

ОРГАНИЗАЦИЯ
ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

ГЕНЕРАЛЬНАЯ
АССАМБЛЕЯ



Distr.
GENERAL

A/38/333

12 August 1983

RUSSIAN

ORIGINAL: ARABIC/CHINESE/ENGLISH/
FRENCH/RUSSIAN/SPANISH

Тридцать восьмая сессия
Пункты III и IV предварительной
повестки дня*

ПЛАНИРОВАНИЕ ПО ПРОГРАММАМ

ОБЪЕДИНЕННАЯ ИНСПЕКЦИОННАЯ ГРУППА

Сотрудничество системы Организации Объединенных Наций
в развитии оценки правительствами

Записка Генерального секретаря

Генеральный секретарь имеет честь препроводить членам Генеральной Ассамблеи доклад Объединенной инспекционной группы, озаглавленный "Сотрудничество системы Организации Объединенных Наций в развитии оценки правительствами" (JIU/REP/82/12).

* A/38/150.

СОТРУДНИЧЕСТВО СИСТЕМЫ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ
В РАЗВИТИИ ОЦЕНКИ ПРАВИТЕЛЬСТВАМИ

Подготовлено Альфредом Н. Фордом и Эрлом Д. Сомом
Объединенная инспекционная группа

Содержание

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
РЕЗЮМЕ		
I. ВВЕДЕНИЕ	1-6	1
II. ПОНЯТИЕ	7-13	1
III. ОСНОВЫ ПОЛИТИКИ	14-31	3
IV. ПРОШЛЫЕ УСИЛИЯ И ПРЕПЯТСТВИЯ	32-57	5
A. Ограниченность предыдущего опыта	33-40	5
B. Препятствия, с которыми сталкиваются правительства	41-45	7
C. Оценка "со стороны доноров"	46-57	7
V. БУДУЩИЕ ПЕРСПЕКТИВЫ	58-72	9
A. Использование	59-61	9
B. Понимание	62-68	10
C. Сотрудничество	69-72	11
VI. ТЕКУЩАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ СИСТЕМЫ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ	73-108	11
VII. ТИПЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ	109-118	18
VIII. ФАКТОРЫ, ВЛИЯЮЩИЕ НА ОЦЕНКУ	119-136	21
IX. ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ	137-144	23
A. Выводы	137-139	23
B. Рекомендации	140-144	24

Приложение: Избранная аннотированная библиография последних документов, касающихся проведения оценки правительствами

РЕЗЮМЕ

Становление оценки как основного элемента управления развитием происходит медленно. Однако в последние несколько лет все большее признание получал тот факт, что оценка имеет важное значение для повышения качества и результативности программ и проектов, а это сопровождалось выдвижением новых инициатив в области международной политики и расширением совместных усилий, направленных на оказание помощи правительствам в развитии оценки.

В настоящем докладе приводится первоначальный перечень действий, мер и публикаций, связанных с этой "новой" областью развития. В нем кратко рассматриваются:

- концепция и проблема "сотрудничества в развитии оценки правительствами" (глава II);
- недавние инициативы в области межправительственной политики в рамках системы Организации Объединенных Наций, которая делает все больший акцент на результативность и эффективность программ, оамостоятельность национального управленческого потенциала и значительность роли, сыграть которую может оценка (глава III);
- факторы, которые тормозили развитие оценки в прошлом, например технические проблемы, препятствия, с которыми сталкиваются правительства, и забота доноров о своих собственных потребностях в оценке (глава IV);
- благоприятные тенденции к расширению использования оценки и ее более глубокому пониманию, а также развивающаяся в настоящее время совместная деятельность (глава V);
- текущая совместная деятельность организаций системы Организации Объединенных Наций по содействию проведению оценки правительствами (глава VI);
- развивающиеся различные виды совместной деятельности по проведению оценки (глава VII);
- факторы, которые, как показывает накопленный до настоящего времени опыт, имеют важное значение для успешного проведения оценки (глава VIII);
- последние соответствующие документы организаций системы Организации Объединенных Наций и других источников (приложение).

В настоящем докладе сформулировано несколько рекомендаций, согласно которым организациям системы Организации Объединенных Наций следует обеспечить дальнейшее поощрение совместных творческих усилий, направленных на оказание помощи правительствам в развитии оценки. Инспекторы надеются, что правительства, а также двусторонние, неправительственные и другие международные организации также будут развивать, поощрять и поддерживать такую деятельность, с тем чтобы лучше реализовать потенциальные возможности оценки.

I. ВВЕДЕНИЕ

1. Согласно используемому определению, которое является общепринятым в системе Организации Объединенных Наций, оценка представляет собой:

"процесс, направленный на максимальное, систематическое и объективное определение целесообразности, эффективности и воздействия мероприятий в свете тех целей, которые эти мероприятия преследуют".

2. В последние годы правительства и международные организации все больше испытывают нехватку имеющихся ресурсов для удовлетворения насущных потребностей. Однако в отличие от прежней преимущественной ориентации на качество и "предоставление" этих дефицитных ресурсов, которая часто подвергалась критике, задача оценки состоит в том, чтобы помочь обеспечить высокое качество за счет использования таких ресурсов для получения желаемых результатов. Таким образом, оценка представляет собой аналитический и практический метод, который должен стать составным и постоянным элементом основного процесса управления наряду с планированием и практическим осуществлением. Он обеспечивает управляющим и директивным руководителям информацию и анализ степени достижения поставленных целей и соответствующих причин, для того чтобы улучшить как текущую, так и будущую деятельность.

3. С 50-х годов в системе Организации Объединенных Наций проявлялся неровный интерес к оценке, однако в последнее время он значительно возрос, что говорит о признании указанных выше факторов. С 1977 г. Объединенная инспекционная группа (ОИГ) подготовила ряд докладов о ходе работы в области оценки (включая глоссарий, содержащий вышеизложенное определение), в которых в частности, говорится об активизации усилий системы по развитию сотрудничества с правительствами в целях создания их собственного потенциала в области оценки.

4. В замечаниях к этим докладом Административный комитет по координации (АКК) поддержал эту мысль. Он отметил наличие тесной взаимосвязи многих мероприятий системы Организации Объединенных Наций с программами правительства, важное значение полного управления деятельностью в области технического сотрудничества и контроля над ней со стороны правительств и потенциальные возможности сотрудничества в проведении правительствами самостоятельной оценки проектов и программ.

