

НЕЗАЛЕЖНИЙ ВІДДІЛ ОЦІНОК (НВО)

ТЕМАТИЧНИЙ ДОКУМЕНТ ЩОДО ОЦІНКИ ТЕХНІЧНОЇ ДОПОМОГИ З БОКУ МВФ

5 листопада 2003 року

Цей тематичний документ визначає загальну спрямованість здійснюваних НВО оцінок технічної допомоги (ТД), яку надає МВФ, з метою розробки практичних рекомендацій, які могли б сприяти збільшенню ролі ТД у виконанні загальних завдань, що поставлені перед Фондом. У документі наводиться стисла довідкова інформація, визначаються головні питання, які необхідно розглянути, і дається огляд здійснених в минулому оцінок, у тому числі висловлених рекомендацій та наступного контролю за їх виконанням. З урахуванням вищезгаданого в останньому розділі пропонується структура проведення оцінок НВО.

I. ДОВІДКОВА ІНФОРМАЦІЯ

МВФ традиційно надає великі обсяги технічної допомоги своїм державам-членам. У розрахунку на людину-роки на ТД, що надається на місцях, припадає близько 18 відсотків усіх ресурсів регіональних та спеціалізованих функціональних департаментів.¹

Цілі МВФ в сфері ТД були чітко визначені в останній заяві про політику МВФ у галузі надання ТД. „Відповідно до Статті першої Статей угоди МВФ ціль програми ТД МВФ полягає в тому, щоб сприяти розвитку виробничих ресурсів країн-членів шляхом підвищення ефективності економічної політики і фінансового управління. Програма ТД МВФ служить досягненню цієї цілі двома способами. По-перше, значна частка ТД МВФ спрямована на підтримку діяльності країн-членів, спрямованої на *зміцнення їх потенціалу* (в плані як людських, так і інституційних ресурсів) у питаннях розробки і впровадження сталої макроекономічної, фінансової і структурної політики. По-друге, МВФ допомагає країнам у *розробці* необхідних реформ макроекономічної і структурної політики з урахуванням уроків досвіду інших країн у вирішенні аналогічних задач економічної політики”.²

¹ До спеціалізованих функціональних департаментів відносяться Департамент з бюджетних питань, Департамент з міжнародних ринків капіталу, Інститут МВФ, Юридичний департамент, Департамент грошово-кредитних і фінансових систем, Департамент розробки і аналізу політики, Дослідницький департамент, Статистичний департамент і Фінансовий департамент. Оскільки певна підготовча робота з ТД здійснюється в штаб-квартирі МВФ, зазначена цифра, мабуть, не відображає повною мірою всю діяльність з надання ТД.

² „Policy Statement on IMF TA” (1 квітня 2001 року) і Додаток I.

У процесі досягнення цих цілей відбувалася еволюція характеру діяльності МВФ в галузі ТД. На початку 1990-х років значну частку ресурсів було виділено на допомогу країнам з перехідною економікою у розробці політики і створенні інституцій ринкової економіки. З кінця 1990-х років більша частка виділяється для країн ПРГФ, у тому числі на цілі поліпшення управління за рахунок зміцнення потенціалу цих країн. Підвищена увага приділяється також відверненню і подоланню криз, управлінню в кризових ситуаціях, а також постконфліктним і регіональним механізмам. Щодо розподілу ресурсів по регіонах, то зараз приблизно по 25 відсотків ресурсів ТД отримують країни Азії та Африки, за якими йдуть країни Європи (здебільшого країни з перехідною економікою), які отримують 20 відсотків, і країни Латинської Америки та Близького Сходу, на які, відповідно, припадає приблизно по 10 відсотків ресурсів.

II. ПРОБЛЕМАТИКА

Щоб з'ясувати, чи досягає ТД МВФ оголошених цілей та які коригувальні заходи можуть бути необхідними, доцільно розбити процес ТД на окремі етапи і спробувати знайти відповіді на три загальних питання. По-перше, чи відповідає розподіл ресурсів ТД серед країн та конкретних напрямків діяльності в межах країни цим цілям? По-друге, наскільки ефективно надається ТД в період реалізації проектів допомоги? По-третє, який ефект здійснює ТД і як він вимірюється чи контролюється? Що дає реалізація програми як у найближчій перспективі, так і після її завершення, наприклад, після припинення програми чи фінансування за проектом, і які чинники визначають тривкість вигод від ТД? Розгляд цих трьох питань наводиться нижче.³

Актуальність та пріоритезація програм ТД. Як вона розподіляється?

Головними інструментами, якими користується МВФ для досягнення вищезазначених цілей, є надання кредитів на підтримку стабілізації, нагляд з боку МВФ та здійснення відповідної діагностичної роботи, наприклад підготовка Звітів про дотримання стандартів і кодексів (РОСК) і реалізація Програм оцінки фінансового сектора, а також надання ТД. Ключове питання полягає в тому, як відбувається пріоритезація ресурсів ТД (розподіл ресурсів серед країн і між конкретними напрямками діяльності в межах країни) і як ТД ув'язується із зазначеними іншими інструментами МВФ для того, щоб вона якомога ефективніше сприяла досягненню загальних цілей організації.

