года создало отдельное подразделение в рамках Аппарата Директора-распорядителя. Это подразделение было расширено и переименовано в Отдел по управлению технической помощью (ОТП).

ОТП приступил к проведению ряда мероприятий, направленных на стандартизацию контроля и оценки деятельности в рамках МВФ, а также инициировал программу ретроспективной оценки конкретных областей/инициатив ТП. В июне 2002 года ОТП подготовил для рассмотрения Советом документ, озаглавленный «TA policy and experience» (Политика и опыт ТП), посвященный прогрессу, достигнутому со времени проведения оценки 1999 года⁷. В нем были сделаны следующие основные выводы и рекомендации.

- «Фильтры» приоритезации обеспечили бóльшую прозрачность распределения ресурсов ТП, а также помогли в их распределении в условиях растущего спроса на ресурсы.
- Обзор 29 ТК выявил огорчительные результаты. Департаменты, оказывающие ТП, указали, что ТК не позволили существенно улучшить их собственный процесс планирования деятельности. Территориальные департаменты указывают, что обмен мнениями с властями стран был менее информативным, чем ожидалось. Ввиду этого – а также уже очевидной перегрузки консультаций, проводимых в соответствии со Статьей IV, – в докладе было рекомендовано отказаться от инициативы ТК.

осуществление последующей деятельности в рамках ТП по соблюдению стандартов и кодексов, ФСАП, ХИПК, защитные меры для ресурсов МВФ, оффшорные финансовые центры и реформы политики/укрепление потенциала.

⁷ International Monetary Fund (2002), “Review of TA Policy and Experience,” IMF Memorandum, SM/02/180; см. на странице Интернета www.imf.org/external/np/ta/2002/eng/061202.pdf.

- Задача ТК по «концентрации усилий в странах» должна более эффективно решаться с помощью новых «фильтров» по приоритезации распределения ресурсов ТП, что должно включать широкие целенаправленные обсуждения положения в странах между территориальными департаментами и департаментами, оказывающими ТП, в контексте ежегодного плана распределения ресурсов ТП (ПРР) – главного инструмента распределения ресурсов на уровне стран. (Таким образом, главная задача, стоящая перед ПРР, заключается в обеспечении стратегического подхода к обоснованию конкретных программ.)
- В свете повышения внимания к вопросам контроля и оценки, обсуждавшихся на предыдущих заседаниях Совета, департаменты, оказывающие ТП, усилили свою деятельность в этой области. Данные изменения положительно сказались на их способности оценивать эффективность ТП. Департаменты время от времени проводят тематические, региональные и страновые оценки.

Одним из главных изменений, основанных на обсуждении в Совете, явилось поручение директоров проводить более формальные оценки эффективности ТП и оказываемого ею воздействия в контексте среднесрочной программы ретроспективной оценки. Для выполнения этого поручения ОТП и различными департаментами, оказывающими ТП, была недавно подготовлена перспективная трехлетняя программа оценки. Она включает целый ряд направлений деятельности: комплексную оценку на основе крупной выборки стран, целенаправленное изучение областей политики на основе небольшой выборки стран, оценку деятельности региональных центров ТП и исследования конкретных стран или секторов. Конкретные темы включают: ТП в области управления государственными расходами в странах Африки к югу от Сахары, оценка ТП, оказываемой через региональные центры ТП, ТП в области борьбы с отмыванием денег и ТП для оказания поддержки странам, проводящим реформу торговли. Объем ТП, предоставленной в областях, охватываемых оценками, согласно расчетам, составляет 150 человеко-лет.