5. В конце 1981 г. и в течение 1982 г. ОИГ получила данные и замечания по этому вопросу от организаций системы Организации Объединенных Наций, в том числе от Мирового банка и от Международного фонда сельскохозяйственного развития (МФСР), которые не являются организациями-участницами ОИГ. Были проведены консультации с репрезентативной группой резидентов-представителей ПРООН и/или правительств. Кроме того, инспекторы провели и другие обсуждения, а также проанализировали значительное число документов, имеющих в настоящее время. Они хотели бы поблагодарить всех участников за их многочисленные и конструктивные замечания.

6. Развертывающиеся в мировых масштабах усилия правительств области оценки, а также возрастающая поддержка этих усилий обладают большим потенциалом для укрепления технического сотрудничества и развития в целом. Инспекторы надеются, что данный доклад может служить в качестве первоначального обзора и "банка" идей для стимулирования дальнейшей деятельности среди организаций системы Организации Объединенных Наций, а также среди правительств и других двусторонних и многосторонних организаций, занимающихся проблемами развития.

II. ПОНЯТИЕ

7. На первый взгляд концепция "сотрудничество в развитии оценки правительствами" проста и однозначна. Однако при более пристальном ее рассмотрении можно выявить связанные с этим проблемы.

8. "Сотрудничество в развитии оценки". Правительству, искивающему помощь в разработке задач оценки, противостоят не только примерно 25 организаций системы Организации Объединенных Наций и их составных или ассоциированных учреждений, отделений, институтов и центров. Существует еще 30-40 многосторонних организаций и банков, многие из которых располагают обширными программами в области развития. Имеется 30 или более доноров, предоставляющих помощь на двусторонней основе (некоторые из них являются также получателями помощи). Имеется также несколько сот неправительственных организаций, активно осуществляющих международные программы в области развития, а также растущее число национальных и региональных учреждений и международных консультативных фирм, активно занимающихся такой областью, как управление развитием. Кроме того, и сами правительства все в большей степени разрабатывают процессы оценки и накапливают собственный опыт. Многие из этих потенциальных источников располагают своими собственными самостоятельными концепциями, политикой, процедурами и методами оценки. Хотя такое разнообразие встречается и в других областях технического сотрудничества, оценка представляет собой более сложную проблему, поскольку она применяется ко всем секторам развития и является относительно "новой" областью. Правительства пока еще не определились в вопросе о том, кто и как может помочь им.

9. "Оценка". Существуют различные виды и категории оценки, охарактеризованные ниже, а мнения относительно "приемлемых" подходов, методов и приемов, которые необходимо использовать применительно к каждой категории, могут значительно отличаться.

- а) Оценка может быть "текущей" (проводится в ходе осуществления определенного мероприятия) или "последующей" (проводится после завершения соответствующего мероприятия) по своему характеру.
- б) Она может охватывать проекты, программы, административные процессы или политику.
- в) Она может быть "внутренней" (проводится в рамках соответствующей организации), или "внешней" (проводится специалистами со стороны), или "интегрированной самооценкой" (проводится лицами, непосредственно отвечающими за соответствующий вид деятельности, по установленной методике), или "независимой" (проводится людьми, которые непосредственно не связаны с данным видом деятельности).
- г) Она может затрагивать комплекс вопросов: "процесс" (оперативный), "целесообразность" (актуальность с точки зрения долгосрочных целей и других первоочередных потребностей), "эффективность" (измеритель, показывающий, в какой степени то или иное мероприятие достигает поставленных целей) или - что еще более трудно - "воздействие" (подающиеся выявлению изменения, полученные в данных условиях как результат того или иного вида деятельности).
- е) Она отличается от других контрольных функций, например от "предварительной оценки" (оценка потенциальных возможностей того или иного вида деятельности до принятия решения о его осуществлении), "инспекции" (специальное изучение на месте с целью решения конкретных проблем) и "ревизии" (анализ соответствия вида деятельности предварительно определенным финансовым или управленческим нормам или критериям), но дополняет их.
- ф) В частности, текущую оценку, которая предполагает довольно глубокий анализ сохранения актуальности того или иного вида деятельности, его нынешних и вероятных результатов, эффективности и воздействия, часто смешивают с "контролем" (непрерывный контроль за осуществлением мероприятия, с тем чтобы обеспечить его прохождение по плану).

10. Проведение "оценки правительствами". Правительства могут располагать весьма различными возможностями для проведения оценки. Одни правительства довольно хорошо знакомы с оценкой, другие знают о ней немного. Одни могут использовать довольно сложные процессы оценки, другие в настоящее время почти не имеют никакого потенциала. Одни могут располагать теми или иными квалифицированными кадровыми ресурсами, механизмом общего государственного управления и системой административной поддержки, другие - нет. Одни могут вести более активную деятельность по оценке на центральном уровне и более слабую - на местном уровне, другие могут оказаться в противоположном положении. Одни правительства проявляют большой интерес к оценке, другие могут относиться к ней скептически, а третьи могут вообще проявлять к ней мало интереса, либо же правительство может характеризоваться сочетанием этих подходов. Точно так же, причем это еще более важно, в разных странах культурные, политические, социально-экономические и административные системы, в которые должна вписываться оценка, характеризуются колоссальными различиями.

11. Правительства могут также характеризоваться широкими различиями с точки зрения структуры и механизма оценки. Оценкой могут заниматься центральные органы (возможна различная подчиненность), министерства или управления, специальные органы, занимающиеся проблемами развития, и региональные, окружные, районные и местные органы. К оценке могут привлекаться линейные руководители, специальные кадровые подразделения и координационные органы. Кроме того, для ее проведения могут использоваться национальные или региональные учреждения, например университеты, исследовательские институты и институты по подготовке руководящих кадров.

12. Национальные системы оценки не являются чем-то таким, что "имеют" развитые страны и чего "не имеют" менее развитые страны. Многие развитые страны характеризуются весьма разнообразной деятельностью и опытом в области оценки, однако в большинстве случаев это развивающийся фрагментарный процесс, который связан скорее с теоретическими, чем с оперативными исследованиями, и который ограничивается определенными секторами или смутно переплетается с другими видами контрольной, аналитической и ревизионной деятельности правительств. Пока еще имеется очень мало "моделей" комплексных оперативных систем оценки правительствами.