В ідеалі програма ТД має ґрунтуватися на середньостроковій стратегії підтримки держави-члена (яка розробляється спільно з офіційними органами країни) у

³ Зазначені три напрями аналізу відповідають етапам оцінки допомоги на цілі розвитку, які були визначені Комітетом сприяння розвитку (КСР): актуальність; дієвість і ефективність; отриманий ефект.

вирішенні питань, які входять до кола головних повноважень МВФ. Керівний організуючий принцип (у визначенні необхідної ТД) має полягати в тому, щоб запобігти виникненню ситуації, коли брак знань і практичних навичок та досвіду стає серйозною перешкодою для здійснення ключових реформ, передбачених стратегією. Такі перешкоди можуть виникати на різних рівнях: на рівні розробки більш досконалих заходів політики; на рівні побудови інститутів, необхідних для впровадження і забезпечення сталого проведення такої політики; і на рівні законодавства і нормативних актів, необхідних для виконання завдань, що стоять перед такими інститутами.

Оволодіння спеціальними знаннями може бути необхідне для розширення можливостей офіційних органів в плані визначення конкретних заходів політики реформ. У таких випадках ТД складається, як правило, із цілеспрямованих короткотермінових заходів. Однак, залежно від рівня інституційного розвитку, допомога може також бути потрібною для підтримки реалізації програм і рекомендацій щодо питань політики чи для розвитку власних можливостей країни в плані проведення діагностики. Така діяльність скоріше відноситься до сфери зміцнення потенціалу, що нерідко вимагає більш тривалої ТД і здійснення подальших заходів. Вибір правильного співвідношення між коротко- і довгостроковими видами ТД та забезпечення їх взаємодії та відповідності іншим інструментам МВФ з часом стає одним з найскладніших завдань розробки загальної програми ТД (взаємозв'язки між ТД та іншими інструментами МВФ показані на рис. 1).

Одне з ключових питань стосується того, наскільки ефективно здійснюється цей процес сьогодні. Чи узгоджується ТД, що надається країні, із середньостроковою стратегією МВФ, яка повинна становити основу для визначення та узгодження пріоритетів ТД? Чи забезпечує функція нагляду такий комплексний підхід? Або чи є ТД результатом розрізаних дій, продиктованих особливими вимогами програм, РОСК, ФСАП і т.п.? Як визначаються допустимі компроміси? Наскільки повно залучаються до цього процесу офіційні органи країни?

Дієвість і ефективність процесу надання ТД

Досягнення кінцевих цілей ТД залежить також від ефективності і дієвості зусиль в процесі надання допомоги. Для визначення корективів, внесення яких протягом періоду виконання програми може бути потрібним як з боку МВФ, так і з боку офіційних органів країни, дуже важливо мати надійну систему контролю і моніторингу, особливо у разі більш тривалих програм ТД. У зв'язку з цим може бути поставлено декілька питань: (1) Чи були досягнуті проміжні цілі? (2) Наскільки ефективно МВФ здійснює нагляд і контроль як за використанням ресурсів, так і за проміжними результатами в процесі реалізації програми? (3) Чи є вже з самого початку достатня ясність стосовно цих індикаторів і способів визначення успіхів? (4) Наскільки ефективним був діалог з офіційними органами у забезпеченні успіху в період реалізації?