IV. ХАРАКТЕРИСТИКА ПРЕДЛАГАЕМОЙ ОЦЕНКИ

В ходе предлагаемой оценки основное внимание будет уделяться некоторым из вопросов, поднятых в разделе II, включая анализ последующей деятельности со времени проведения оценки 1999 года. В частности, будет рассмотрено распределение ресурсов ТП и оказание ТП государствам-членам, а также будут изучены вопросы, связанные с ретроспективной оценкой и ее использованием для совершенствования управления ресурсами ТП и их распределения в будущем. Будет также изучено влияние, оказываемое системой внутренних стимулов, на эффективность ТП. Оценка будет иметь следующую структуру.

1. Тенденции и модели распределения ресурсов и оказания ТП

В данной части оценки будет изучен порядок распределения ресурсов МВФ на агрегированном уровне. С использованием базы данных по ТП, оказанной за последние шесть лет, будут рассмотрены следующие вопросы.

- Модели распределения во времени с разбивкой по основным получателям помощи и регионам (включая распределение относительно экономических показателей).
- Структура по темам.
- Доля ТП в постконфликтных ситуациях.
- Модели, связанные с выполнением новых институциональных задач/«фильтров», утвержденных в 2001 финансовом году для улучшения приоритезации. Изменили ли они ситуацию?
- Наличие важных разрывов в закономерности на страновом уровне, возможно, связанных с изменениями на национальном уровне, таких как проведение реформ, восприятие странами программ в качестве своих собственных и т.д.

2. Как принимаются решения о распределении ресурсов ТП МВФ?

В рамках данного компонента оценки рассматривается порядок принятия решений в вопросах о том, какие страны получают ТП и в каких областях она предоставляется. На основе выборки (из приблизительно 20) последних планов распределения ресурсов (ПРР), в соответствии с которыми принимаются окончательные решения о распределении ресурсов на нужды конкретных стран, будет рассмотрено положение в группе стран-получателей помощи. Эта работа будет дополнена проведением интервью и изучением внутренних документов и докладов сотрудников МВФ в целях более полного понимания того, как взаимодействие различных сторон (например, территориальных департаментов и департаментов, оказывающих ТП, руководства, национальных властей и Исполнительного совета) сказывается на распределении и структуре ресурсов ТП, предоставляемой государствам-членам МВФ. Будут также охвачены ПРР в странах, получающих малые объемы ТП, и выяснены причины этого.

Будут рассмотрены, в частности, следующие конкретные вопросы.

- Как определяется общий объем ресурсов, выделяемых на цели ТП основными департаментами, оказывающими ТП? Как определяется распределение ресурсов между странами? Как различные департаменты (территориальные

департаменты, департаменты, оказывающие ТП, РАП) взаимодействуют друг с другом в этом процессе?

- Как определяются приоритеты ТП в странах? Насколько они отражают необходимость расширения собственных знаний сотрудников МВФ? Обеспечивает ли надзор достаточное среднесрочное видение потребностей в ТП и приоритетов ТП? Если это так, то как часто мы наблюдаем отсутствие увязки приоритетов ТП с надзором? Каковы были конкретные причины, по которым технические консультации (ТК) по вопросам ТП, служившие элементом надзора – в соответствии с рекомендацией, принятой на основе оценки 1999 года, – не были успешными и впоследствии были отменены. Существуют ли альтернативные методы совершенствования увязки ТП с надзором?
- Как национальные власти участвуют в этом процессе? В достаточной ли мере они воспринимают программы в качестве своих собственных?
- Насколько распределение ресурсов ТП определяется *задачами или областями политики* в соответствии с институциональными приоритетами или приоритетами стран? Помогали ли «фильтры», введенные в последние два года, в определении приоритетов? Было ли их слишком много или слишком мало?
- Какую роль в принятии решений относительно распределения ресурсов ТП играют диагностические инструменты и меры политики, введенные Фондом в последние несколько лет (например, ФСАП, РОСК, оценки защитных мер и т.д.)?
- Как принимаются решения об условиях предоставления ТП? (Например, кратко- и долгосрочная деятельность, увязка с деятельностью других сторон, оказывающих ТП и т.д.)?
- Не слишком ли рано оказывается ТП относительно общих мер политики? Не служит ли оказание ТП способом обеспечения «присутствия» в стране или жестом доброй воли в отсутствие программ?
- Какое влияние на решения о распределении ресурсов оказывали прошлые оценки ТП, предоставленной конкретной стране?