13. Таким образом, "сотрудничество в развитии оценки правительствами" - это сложная концепция, предполагающая множество участников, концепций, механизмов, подходов, национальных условий и структур. Этот вывод подсказан инспекторам тем, что различные собеседники очень часто высказывали различные мнения относительно характера и типа деятельности в области оценки, проводимой в различных странах.

III. ОСНОВЫ ПОЛИТИКИ

14. За последнее десятилетие исходная концепция технического сотрудничества претерпела значительные изменения. Прежнее представление о "проекте системы Организации Объединенных Наций", разрабатываемом в центральном аппарате учреждения и предусматривающем "параллельную деятельность" правительства, постепенно отходит на второй план. Высшей целью технического сотрудничества является развитие самостоятельного национального потенциала и тем самым поощрение стран управлять своей собственной деятельностью в области развития, включая оценку.

15. В Исследовании способности системы Организации Объединенных Наций по содействию развитию (Организация Объединенных Наций, Женева, 1969 г.) изложен комплексный управленческий подход к сотрудничеству в области развития. В нем подчеркивается, что каждое развивающееся государство-член должно рассматриваться в качестве "узлового центра всей деятельности - места, где уясняются и решаются проблемы". В нем подчеркивается важное значение программирования по странам и цикла сотрудничества в области развития, причем оценка как неотъемлемый и жизненно важный элемент должна пронизывать все этапы. Оценка должна применяться правительствами и системой в тесном взаимодействии и на основе тщательной координации, причем правительствам предложено создавать или укреплять свои собственные подразделения по оценке. Консенсус Совета управляющих ПРООН от 1970 г. (одобренный и содержащийся в резолюции 2688 (XXV) Генеральной Ассамблеи) в значительной мере отражает эти выводы.

16. В резолюции "Развитие и международное экономическое сотрудничество", принятой на седьмой специальной сессии в 1975 г. (резолюция 3362 (S-VII)), Генеральная Ассамблея заявила о своей убежденности в том, что всеохватывающей целью нового международного экономического порядка является повышение способности развивающихся стран индивидуально и коллективно осуществлять свое развитие.

17. В 1975 г. Совет управляющих ПРООН принял, а Генеральная Ассамблея одобрила (резолюция 3405 (XXX)) решение о новых перспективах технического сотрудничества, в котором содержится призыв к повышению гибкости, динамизма и эффективности деятельности и методов работы ПРООН. В качестве первого общего принципа в решении указано:

"Основная цель технического сотрудничества должна заключаться в содействии самообеспечению в развивающихся странах путем создания, среди прочего, их производственных мощностей и их внутренних ресурсов и путем увеличения наличия управленческих, технических, административных и исследовательских средств, требуемых в процессе развития".

18. Далее в решении говорится, что отбор первоочередных областей, в которых требуется содействие ПРООН, должен оставаться исключительной функцией правительств, что на правительства и учреждения в странах, получающих помощь, должны в возрастающей степени возлагаться задачи по осуществлению проектов, которым оказывает содействие ПРООН, и что

"техническое сотрудничество следует рассматривать с точки зрения достигнутых или требуемых результатов, а не с точки зрения затрат".

19. Резолюция о перестройке системы от 1977 г. (32/197) направлена на то, чтобы обеспечить системе Организации Объединенных Наций более полные возможности всесторонне и эффективно решать проблемы международного экономического сотрудничества и развития. Она предусматривает, в частности, повышение эффективности процессов планирования, процессов разработки программ и бюджетов и процессов оценки, а также усиление координации между учреждениями.

20. Кроме того, отмечено важное значение технического сотрудничества между развивающимися странами (ТСРС). В "Кувейтской декларации", опубликованной до специальной конференции Организации Объединенных Наций по этому вопросу в 1978 г., указывается:

"... традиционная техническая помощь в целом усиливает прежние формы зависимости... основными предпосылками жизнеспособного развития являются национальные возможности в области самообеспечения, отвечающие национальным целям и потребностям".

21. В 1978 г. ОИГ подготовила доклад, в котором рассматриваются альтернативные подходы к повышению стоимости предоставления услуг экспертов на основе финансирования со стороны ПРООН (JIU/REP/78/3). В докладе признается, что вопрос о стоимости услуг экспертов тесно связан с основными проблемами, обусловленными изменением представлений о цели и функциях технического сотрудничества, особенно в силу расширения возможностей развивающихся стран в области планирования, ориентации и осуществления своих собственных программ в области развития. В решении по данному докладу (79/48) от 1979 г. Совет управляющих предложил Администратору постепенно пересмотреть руководящие принципы и процедуры, с тем чтобы облегчить переход к осуществлению и управлению правительствами, способствовать более широкому использованию национального потенциала и повысить качество всех процессов управления проектами.

22. В докладе ОИГ от 1979 г. относительно деятельности системы Организации Объединенных Наций в области технического сотрудничества в Шри Ланке (JIU/REP/79/16) принимающим правительствам и организациям системы рекомендовалось критически оценить качество существующего обзора и оценки и активизировать усилия организаций по сотрудничеству с правительствами на местах с целью укрепления их управленческого потенциала в области развития. В совместных замечаниях по данному докладу (E/1980/82/Add.2) организации высказались в поддержку выводов о необходимости пересмотра систем разработки, обзора и оценки в области технического сотрудничества и их более систематического применения, а также о необходимости оказания поддержки усилиям правительств по совершенствованию своего собственного потенциала в области контроля и оценки.

23. В июне 1980 г. в первом докладе об оперативной деятельности в целях развития (A/35/224) Генеральный директор по вопросам развития и международного экономического сотрудничества сделал вывод о том, что система Организации Объединенных Наций медленно корректирует политику и процессы, с тем чтобы содействовать правительствам в наращивании их собственного потенциала в области осуществления проектов. Однако в докладе делается вывод о том, что прогресс в этой области будет способствовать укреплению самообеспеченности, поможет сократить административное бремя, испытываемое Организацией Объединенных Наций, и направить кадровые ресурсы и потенциал специализированных учреждений по их подлинному назначению: на предоставление технических консультаций, контроль и глобальные аналитические функции и функции в области политики.