Ретроспективна оцінка ефекту

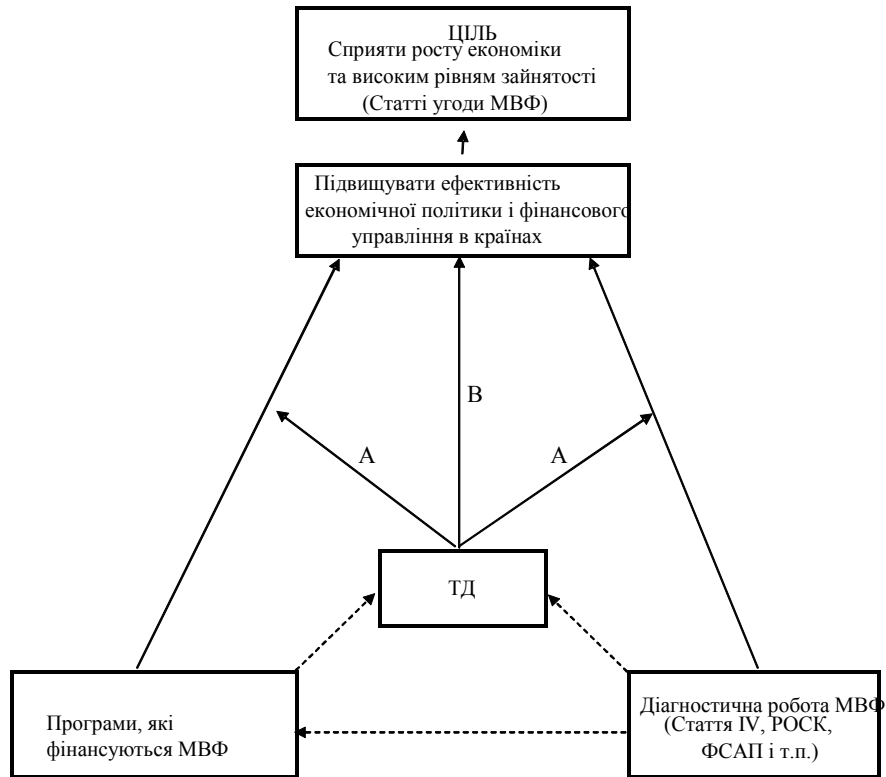
Більшість видів ТД, завдяки своєму характеру або іншим чинникам, продовжують приносити користь і після завершення періоду надання допомоги. Коли завдання полягає у зміцненні потенціалу, справжнім показником успіху стає ефект, який спостерігається вже після завершення проекту. Важливого значення набуває здатність МВФ виявляти фактори, від яких залежить сталість отриманих вигод, і систематично стежити за такими факторами. У зв'язку з цим постає декілька питань: Яким є ефект ТД після завершення реалізації проектів і наскільки вірно МВФ оцінював його в минулому? Які фактори впливають на сталість отриманих вигод і чи намагається МВФ виявляти такі фактори? Яке значення мало авторство самої країни у складенні програми? Чи приносять короткострокові види ТД більш тривалу потенційну вигоду, яка може бути реалізована за невеликих додаткових витрат ресурсів МВФ?

III. РЕЗУЛЬТАТИ МИНУЛИХ ОЦІНОК ТД МВФ І НАСТУПНІ ДІЇ

У 1999 році Управління внутрішніх ревізій та інспекцій провело комплексну оцінку ТД МВФ, що охоплювала діяльність Департаменту з бюджетних питань (ДБП), Департаменту з кредитно-грошових і валютних питань (ДКВП) і Статистичного департаменту (СТА).⁴ Деякі з вищезазначених питань були проаналізовані в ході оцінки, яка здійснювалась з широким використанням опитувальника, спрямованого на співробітників МВФ, консультантів і державні органи, і включала детальне вивчення вибірки довільно відібраних проектів ТД. Було проведено декілька місій для перевірки узгодженості даних, отриманих від різних сторін.

⁴ У 2003 році ДКВП було реорганізовано і перейменовано в Департамент грошово-кредитних і фінансових систем (ДФС).

Рис. 1. Взаємодія ТД з іншими інструментами МВФ у вирішенні задач, що стоять перед організацією



ТД сприяє досягненню цілей МВФ у наступні способи:

- Сприяння виконанню програм, які здійснюються за підтримки МВФ, і реалізації рекомендацій щодо питань політики, запропонованих за результатами діагностичної роботи МВФ (А)
- Надання ТД незалежно від програм чи діагностичної діяльності (В), а саме:
 - Пряме надання рекомендацій щодо питань політики
 - Сприяння зміцненню потенціалу з метою розширення власних можливостей країн у плані розробки і проведення політики.

Головні висновки

Головні висновки були такими:

- ТД МВФ високо оцінюється державами-членами, які бажали б отримувати її у більших обсягах.

- Незважаючи на високу оцінку рекомендацій і порад, наданих в рамках ТД МВФ, видається, що найслабкішими елементами процесу консультацій МВФ є досягнення твердої прихильності самої країни вжиттю необхідних заходів, а також здійснення наступних дій для розвитку досягнутого; саме цим певною мірою пояснюється те, що приблизно в одній третині випадків ефект, отриманий від проектів ТД, був менш ніж задовільний.
- Складається враження, що ТД, яка надається під час перебування місії МВФ, є в цілому більш успішною, ніж ТД, що надається технічними експертами, які направляються на тривалий строк.
- Хоча реалізація рекомендацій і досягнення ефекту від ТД залежать насамперед від прихильності країни-отримувача допомоги вжиттю необхідних заходів, МВФ може збільшити імовірність досягнення відчутного ефекту від своєї ТД, здійснюючи підконтрольні йому заходи.
- Існує лише слабкий зв'язок між наглядом з боку МВФ та його ТД, яка здебільшого має реагуючий, а не випереджальний характер.
- Немає чіткої політики МВФ щодо технічної допомоги, ТД недостатньо аналізується і оцінюється, результати рідко доводяться до відома керівництва і Виконавчої ради, а отримані уроки і висновки широко не публікуються.