3. *Стадия реализации*

Основное внимание в рамках данной части оценки уделяется *реализации* ТП МВФ. Для этого потребуются изучить соответствие ТП конкретным условиям в странах, а также эффективность оказания ТП. Соответствующие вопросы в данном разделе будут рассматриваться с точки зрения стран-получателей помощи (то есть «клиентов»). Будут проведены исследования на примере 5/6 стран из группы в

20 стран для оценки использования ресурсов ТП после их распределения. Будут отобраны страны, получившие значительные объемы ТП за рассматриваемый период и находящиеся в различных условиях (например, страны, имеющие право на пользование ресурсами ПРГФ, страны, не имеющие право на пользование ресурсами ПРГФ, страны с переходной экономикой).

Для подготовки данного раздела потребуются посещения стран сотрудниками НОО, которые, возможно, при содействии местных консультантов должны будут оценить порядок предоставления ТП «на местах». Потребуется провести определенный углубленный анализ конкретных проектов ТП, утвержденных за последние два года, встретиться с теми, кто занимается оказанием и приемом ТП МВФ, а также опросить сотрудников МВФ, работающих в соответствующих областях (например, в области надзора).

Должны быть рассмотрены, в частности, следующие вопросы.

- Организованы ли мероприятия ТП таким образом, чтобы была возможна их оценка во времени (как реализации, так и эффекта ТП)? Насколько четко, априори, определяются критерии оценки реализации и эффекта ТП (такие как промежуточные результаты, показатели конечного эффекта, первоначальные контрольные показатели)?
- Как производится отбор лиц, занимающихся оказанием ТП (например, из числа сотрудников МВФ и внешних консультантов)? Какую роль играет в принятии решения получатель помощи?
- Насколько фактически оказанная ТП сопоставима с первоначальной стратегией? Чем объясняются отклонения? Связаны ли они с внутренними факторами или условиями в странах?
- Существует ли достаточное понимание между МВФ и властями относительно ожиданий сторон, оказывающих и получающих ТП, при определении способов оказания ТП для достижения ее максимального эффекта?
- Следят ли департаменты за результатами и показателями успеха *в течение* всего срока осуществления проектов? Если да, то как? Как определяются потребности в среднесрочных коррективах либо департаментами, оказывающими ТП, либо странами? Как в процессе оказания ТП определяются или преодолеваются недостатки и непредвиденные обстоятельства?
- Учитывает ли МВФ альтернативные источники ТП для обеспечения максимальной пользы государствам-членам в соответствии с их сравнительными преимуществами? Как ТП МВФ сочетается с более широкими задачами укрепления потенциала стран и/или деятельностью доноров?

Насколько ТП МВФ координируется с ТП Всемирного банка, других международных финансовых учреждений и/или двусторонних доноров?

4. Ретроспективная оценка и обратная связь

На основе подвыборки проектов ТП для изучения ситуации в конкретных странах (раздел 3) будут рассмотрены следующие вопросы.

(а) Каким образом МВФ проводит ретроспективную оценку воздействия и учитывает ее при принятии будущих решений по ТП?

- Какие усилия предпринимаются департаментами для оценки успеха по завершении проектов? Служат ли эти ретроспективные оценки объективным и понятным инструментом обеспечения подотчетности и управления будущими ресурсами ТП? Какова роль в этом национальных властей?
- Какие усилия предпринимаются для определения среднесрочного (то есть институционального) эффекта проектов по достижении краткосрочных технических результатов?
- Раскрывает ли проведение оценок достаточные возможности для накопления институционального опыта и обеспечения обратной связи с будущими решениями по распределению ресурсов ТП и условиями оказания ТП? Какие имеются возможности для повышения эффективности этой работы?
- Какова роль постоянных представителей МВФ в этом процессе?