24. В резолюции 35/81 Генеральной Ассамблеи от декабря 1980 г. вновь подтверждается принцип ответственности правительств за осуществление проектов. Кроме того, Ассамблея приняла Международную стратегию развития на третье Десятилетие развития Организации Объединенных Наций (резолюция 35/56), в которой основная ответственность возлагается на семи страны, но признается, что все же необходима эффективная поддержка со стороны международного сообщества. В качестве неотъемлемого элемента рассматривается обзор и оценка, причем в Стратегии содержится рекомендация, согласно которой следует укреплять потенциал правительств в области оценки, в случае необходимости, при помощи соответствующих многосторонних и двусторонних источников.

25. С 1974 по 1981 год в ряде резолюций Генеральной Ассамблеи (особенно 32/179 и 34/137), в резолюциях ЭКОСОС (особенно 1980/12) и докладах Генерального секретаря рассматривается вопрос о роли государственного сектора в содействии экономическому развитию развивающихся стран. В резолюциях и докладах подчеркивается важное значение совершенствования административно-управленческих механизмов учреждений государственного сектора в области развития, необходимость обеспечения дополнительной поддержки в целях укрепления национального потенциала, выявления новых подходов и обмена информацией об опыте различных стран.

26. В 1981 (DP/558) и 1982 (DP/1982/11 и Add.1) годах Администратор ПРООН информировал Совет управляющих о ходе работы и проблемах, связанных с внедрением исполнения проектов правительствами, его финансовыми и административными аспектами, а также о компетенции, политике и процедурах ПРООН и потребностях в дополнительной поддержке в этой области. Он сделал вывод о том, что расширение практики осуществления проектов правительствами должно носить постепенный и осторожный характер, однако этот процесс должен неуклонно развиваться по мере накопления опыта. Совет управляющих (решения 81/21 и 82/8) и Генеральная Ассамблея (резолюция 36/199) одобрили решение о продолжении этой работы.

27. Специальная конференция Организации Объединенных Наций по наименее развитым странам, проходившая в Париже в 1981 г., разработала Основную новую программу действий на 80-е годы (A/CONF.104/22/Rev.1). В Программе сделан вывод о том, что, в частности, укрепление административного потенциала и учреждений имеет решающее значение для использования всех возможностей проектов и программ развития в наименее развитых странах. В ней содержится призыв к другим развивающимся странам и донорам оказывать поддержку учреждениям, обеспечивающим подготовку кадров без отрыва от работы, и предоставлять все большее число высококвалифицированных экспертов в специализированных областях комплексного управления развитием, включая оценку.

28. На последующем совещании представителей наименее развитых стран учреждений-доноров, проведенном под эгидой ЮНКТАД в октябре 1982 г. (TD/B/933, TD/B/AC.21/12), подчеркивалось также, что наименее развитым странам необходимо создавать и укреплять в каждом из своих основных министерств и организаций подразделения по подготовке, отбору и оценке проектов/программ, а также принимать меры по эффективному осуществлению проектов/программ. В свою очередь, учреждениям-донорам следует разрабатывать более стандартные, простые и гибкие практику, процедуры и методы руководства в области предоставления помощи. На совещании подчеркивалось также, что качество, целесообразность и своевременность помощи имеют по крайней мере столь же важное значение, как и ее объем.

29. В ежегодном докладе Генерального директора об оперативной деятельности системы Организации Объединенных Наций в целях развития за 1982 г. (A/37/445) подчеркнута необходимость дальнейшего повышения качества, актуальности и влияния этой деятельности. Рекомендуются обеспечивать более тесную ее увязку с национальными программами, активизировать усилия по содействию укреплению национального управленческого механизма и более гибко учитывать различные национальные потребности и условия при обеспечении необходимого контроля за качеством и улучшении координации и согласования процедур. В докладе подчеркивается также важное значение укрепления оценки за счет ее более широкого применения составного элемента общих процессов планирования, программирования и разработки бюджетов, а так также за счет совместных с правительствами-реципиентами усилий по проведению ими своей собственной деятельности в области оценки, а также по поддержке этой деятельности.

30. Краткая хронология прежних принципиальных решений свидетельствует о наличии сильной тенденции к отказу прежних представлений о "проектах системы Организации Объединенных Наций" и их замене концепцией, "ориентации на страны". Идея содействия укреплению деятельности правительств в области оценки является одним (хотя и весьма скромным) из элементов этой новой концептуальной структуры с момента подготовки Исследования способности системы. Особенно веский аргумент в пользу этого дают "Новые перспективы" 1975 г., в силу того, что в них делается акцент на развитии самообеспеченности, на создании национального механизма управления развитием, на расширении передачи правительствам ответственности за управление проектами, осуществляемыми при помощи системы Организации Объединенных Наций и за их исполнение, а также на рассмотрении технического сотрудничества с точки зрения результатов, а не с точки зрения затрат.

31. В докладе Генерального директора от 1982 г. отмечается, что неотъемлемый характер оценки в цикле сотрудничества в области развития находит широкое признание в теории, но еще не получил широкого применения на практике. Однако новейшие концепции и проблемы в области технического сотрудничества по крайней мере помогают уяснить, какую фундаментальную роль может сыграть оценка. В последующих главах кратко рассматриваются факторы, которые имеют отношение к оказанию правительствами помощи в развитии оценки.

IV. ПРОШЛЫЕ УСИЛИЯ И ПРЕПЯТСТВИЯ

32. В целом, как представляется, оценка проникает в области развития довольно медленно и неравномерно, а часто и сталкивается с довольно многочисленными трудностями и препятствиями. Встречающиеся трудности выделяются в данной главе не только как уроки, которые следует извлечь, но и как база, на основе которой в настоящее время складываются значительные возможности для более целесообразной и рациональной деятельности в области оценки, как об этом говорится в главе V.