Оцінка відібраних проектів ТД показала, що найбільший ефект досягається у випадках, коли уряд країни бере активну участь в реалізації проекту і сприймає програму як свою власну, коли налагоджено відмінний зв'язок між сторонами, які надають, і сторонами, які отримують технічну допомогу, коли проекти ув'язані з більш широкими задачами політики, коли експерти добре підготовлені, коли підготовка проекту і рекомендацій має цілеспрямований і конкретний характер і коли наступним заходам приділяється особлива увага. Видається, що ні наявність програми, яку підтримує МВФ, ні присутність в країні постійного представника МВФ не мають статистично значущого впливу на отриманий ефект.

Рекомендації

Були запропоновані такі головні рекомендації:

1. *Необхідно тісніше ув'язувати оцінку пріоритетів ТД і розподіл ресурсів ТД з наглядовою діяльністю МВФ. Це повинно набути особливого значення у зв'язку з інтенсифікацією роботи МВФ з впровадження міжнародних стандартів і кодексів в галузі статистики, прозорості бюджетно-податкової сфери і прозорості грошово-кредитної і фінансової політики. Це вимагатиме переорієнтації ТД МВФ від корегувальних заходів до більш профілактичних видів діяльності. За результатами оцінки Виконавчій раді і керівництву було рекомендовано ухвалити чіткі засади*

політики, побудовані на принципі виходу за межі концепції технічної „допомоги” і переходу до концепції технічних „консультацій і співробітництва”.

2. З метою *тіснішої інтеграції технічного співробітництва з наглядом і роботою МВФ в рамках програм* було рекомендовано, щоб місії, які організуються відповідно до Статті IV, проводили з усіма державами-членами *технічні консультації (ТК)* для обговорення минулого досвіту реалізації технічних рекомендацій МВФ, а також майбутніх потреб. У випадку країн, що потребують значних обсягів ТД, персоналу МВФ разом з офіційними органами країни необхідно скласти *„плани заходів щодо технічного співробітництва” (ПЗТС)*, які ув’язували б таке співробітництво із задачами на середньострокову перспективу.

3. *ТД повинна обмежуватися предметними галузями, в яких МВФ має відносну перевагу.* Більшої ваги необхідно надавати проектам, які мають актуальне значення для основних цілей МВФ і в рамках яких офіційні органи демонструють найбільшу прихильність виконанню наданих їм рекомендацій. У випадках, коли офіційні органи країни-отримувача допомоги демонструють слабку прихильність незважаючи на всі зусилля з боку МВФ, технічне співробітництво необхідно припиняти.

4. *Імовірність успішного виконання рекомендацій можна збільшити шляхом удосконалення практики технічного співробітництва МВФ.* Практика МВФ повинна забезпечувати набагато активнішу участь національних органів на всіх етапах проекту: на етапах визначення проекту, вибору способу надання допомоги, відбору експертів, розробки проектного завдання, нагляду за виконанням проекту, здійснення подальшої роботи для контролю за виконанням рекомендацій, оцінки проектів після їх завершення.

5. *Необхідно уважніше вивчати майбутні прохання про відрядження експертів на тривалій строк і якість самих експертів,* необхідно також приділяти більшу увагу направленню експертів на короткі строки і призначенню експертів для нерегулярних відвідань та обслуговування групи країн. Процес наймання експертів необхідно розширити з метою відбору більшого кола кандидатів, які не лише володіють необхідними технічними навичками, але й вміють добре викладати, є комунікабельними, знають іноземні мови і мають досвід роботи в країнах, аналогічних за рівнем свого розвитку країнам, до яких вони відряджаються.

6. *Місії ТД повинні тісніше співпрацювати з офіційними органами в процесі підготовчої роботи* до від’їзду до країни, а також в ході підготовки рекомендацій на місцях, наступної роботи щодо контролю і розвитку рекомендацій і оцінки проектів після повернення до штаб-квартири.

Директори підтримали рекомендації стосовно більшої інтеграції ТД із загальними засадами політики країни і системою нагляду, зміцнення наступної діяльності з метою розвитку досягнутого і контролю за виконанням рекомендацій, поліпшення координації між сторонами, які надають ТД, і національними органами та

удосконалення відбору і підготовки експертів. Разом з тим директори застерegli проти перевантаження консультацій, що здійснюються відповідно до Статті IV. Крім того, вони висловили занепокоєння тим, щоб зобов'язання виконувати середньострокову програму ТД не підривали здатності МВФ гнучко реагувати на зміну умов.

Наступні дії і огляд ВТД в 2002 році

У відповідь на рекомендації звіту, підготовленого Управлінням внутрішніх ревізій і інспекцій, було запроваджено кілька ініціатив. По-перше, в квітні 2001 року МВФ видав заяву про політику в галузі ТД.⁵ В заяві була підкреслена важливість більшого авторства самих країн в розробці програм ТД. Вона містила заклик до проведення тісних консультацій з офіційними органами країн з метою визначення необхідних умов для ефективного використання послуг експертів. Вона закликала також до проведення огляду минулої і поточної діяльності з надання ТД, включаючи аналіз досягнень країни в плані виконання рекомендацій ТД, і до вивчення майбутніх потреб.