(б) Что происходит на местах? Существуют ли системные факторы, ограничивающие эффективность/способствующие успеху проектов ТП?

- Каков кратко- и среднесрочный эффект конкретных мероприятий ТП в сопоставлении с изначально определенными конечными целями? Наблюдается ли эффект, не определявшийся первоначальными задачами? Существуют ли системные факторы, объясняющие успехи/неудачи проектов в определенной стране или в определенном секторе/области в разных странах?
- Существуют ли системные факторы, объясняющие устойчивость эффекта по окончании реализации проектов? Является ли восприятие программ властями стран в качестве собственных важным фактором их приверженности реализации рекомендаций? Учитываются ли эти факторы при первоначальной разработке мероприятий или при определении коррективных мер?
- Служит ли внутренняя система стимулов задаче успешной и устойчивой реализации инициатив ТП, в особенности имеющих долгосрочный характер?

V. СФЕРА ОХВАТА И МЕТОДОЛОГИЯ

Основное внимание в оценке будет уделено ТП, оказываемой и управляемой непосредственно из штаб-квартиры в Вашингтоне. Работа четырех созданных на местах региональных центров ТП оцениваться не будет. Два из них – это недавно созданные региональные центры по технической помощи в Африке к югу от Сахары (АФРИТАК), учрежденные в конце 2002 года. Мы полагаем, что еще слишком рано оценивать их деятельность. Другие два центра (Карибский региональный центр по технической помощи, КАРТАК, и Тихоокеанский региональный центр по технической помощи, ПФТАК) проходят регулярную независимую оценку.

Оценка не будет охватывать Институт МВФ, который в основном занимается профессиональным обучением не только должностных лиц из государств-членов, но также большого числа собственных сотрудников МВФ. Таким образом, он решает более широкие задачи, которые отличаются от подлежащей оценке деятельности по оказанию ТА, и его оценка, при необходимости, возможна в рамках отдельного задания.

Как упоминалось ранее, методология и эмпирическая основа оценки меняются по мере перехода от одного раздела к другому. Раздел 1 (тенденции и модели) будет основан на всей деятельности по оказанию ТП, осуществлявшейся ДБВ, ДДФ, СТА и ЮРД в течение последних шести лет. В разделе 2 (распределение ТП) основное внимание будет уделено определенной выборке решений по распределению ресурсов в последние два года, в рамках которой будет рассмотрено приблизительно 20 стран, представляющих различные регионы и уровни развития, в том числе страны, получавшие как крупные, так и небольшие объемы ТП относительно размеров их экономики. В их число войдут страны как имеющие, так и не имеющие программ. Такое разнообразие стран позволит обогатить анализ факторов, определяющих распределение ресурсов. Будет изучена внутренняя документация, служившая основой для принятия конечных решений по распределению ресурсов ТП, а также будут проведены интервью с сотрудниками, участвовавшими в реализации ПРР в различных странах.

Разделы 3 (реализация) и 4 (эффект и возможность оценки) требуют более глубокого анализа конкретной деятельности по оказанию ТП и опыта стран, и в этой работе будет широко использована информация о том, что происходит на местах. Эти разделы будут основаны на выборке из приблизительно 5/6 стран из вышеуказанной группы стран при уделении особого внимания странам, получившим большие объемы ТП. Будут широко использоваться посещения стран и интервью с руководящими и должностными лицами в странах, принимавших непосредственное участие в рассматриваемой деятельности по ТП.

В ходе оценки будут также рассмотрены дополнительные методологии, основанные на более широком использовании вопросников. Например, вопросники могут быть разосланы отобранной группе консультантов, участвовавших в оказании ТП на местах, с целью выяснить их мнение по некоторым вопросам, поднимаемым в разделах 3 и 4.