A. Ограниченность предыдущего опыта

33. Деятельность по оценке ведется в области развития на протяжении примерно трех десятилетий. Например, если говорить о правительствах, то Индия учредила Организацию по оценке программ в рамках

Комиссии по планированию в 1952 г., и с тех пор оценка развивается как на центральном уровне, так и на уровне штатов. В системе Организации Объединенных Наций Совет по технической помощи представил в 1954 г. доклад о "жизненно важном значении" методов систематической оценки, ЮНЕСКО опубликовала в 1955 г. материалы по оценке, а в 1959 г. подготовила оперативное руководство для оценки проектов в области развития.

34. Однако многие страны получили независимость и развернули в полном масштабе деятельность по национальному развитию только в 60-х годах. Многие из этих мер были (и по-прежнему) связаны с крупномасштабными долгосрочными проектами капиталовложений и характеризуются активным стремлением к интенсивной деятельности в области развития, ориентацией на позитивную направленность осуществляемых мероприятий и преимущественным вниманием к темпам погашения займов. В этой бурной атмосфере оценка как "последний этап" цикла управления развитием, отражающий то, что было или не было фактически осуществлено, неизбежно отходит на второй план.

35. В тех случаях, когда деятельность по оценке все же получила развитие, она испытывала сильное воздействие доминирующей роли экономических измерителей, используемых в технико-экономических обоснованиях: анализ рынка, влияние платежного баланса, макроэкономические показатели, данные о сбыте и производстве, анализ эффективности, скрытые цены и прежде всего - окупаемость капиталовложений. Хотя деятельность в области развития постепенно распространилась на техническое сотрудничество и стала концентрироваться уже на создании инфраструктуры и социальном развитии, применить к этим видам деятельности экономические категории и количественный анализ, связанный с оценкой, оказалось гораздо труднее.

36. Кроме того, в самых первых исследованиях в области оценки большое внимание уделялось сложным научным методам, изощренным методам сбора данных, широким полевым операциям, предусматривающим сопоставление с контрольной/анализируемой группой, а также долгосрочные наблюдения и анализ. Однако в силу того, что были установлены высокие стандарты, такие исследования оказываются дорогостоящими, трудоемкими и сложными операциями, что вызывает серьезные сомнения (как в развитых, так и в развивающихся странах) в том, что они целесообразны и полезны с точки зрения реального улучшения правительственных программ и проектов, направленных на получение конкретных результатов.

37. Оценка, и особенно оценка воздействия, сталкивается и с другими трудностями. Оценка выгод, функций, взаимозависимостей и ограничений затрудняется "экспериментальным" и "каталитическим" характером технического сотрудничества, небольшими масштабами его проектов в национальных программах, тем, что многие выгоды, которые оно может обеспечить, носят неосознанный и долгосрочный характер, а также совместным характером и отсутствием данных измерений. Многие проекты и программы не отличаются хорошим планированием и разработкой; нередко отсутствует объективность, и поэтому оценки являются по сути дела самоцелью; оценкой именуются многие поверхностные и эпизодические обзоры, а фактические ресурсы, выделяемые как правительствами, так и организациями, предоставляющими помощь, для проведения оценки являются весьма ограниченными.

38. В этих условиях в 60-х годах и начале 70-х годов интерес к развитию оценки и деятельность в этой области характеризовались то подъемом, то спадом. Оценка, в тех случаях, когда она проводилась, как правило, давала незначительные результаты, не носила характера сотрудничества и была скорее "научной" и "ориентированной на исследования", а не оперативной.

39. В 1965 г. Бюро технической помощи Организации Объединенных Наций изучило вопрос о том, в какой мере правительства-реципиенты проводят оценку проектов системы Организации Объединенных Наций, осуществлявшихся в 1963-1964 годах. Лишь 14% из 70 стран предусмотрели проведение так называемой "систематической оценки координирующими органами", что подразумевает регулярное проведение совместных обзоров хода осуществления (не обязательно оценки) всех проектов. В 12% стран отдельные министерства, как указано в докладах, проводят "систематическую оценку" (другого определения не приводится), а в 19% - "эпизодическую оценку". В 55% из 70 стран правительственные ведомства не проводят оценки; а в относительно наименее развитых странах было констатируемо, что можно вынести суждение о работе экспертов, а не об успехе или неудаче проектов в целом. Несмотря на недостатки, это исследование является, по-видимому, единственным относительно полным из всех когда-либо проводившихся исследований деятельности правительств в области оценки.

40. Еще в 1966 г. Генеральный секретарь подчеркивал, что следует всячески поощрять правительства-реципиенты к укреплению их собственных процедур координации и оценки за счет оказания технической помощи в создании механизма оценки или за счет оказания активной помощи резидентов-представителей и других сотрудников системы Организации Объединенных Наций в разработке приемлемых механизмов в области оценки на национальном уровне (E/4151). Однако до последнего времени система Организации Объединенных Наций, по-видимому, прилагала мало усилий по поддержке развития национального потенциала в области оценки.

В. Препятствия, с которыми сталкиваются правительства

41. Правительства также сталкиваются с рядом весьма серьезных препятствий к развитию оценки: во-первых, оценка не может быть эффективной без активной и неослабной политической поддержки, а ведь национальное развитие представляет собой прежде всего политический, а также социально-экономический процесс, и оценка достигнутых результатов может рассматриваться как весьма щекотливая проблема. Если правительства не пожелают поощрять, принимать или реализовывать выводы объективной оценки, то будет мало пользы от налаживания процесса оценки. Причем вовсе не безусловно, что в прошлом во многих странах проявлялся такой интерес к критической самооценке.

42. Во-вторых, часто не учитывается реакция на оценку на оперативном уровне. Оценка может восприниматься как угроза, которая будет использоваться как кара в отношении отдельных лиц, а не как конструктивный инструмент получения встречной информации в целях обеспечения лучших результатов. Прежняя эпизодическая и навязывавшаяся извне оценка часто не оттеняла позитивные аспекты и прямую пользу оценки для управленческих работников и поэтому вызвала определенный скептицизм, враждебность и защитную реакцию в отношении деятельности в области оценки.

43. В-третьих, многие страны испытывают нехватку подготовленных кадров, необходимых для проведения оценки, что справедливо и для других секторов. В прошлом подготовка кадров в области оценки или в области оценки как части основного процесса управления, по-видимому, была довольно ограниченной или слишком абстрактной, для того чтобы получить широкое применение в конкретных ситуациях. А там, где удалось подготовить национальные кадры и создать подразделения по оценке, также существуют значительные проблемы, связанные с текучестью кадров, и особенно с переходом квалифицированных специалистов на высокооплачиваемую работу в частный сектор.