По-друге, з метою тіснішої інтеграції ТД з наглядовою діяльністю, МВФ в контексті свого нагляду провів експериментальні технічні консультації (ТК), в рамках яких була проаналізована минула ТД і погоджені майбутні пріоритети. Для країн з широкими потребами в ТД були підготовлені (також на експериментальній основі) комплексні середньострокові Програми заходів щодо технічного співробітництва (ПЗТС), які будуть обговорюватися з офіційними органами країн.

По-третє, в 2000 році з метою узгодження ТД з головними напрямками спеціалізації МВФ, основними сферами його програмної діяльності і ключовими ініціативами в галузі політики було впроваджено комплекс „фільтрів” та інструкцій щодо пріоритезації діяльності (цей комплекс був переглянутий в заяві про політику в квітні 2001 року). Одним з найважливіших „фільтрів” мав стати минулий позитивний досвід країни в використанні ТД та її прихильність здійсненню реформ.⁶

По-четверте, через те що оцінка, проведена в 1999 році, не охоплювала ТД, яку надає Юридичний департамент (ЮРД), пізніше була проведена спеціальна оцінка ТД

⁵ Див. вище: “Policy Statement on IMF TA”.

⁶ Опис цих „фільтрів” наводиться в заяві про політику в галузі ТД МВФ (додаток I). Ці фільтри, по суті, дозволяють визначити конкретні напрями програмної діяльності і ініціативи в галузі політики. Конкретними напрямками програмної діяльності є запобігання виникненню криз, скорочення бідності (країни ПРГФ), подолання криз, постконфліктні ситуації і регіональні механізми. До конкретних ініціатив в галузі політики відносяться наступна ТД в сфері додержання стандартів і кодексів, ФСАП, ХПК, заходів щодо захисту ресурсів МВФ, офшорних фінансових центрів і реформ політики/зміцнення потенціалу.

цього департаменту. Головні висновки були аналогічні висновкам за результатами оцінки 1999 року. Незважаючи на високу якість наданих рекомендацій, остаточна реалізація рекомендацій, отже й загальний вплив ТД, були лише помірними, що спричинилося недостатнім авторством офіційних органів країни в підготовці проекту.

По-п'яте, визнаючи важливість ТД для виконання основних обов'язків МВФ, керівництво МВФ підвищило статус колишнього Секретаріату з технічної допомоги (СТД) і в червні 2001 року створило окремий підрозділ в рамках Апарату Директора-розпорядника. Цей підрозділ був розширений і перейменований в Відділ управління технічною допомогою (ВТД).

ВТД започаткував проведення низки заходів, спрямованих на стандартизацію контролю і оцінки діяльності в межах МВФ, а також став ініціатором організації майбутньої програми ретроспективної оцінки конкретних галузей/ініціатив ТД. В червні 2002 року ВТД підготував для членів Ради документ під назвою "*TA policy and experience*" (Політика і досвід в галузі ТД), що містив огляд прогресу, досягнутого після проведення оцінки в 1999 році.⁷ В документі наводилися наступні головні висновки і рекомендації:

- Пріоритезаційні „фільтри” забезпечили більшу прозорість процесу розподілення ресурсів ТД і сприяли їх кращому розподілу в умовах постійно високого попиту на ці ресурси.
- Результати огляду 29 технічних консультацій (ТК) виявилися сумними. Департаменти, які надають ТД, зазначили, що ТК не додали нічого істотного до їх власного процесу планування діяльності. Регіональні департаменти указали, що обмін думками з офіційними органами країн виявився не таким інформативним, як очікувалось. З огляду на це—а також з урахуванням вже очевидного перевантаження консультацій, що проводяться відповідно до Статті IV,—в доповіді було рекомендовано відмовитися від ініціативи ТК.
- Поставлену перед ТК задачу „зосередження уваги на потребах конкретних країн” краще вирішувати за допомогою нових „фільтрів” пріоритезації розподілу ресурсів ТД, одним з яких є широке і цілеспрямоване обговорення ситуації в конкретних країнах між регіональними департаментами і департаментами, що надають ТД, в контексті річного Плану розподілу ресурсів ТД (ПРР)—головного засобу розподілення ресурсів на рівні країн. (Таким чином, головне завдання, що стоїть перед ПРР,—забезпечити стратегічний підхід до обґрунтування необхідності конкретних програм.)

⁷ International Monetary Fund (2002), “Review of TA Policy and Experience,” IMF Memorandum, SM/02/180. З цим документом можна ознайомитися на сайті в Інтернеті: www.imf.org/external/np/ta/2002/eng/061202.pdf.

- З огляду на все більшу увагу до питань моніторингу і оцінки в ході останніх засідань Ради департаменти, що надають ТД, підсилили свою діяльність в цій галузі. Зазначені зміни мали позитивний вплив на їх здатність оцінювати ефективність ТД. Департаменти час від часу здійснюють тематичні, регіональні або присвячені конкретній країні оцінки.

Важливим нововведенням у зв'язку з обговореннями на засіданнях Ради стало доручення директорів проводити більш формальну оцінку ефективності ТД та її впливу в контексті середньострокової програми ретроспективних оцінок. Для виконання цього доручення ВТД і різні департаменти, що надають ТД, нещодавно підготували розраховану на наступні три роки програму оцінки. Програма охоплює різноманітні напрями діяльності: комплексну оцінку на основі великої вибірки країн; цілеспрямоване вивчення галузей політики на основі невеликих вибірок країн; оцінку діяльності регіональних центрів ТД і дослідження конкретних країн і секторів. Конкретна тематика охоплює: ТД в галузі управління державними витратами в країнах Африки на південь від Сахари; оцінка ТД, що надається через регіональні центри ТД; ТД в галузі боротьби з відмиванням грошей; і ТД, спрямована на підтримку країн, які здійснюють реформу торгівлі. Обсяги ТД, що надається в галузях, які охоплюються оцінкою, становлять за розрахунками 150 людино-років.

IV. ЗАГАЛЬНІ ХАРАКТЕРИСТИКИ ПРОПОНОВАНОЇ ОЦІНКИ

При проведенні пропонованої оцінки головна увага приділятиметься деяким з питань, поставлених в Розділі II, включаючи аналіз наступних заходів, яких було вжито після здійснення оцінки в 1999 році. Зокрема, будуть вивчені питання розподілу ресурсів ТД і надання ТД державам-членам, а також питання, пов'язані з ретроспективною оцінкою і використанням її результатів для поліпшення управління ресурсами ТД і їх розподілу в майбутньому. Буде проаналізовано також, який вплив має система внутрішніх стимулів на ефективність ТД. Оцінка матиме таку структуру:

1. Тенденції і моделі розподілу ресурсів і надання ТД

Даний компонент оцінки спрямований на вивчення практики розподілу ресурсів в МВФ на агрегованому рівні. З використанням бази даних про ТД, надану протягом останніх шести років, будуть розглянуті наступні питання:

- Характеристики ТД і їх еволюція в часі у розрізі найбільших отримувачей допомоги і регіонів (включаючи розподіл у зіставленні з досягнутими економічними показниками).
- Тематична структура ТД.
- Частка ТД, наданої в постконфліктних ситуаціях.

- Характерні особливості, що виникли у зв'язку з появою нових організаційних задач/"фільтрів", затверджених протягом 2001 фінансового року з метою поліпшення пріоритетизації. Чи вплинули вони на розвиток подій.
- Наявність важливих розривів і відхилень від загальної тенденції на рівні країни, які можуть свідчити про внутрішні зміни, пов'язані, наприклад, з проведенням реформ, ступенем авторства країни в розробці програми, тощо.

2. Як приймаються рішення щодо розподілу ресурсів ТД МВФ?

В рамках даного компоненту оцінки розглядатиметься порядок прийняття рішень стосовно того, яким країнам і в яких галузях буде надана ТД. На основі вибірки (з приблизно 20) нещодавно складених планів розподілу ресурсів (ПРР), на підставі яких приймаються остаточні рішення щодо розподілу ресурсів на потреби конкретних країн, буде проаналізована ситуація в групі країн-отримувачів допомоги. Цей аналіз буде доповнений проведенням опитувань і вивченням внутрішніх документів і доповідей співробітників МВФ з метою кращого розуміння взаємодії різних сторін цього процесу (наприклад, регіональних департаментів і департаментів, що надають технічну допомогу, керівництва МВФ, офіційних органів країн і Виконавчої ради) і того, як ця взаємодія впливає на структуру і розподіл ресурсів ТД серед держав-членів МВФ. Будуть охоплені також ПРР в країнах, які одержують невеликі обсяги ТД, з метою вияснити причини цього.

Зокрема, необхідно буде розглянути такі конкретні питання:

- Як визначається загальний обсяг ресурсів, які виділяються на цілі ТД провідними департаментами, що надають ТД? Як визначається розподіл ресурсів серед країн? Як відбувається взаємодія різних департаментів (регіональних департаментів, департаментів, що надають ТД, РАП) протягом цього процесу? В якій послідовності здійснюється ця взаємодія?
- Як визначаються пріоритети ТД в межах країни? Наскільки повно вони відображають необхідність накопичення знань самими співробітниками МВФ? Чи забезпечує наглядова діяльність достатню середньострокову стратегічну основу для визначення потреб в ТД і пріоритетних напрямів надання ТД? Якщо це так, то наскільки часто спостерігається відсутність ув'язки пріоритетів ТД з наглядом? Внаслідок яких конкретних причин технічні консультації (ТК) з питань ТД, які становили один з компонентів нагляду (відповідно до рекомендації, прийнятої за результатами оцінки в 1999 році), не принесли успіху і врешті решт були припинені. Чи є альтернативні варіанти, які забезпечували б кращу ув'язку ТД з наглядом?