44. В-четвертых, до недавнего времени во многих странах не уделялось большого внимания вопросам управления развитием. По-видимому, по-прежнему существует недостаточный потенциал в области сбора данных, слабые национальные информационные потоки, неполные данные о результатах работы, обзоре и отчетности. Базовая национальная административная система, по-видимому, слаба, а неудовлетворительное планирование, слабая разработка проектов и программ может еще больше затруднить проведение полноценной оценки хода работы.

45. В результате всех этих факторов в прошедший период был достигнут весьма слабый прогресс в формировании учреждений и механизмов для оценки программ в области национального развития. Оценка невысоко котируется как инструмент развития, причем в погоне за осуществлением программ, имеющих практическую направленность, и за решением текущих проблем она не считалась полезным инструментом повышения эффективности программ. Национальные правительства часто проявляют нежелание выделить хотя бы скудные средства на развитие оценки.

С. Оценка "со стороны доноров"

46. Проблемы, связанные с ограниченным использованием оценки, а также с тем, что правительства уделяют ей мало внимания, обостряются характером подходов доноров. В прошлом деятельность по проведению оценки, по-видимому, представляла собой, по существу, требование, устанавливавшееся внешними организациями, занимающимися предоставлением помощи, которые использовали свой собственный персонал и процедуры в области оценки для удовлетворения потребностей внутреннего управления и предоставления отчетности вышестоящим директивным органам. Вместо того чтобы помочь правительствам наименее развитых стран в совершенствовании управления развитием и повышении общей эффективности их программ, оценка стала просто "необходимой пилюлей", которую им приходилось проглатывать вместе с потоком внешней помощи.

47. Ряд правительств обратили внимание инспекторов на то, что обзоры и оценки, навязываемые донорами, часто ведут к подрыву и дезориентации национального управления в области развития, вместо того, чтобы содействовать ему. Созданию образа оценки как внешнего раздражителя, а не как полезного инструмента управления способствовало несколько факторов.

48. Многие такие обзоры и оценки проводились независимыми специальными миссиями вне страны - причем не делалось больших попыток, для того чтобы привлечь к ним национальные кадры или объяснить им ценность этой работы, - и преимущественно производили впечатление критики деятельности правительства со стороны. В последнее время наблюдается постепенный переход к участию правительств в таких миссиях, однако во многих случаях такое участие сводилось лишь к тому, что сотрудники правительства занимались организацией миссий, участвовали в выездах на места, возможно, присутствовали при обсуждении результатов и получали копию (а в некоторых случаях не получали и копии) заключительного доклада. Отсутствие у правительств энтузиазма к такой организационной деятельности часто расценивается как отсутствие энтузиазма к оценке, однако это вполне может отражать как раз то, что правительства невысоко ценят ту минимальную роль в области оценки, которая отводится им.

49. Хотя часто отмечается, что во многих странах на внешнюю помощь приходится небольшая доля усилий в области национального развития, прибывающие с визитом зарубежные миссии все же могут лечь серьезным бременем на сотрудников правительства, занимающихся проблемами развития. Правительство может иметь дело с 70-80 зарубежными организациями, занимающимися предоставлением помощи, и если большинство из них пожелает непрерывно направлять множество миссий, то это может отвлекать у административных работников принимающего правительства значительное время. Например, в одном из недавних исследований отмечается, что в течение 1981 года в одну страну прибыло 340 различного рода миссий, связанных с предоставлением внешней помощи, что привело к неразберихе на всех уровнях, а также к расходованию ресурсов и снижению эффективности.

50. Широкое разнообразие критериев, концепций и процедур внешней оценки вызывает путаницу, отнимает время у сотрудников принимающего правительства, которые пытаются в них разобраться, и мешают их участию в оценке и ее изучении. Несколько правительств также отметили, что часто работа по оценке, связанная с внешней помощью, носит весьма узкий характер и концентрируется на отдельных проектах. По словам одного из сотрудников правительства, "успех проекта" - проблема донора, а "успех программы" - национальная проблема.

51. Такая узкая ориентация доноров на "свой проект", по-видимому, часто представляет собой особо сильное препятствие к оказанию помощи правительствам в области оценки. Мало того, что внимание доноров часто концентрируется на осуществлении "своего" проекта, который может быть лишь небольшим элементом крупной национальной программы, оно часто концентрируется на адекватности осуществления конкретного проекта, игнорируя вопрос о том, каким образом можно помочь укреплению управленческого потенциала соответствующего подразделения министерства или правительства.

52. Помощь правительствам также блокируется инертными процедурами и узкими подходами. При управлении проектами большое значение имеют утверждение разработанных проектных документов, "предоставление" легко выявляемых вкладов и связанные с этим проблемы осуществления. Устаревшие процедуры проекта часто с трудом поддаются изменению, учет изменения политики обеспечивается эпизодически, а стимулы и санкции, связанные с общими результатами деятельности по руководству

проектами, часто отсутствуют. Немаловажно и то, что направленность проекта часто определяется исходя из того, что управленческий механизм правительства неудовлетворителен и приведет к медленному и неэффективному осуществлению проектов, что требует осуществления проектов силами международного персонала и не способствует созданию какого-либо целевого национального управленческого механизма и тем самым увековечивает зависимость.

53. Требования в отношении внешнего контроля и оценки также могут привести к серьезной оперативной нагрузке. Обширный и сложный проект может потребовать широкого сбора данных и проведения анализа, что поглотит значительные местные ресурсы, но дает лишь большой объем информации, которая не будет ни своевременной, ни полезной, в значительной степени перекроет возможности местной управленческой системы по ее освоению, а также возложит на национальный персонал, осуществляющий управление проектами, дополнительное бремя. Такие крупные проекты могут потребовать до 100 местных сотрудников, занимающихся контролем и оценкой. Хотя для внешних организаций, занимающихся предоставлением помощи и оказывающих помощь в осуществлении проектов, такое число может оказаться небольшим, это все же может означать, что значительное число квалифицированных управленческих работников и специалистов, занимающихся программами развития, будет отвлечено от решения столь же неотложных национальных проблем.