- Як залучаються до цього процесу офіційні органи країн? Чи достатньою мірою вони відчувають своє авторство на програму?
- Якою мірою розподіл ресурсів ТД визначається *задачами чи галузями політики*, що відбивають пріоритети організації, у порівнянні із задачами і галузями, що відбивають пріоритети країни? Чи сприяли „фільтри”, впроваджені протягом двох останніх років, кращому визначенню пріоритетів? Чи було їх занадто багато або ж занадто мало?
- Яку роль в процесі прийняття рішень щодо розподілу ресурсів ТД відіграють діагностичні інструменти і заходи політики, запроваджені Фондом протягом декілька останніх років (наприклад, ФСАП, РОСК, оцінка захисних заходів, тощо)?
- Як приймаються рішення щодо умов надання ТД? (Наприклад, на короткостроковій чи тривалішій основі, способи ув'язки з діяльністю інших сторін, що надають ТД, і т.п.)
- Чи не починається ТД надто передчасно порівняно до загальних зусиль в галузі політики? Чи не є надання ТД лише засобом забезпечити „присутність” у країні або жестом доброї волі за відсутності програми?
- Яким був вплив минулих оцінок ТД, яку було надано тій чи іншій країні, на прийняття рішень щодо розподілу ресурсів?

3. Стадія надання допомоги

В рамках цього компоненту оцінки головна увага зосереджуватиметься на *практиці надання ТД МВФ*. Це потребуватиме вивчення актуальності ТД в контексті конкретних потреб країн, а також ефективності надання ТД. Відповідні питання в даному розділі будуть розглядатися з точки зору країни-отримувача допомоги (тобто „клієнта”). Будуть проведені дослідження по 5-6 країнах, відібраних з групи в 20 країн, з метою оцінки використання ресурсів ТД після їх розподілу. Відбиратимуться країни, які отримали значні обсяги ТД у досліджуваній період і перебувають в різних умовах (тобто, країни, які мають право користуватися ресурсами ПРГФ, країни, які не мають такого права, країни з перехідною економікою).

Для підготовки даного розділу потрібно буде організувати відвідання країн співробітниками незалежного відділу оцінок (НВО), які, можливо за допомогою місцевих консультантів, проведуть оцінку практики надання ТД „на місцях”. Це потребуватиме певного поглибленого аналізу конкретних проектів ТД, ухвалених протягом двох останніх років, проведення зустрічей з консультантами, що надають ТД, і реципієнтами цієї допомоги, а також опитувань працівників МВФ, які працюють у відповідних галузях (наприклад, в галузі нагляду).

Зокрема, потрібно буде розглянути такі питання:

- Чи організоване надання ТД так, щоб це дозволяло оцінювати ТД в часі (як процесу надання, так і ефекту ТД)? Наскільки чітко апіорно визначаються критерії оцінки процесу надання ТД і ефекту від допомоги (наприклад, проміжні результати, показники кінцевого ефекту, початкові контрольні орієнтири)?
- Як відбираються особи, які будуть надавати ТД (наприклад з кола співробітників МВФ або зовнішніх консультантів)? Яку роль відіграє реципієнт допомоги в процесі прийняття такого рішення?
- Якою мірою фактично надана ТД відповідає первісній стратегії? Чим викликані відхилення? З чієї ініціативи—внутрішньої або країни—відбулися ці відхилення?
- Чи існує достатнє порозуміння між МВФ і офіційними органами країни відносно очікувань сторін, що надають і одержують ТД, під час визначення способів надання ТД для досягнення її максимального ефекту?
- Чи здійснюють департаменти моніторинг результатів і показників успіху *протягом* усього терміну реалізації проектів? Якщо це так, то як це робиться? Як департаменти, що надають ТД, або країни визначають необхідність внесення корективів протягом періоду реалізації проекту? Як здійснюється коригування або адаптація ТД у випадку виявлення недоліків або виникнення непередбачених обставин?
- Чи враховує МВФ можливість використання альтернативних джерел ТД, що відповідають його відносним перевагам, для принесення максимальних вигод своїм державам-членам? Як ТД МВФ поєднується з більш широкими задачами зміцнення потенціалу країн та/чи діяльністю донорів? Наскільки повно ТД МВФ координується з ТД Світового банку, інших міжнародних фінансових організацій та/чи двосторонніх донорів?

4. Ретроспективна оцінка та зворотній зв'язок

На основі підвибірки проектів ТД для вивчення ситуації в конкретних країнах (див. Розділ 3) будуть розглянуті наступні питання:

(а) Як МВФ здійснює ретроспективну оцінку ефекту і як результати оцінки враховуються в процесі прийняття наступних рішень стосовно ТД?