54. Кроме того, концепции оценки часто предлагаются правительствам в качестве жесткого "единственного и наилучшего" подхода, и даже не делается попыток приспособить их к местным административным системам, ценностям, традициям и подходам к развитию. Несколько правительств отметили, что оценка часто представляется им (а впоследствии и осуществляется) как самодовлеющий "инструмент" техники управления, причем не уделяется внимания необходимости ее увязки с другими основополагающими управленческими процессами национального развития, в частности с системами разработки проектов и программ, а также с системами контроля, отчетности и последующей деятельности.

55. Основопологающая концепция, лежащая в основе этой практики "перенесения центра тяжести на доноров", связана с заботой об объективности оценки. Учреждения-доноры склонны считать, что если оценку проводят они, то это будет "честная" оценка, а если оценку проводит правительство-реципиент, то она рискует превратиться в "камуфляж", призванный впечатлить вышестоящих работников и доноров, а также избежать признания недостатков правительства. Полагают, что этот тип политизированной оценки проявляется более отчетливо в тех случаях, когда речь идет о крупных программах и мероприятиях, или в том случае, когда новой политической партии или администрации приходится выносить суждения относительно программ своего предшественника.

56. Однако некоторые правительства отметили, со своей стороны, что временами сама суть работы по оценке и обзору выхолащивается тем, каким образом она проводится некоторыми представителями организаций, связанных с предоставлением внешней помощи. Приводились примеры миссий, когда их члены проявляли слабое знакомство с проектом или программой, для оценки которых они прибыли, или же случаи экспертов проектов, которые были слабо знакомы с методикой оценки, применять которую требовалось от них. Отмечались обзоры, которые проводились лишь как самоцель или которые не учитывали прогресса в достижении целей и конкретизировались на проблемах осуществления, а также анализы или оценки, которые проводились лишь для того, чтобы продолжить проект или начать новый этап даже в тех случаях, когда оценка ясно свидетельствовала о том, что проект следует прекратить.

57. Все эти проблемы обостряются почти полным отсутствием координации деятельности по обзору и оценке между внешними организациями, занимающимися предоставлением помощи, и правительствами (дальнейшее обсуждение - в последующих главах). Например, был отмечен недавний случай крупного проекта социального развития, в рамках которого двусторонний и многосторонний донор, каждый в свою очередь, проводили независимые ежегодные оценки, несмотря на то, что национальное руководство проектом располагало своим собственным многочисленным персоналом для проведения оценки.

V. БУДУЩИЕ ПЕРСПЕКТИВЫ

58. Как представляется, в настоящее время имевшие место в прошлом основные препятствия к проведению оценки правительствами - ограниченное использование, ограниченный интерес и ориентация на потребности доноров - проявляются в меньшей степени. По-видимому, существующие в настоящее время условия больше благоприятствуют значительному прогрессу в рамках правительств и между ними на основе существенной поддержки со стороны двусторонних и многосторонних учреждений.

A. Использование

59. Хотя идея оценки насчитывает несколько десятилетий, она никогда не получала достаточного признания со стороны правительств и учреждений, для того чтобы достичь "критической массы" и стать важным и расширяющимся направлением оперативной деятельности. В настоящее время такое положение изменяется.

60. Многие правительства создают или расширяют учреждения в области оценки и накапливают опыт проведения конкретной оценки в различных областях (как показывают обзоры опыта в области оценки, проведенные ФАО, ЮНЕСКО и Мировым банком, а также как свидетельствует Перечень центральных органов по оценке, составленный правительством Соединенных Штатов, - все это указано в библиографии к настоящему докладу). Как показывают значительные изменения, произошедшие в период между подготовкой докладов ОИГ по данному вопросу от 1977 и 1978 гг., в системе Организации Объединенных Наций значительно расширилась деятельность в области оценки. Кроме того, в своих политических заявлениях за прошедшие годы государства-члены организаций системы Организации Объединенных Наций все больше и больше подчеркивают необходимость прогресса в развитии такой оценки (как указано в главе III). Эти заявления, хотя они пока еще носят скромный и робкий характер, позволяют предположить, что оценка действительно является относительно "новой" областью развития, которая пока еще только вступает в период своего становления.

61. В настоящее время подход к оценке носит более прагматический характер, чем в прошлом. Оценка всегда должна быть как можно более объективной, строгой и систематической, причем эта проблема будет всегда стоять в повестке дня. Однако многочисленные опыты и эксперименты, описанные в библиографии, свидетельствуют о желании разрабатывать простые и удобные в работе приемы и методы, которые позволяли бы гибко учитывать различные условия при обеспечении необходимого исходного качества. Цель состоит не в том, чтобы разрабатывать изощренные и сложные методы оценки как таковой, а в том, чтобы в соответствующих обстоятельствах как можно эффективнее дать ответ на основные вопросы, связанные с оценкой: Какие цели ставятся? Как они достигаются и измеряются? Какие результаты получены или получаются и почему? И какие поэтому следует принять решения относительно текущих и будущих целей, ресурсов, политики и операций?

B. Понимание

62. В результате того, что в последнее время происходит подобное накопление опыта и изменение подходов и концепций, национальные сотрудники глубже знакомятся и осваиваются с оценкой, получают лучшее представление о том, что она может дать и чего нет. Конечно, самое главное состоит в том, что национальные и международные ресурсы, выделяемые на развитие, становятся все более дефицитными, тогда как нужды по-прежнему носят острый характер. Поэтому правительства больше озабочены качеством и результатами своих программ и ожидают, что деятельность в области развития даст существенные конкретные выгоды и поможет избежать ненужных расходов.

63. В связи с этим новым является признание того факта, что оценка может стать весьма полезным рычагом для управляющих проектов и программ, а также с точки зрения получаемых результатов, а не препятствием или угрозой. Она может стать чем-то большим, чем просто "одним" из составных элементов цикла управления: благодаря своим основным функциям, она

может способствовать пересмотру приоритетов в области управления и отказу от узкой ориентации на поступающие ресурсы и процессы в пользу более широкой ориентации на цели, получаемые результаты и повышение качества проектов и программ. Помогая улучшить проекты и переориентировать те из них, которые идут в неверном направлении, оценка "обеспечивает конкретную отдачу": прямые выгоды и экономия на издержках, которые она может обеспечить, значительно переключат выделенные на нее ресурсы.