- Що робили департаменти для оцінки успіху після завершення проектів? Чи надають такі ретроспективні оцінки об'єктивний і легкий для розуміння спосіб забезпечення підзвітності і управління майбутніми ресурсами ТД? Яку роль відіграють офіційні органи країни?

- Що було зроблено для визначення середньострокового (тобто інституційного) ефекту від реалізації проектів (а не лише короткострокових технічних результатів)?
 - Чи створює проведення оцінки достатні можливості для накопичення інституційних знань і урахування результатів оцінки при прийнятті майбутніх рішень щодо розподілу ресурсів ТД і умов надання ТД? Чи існують можливості для додаткового поліпшення?
 - Якою була роль постійних представників МВФ в цьому процесі?
- (b) Що відбувалося на місцях? Чи існують системні фактори, які обмежують ефективність/сприяють успіху проектів ТД?**

- Яким був короточасний і середньостроковий вплив конкретних видів ТД у порівнянні з первісно визначеними кінцевими цілями? Чи спостерігається ефект, не передбачуваний первісними цілями? Чи існують системні фактори, якими пояснюються успіхи/невдачі в конкретній країні чи в конкретному секторі/галузі в різних країнах?
- Чи існують системні фактори, якими пояснюється сталість ефекту після завершення проекту? Чи є авторство самої країни важливим фактором, від якого залежить прихильність офіційних органів виконанню рекомендацій? Чи були враховані ці фактори при первісній підготовці проекту чи при визначенні корективів в середині строку його реалізації?
- Чи сприяє внутрішня система стимулів успішній і сталій реалізації ініціатив в галузі ТД, насамперед тих, що мають довгостроковий характер?

V. СФЕРА ОХОПЛЕННЯ І МЕТОДОЛОГІЯ

Головна увага при проведенні оцінки зосереджуватиметься на ТД, надання і управління якою здійснюються безпосередньо з штаб-квартири МВФ в Вашингтоні. Діяльність чотирьох створених на місцях регіональних центрів ТД оцінюватися не буде. Два з них—це недавно створені регіональні центри технічної допомоги для країн Африки на південь від Сахари (АФРИТАК), які були відкриті в кінці 2002 року. Ми вважаємо, що оцінювати їх роботу поки що передчасно. У двох інших центрах (Карибському регіональному центрі технічної допомоги (КАРТТАК) і Тихоокеанському регіональному центрі технічної допомоги (ПФТАК)) регулярно проводяться незалежні оцінки.

Оцінка не буде охоплювати Інститут МВФ, основна діяльність якого пов'язана з професійною підготовкою не лише посадовців з країн-членів Фонду, але й великої кількості власних співробітників МВФ. Таким чином, сфера його повноважень є

ширшою і відрізняється від діяльності з надання ТД, що підлягає перевірці, і його оцінка, у разі необхідності, може бути проведена в рамках окремого проекту.

Як вже зазначалося, методологія і емпірична основа оцінки змінюються при переході від одного розділу до іншого. Розділ 1 (тенденції і моделі) охоплюватиме всю сукупність заходів щодо надання ТД, здійснених ДБП, ДДФ, СТА і ЮРД протягом останніх шести років. В розділі 2 (розподіл ТД) головна увага зосереджуватиметься на аналізі вибірки рішень щодо розподілу ресурсів, прийнятих в останні два роки, яка охоплюватиме групу з приблизно 20 країн, що представляють різні регіони і рівні розвитку, в тому числі країн, які отримали як великі, так і незначні обсяги ТД порівняно до розміру їх економік. Вибірка включатиме як країни з програмами МВФ, так і країни, що не мають таких програм. Таке різноманіття країн дозволить збагатити аналіз факторів, що визначають розподіл ресурсів. Буде вивчена внутрішня документація, на підставі якої приймалися остаточні рішення щодо розподілу ресурсів ТД, і будуть проведені опитування співробітників, які брали участь в складенні ПРР для конкретних країн.

Розділи 3 (практика надання допомоги) і 4 (ефект і можливість оцінки) вимагають більш глибокого аналізу конкретної діяльності з надання ТД і досвіту країн, при проведенні якого буде широко використовуватися інформація про те, що дійсно відбувається на місцях. Ці розділи будуть спиратися на вибірку у приблизно 5-6 країн з вищезгаданої групи країн із зосередженням уваги на країнах, які отримували найбільші обсяги ТД. Широко використовуватимуться відвідання країн і опитування керівників і посадовців офіційних органів, які мали безпосереднє відношення до досліджуваних заходів з ТД.

Під час оцінки будуть вивчатися також можливості додаткової методології, заснованої на широкому використанні опитувальників. Наприклад, опитувальники можна буде розіслати відібраній групі консультантів, які надавали ТД безпосередньо на місцях, з проханням висловити свої погляди щодо певних питань, поставлених у розділах 3 і 4.