64. В ответах, полученных инспекторами от правительств, доминирует мысль о том, что оценка может помочь им улучшить координацию управления и усилить контроль за своими программами в области развития. В них отмечается, что усиление мозаичности и массовости сотрудничества в области развития, а также многочисленность неотложных потребностей резко повышают необходимость взаимной увязки деятельности в области развития, ликвидации дублирования и параллелизма в работе, установления приоритетов в отношении соответствующих многочисленных конкурирующих видов деятельности (и проектов зарубежных доноров) и оценки важности и хода осуществления программ на стабильной и упорядоченной основе. Они полагают, что проведение оценки на всех уровнях сможет внести значительный вклад в эту работу.

65. Более глубокое знакомство с оценкой включает признание того факта, что она должна рассматриваться как обычный процесс управления. Во многих странах проявляется больший интерес к проведению "интегрированной" оценки, для того чтобы обеспечить управляющим оперативную обратную связь в целях своевременной корректировки осуществляемых мероприятий. А это в свою очередь, ведет к осуществлению контроля (непрерывный надзор за ходом осуществления) в сочетании с текущей оценкой, а также к активизации деятельности по улучшению разработки и созданию процедур контроля наряду с развитием оценки. "Последующая" оценка, хотя она считается важной в некоторых странах, по мнению многих других, является менее полезной, потому что она часто связана с более широкой сферой и расходами и сопряжена с временным разрывом между окончанием деятельности и оценкой, а также порождает трудности, связанные с эффективным использованием результатов этих оценок в практической деятельности.

66. По-видимому, более глубокое понимание получает тот факт, что оценка стимулирует и дополняет другие административные процессы. В прошлом нередко утверждалось, что оценка не может иметь места при отсутствии эффективных процессов разработки проектов, сбора данных и контроля. Однако хотя эти элементы и значительно облегчают оценку, они не являются ее абсолютной предпосылкой: дело в том, что оценка может выявить слабые стороны этих других процессов и помогает их совершенствованию. Кроме того, некоторые правительства полагают, что при наличии ревизионной деятельности, оценка может оказаться излишней. Однако правительства все больше признают, что эти два вида деятельности носят различный, но взаимодополняющий характер. И тот, и другой приносят большую пользу на самом оперативном уровне, причем для того, чтобы повысить общую эффективность деятельности государственной службы, необходимо обеспечить координацию их разработки и управления ими.

67. Изложенные выше закономерности, позволяют предположить, что, по-видимому, происходит известное "расслоение" соответствующих видов деятельности по оценке. Различные правительственные, многосторонние и двусторонние источники, с которыми консультировались инспекторы при подготовке настоящего исследования и которые проводят оценку на протяжении более или менее длительного периода времени, согласны, что складывается новая тенденция к более прагматическому пониманию и использованию оценки.

68. Однако несмотря на эти благоприятные тенденции, ограничения оперативного характера, с которыми сталкиваются правительства и которые отмечались в главе IV.B., по-прежнему сохраняются. Существует серьезная нехватка квалифицированных кадров, которые могут быть выделены для проведения работы по оценке, и очень остро ощущается потребность в расширении

практической подготовки. Напряженное положение с ресурсами, выделяемыми на цели развития, свидетельствует о более острой необходимости проведения оценки с целью повышения качества программ, а также препятствует выделению условных ресурсов, необходимых для налаживания деятельности подразделений по оценке и развитию процессов в этой области. Пока еще слабо ведется обмен информацией о новаторских концепциях и опыте, которые могут быть конкретизированы применительно к потребностям стран, заинтересованных в развитии своей собственной деятельности в области оценки. Для преодоления этих ограничений весьма необходима активная поддержка со стороны других стран, а также со стороны двусторонних и многосторонних учреждений.

С. Сотрудничество

69. Кроме того, постепенно получает признание тот факт, что деятельность в области развития должна способствовать созданию самостоятельных учреждений и гибких проблемных механизмов в рамках национальных правительств, причем нужно обеспечить более широкое участие и предоставление необходимой технологии, а соответствующая деятельность должна проводиться с учетом конкретных условий и потребностей той или иной страны. В рамках этой политики гораздо больше внимания уделяется проведению совместной деятельности, направленной на совершенствование государственного управления развитием и механизмов оценки.

70. Как показывают обзоры, включенные в библиографию, и ответы, полученные инспекторами от сотрудников правительств и представителей-резидентов ПРООН, правительства медленно приступают к обмену опытом в области контроля и оценки и к поиску рациональных концепций оценки и новых источников информации. В свою очередь двусторонние и многосторонние организации начинают признавать тот факт, что поддержка этого процесса обмена информацией и развития оценки правительствами укрепит их собственную деятельность в области технического сотрудничества.

71. Хотя работа пока еще носит весьма экспериментальный характер, в последние годы довольно быстро расширилась также конкретная деятельность по оказанию помощи правительствам в развитии оценки. Краткий и самый первый анализ деятельности по оказанию поддержки правительствам, проводимый в последующих двух главах, показывает, что еще пять лет назад таких видов деятельности было очень мало. Аналогичным образом, прилагаемая библиография показывает, что система Организации Объединенных Наций и другие организации подготовили значительное количество различных материалов, непосредственно посвященных проведению оценки правительствами: хотя некоторые из этих документов были опубликованы в предыдущие годы, их число весьма невелико по сравнению с тем, что имеется в настоящее время.

72. Коренные проблемы, связанные с соответствующими процедурами оценки, объективностью оценки и координацией деятельности в области оценки, пока еще сохраняются. Однако наметившийся в настоящее время отход от оценки "со стороны доноров" в пользу расширения совместного подхода может значительно смягчить эти проблемы. По крайней мере начинается процесс рационального поиска и диалога, направленных на более конкретное и практическое решение этих проблем.

VI. ТЕКУЩАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ СИСТЕМЫ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

73. Как этого и можно ожидать в относительно новой области развития, нынешнее сотрудничество системы Организации Объединенных Наций в развитии оценки правительствами характеризуется широкими различиями от организации к организации. Впереди идут более крупные специализированные учреждения и Мировой банк, однако интересные концепции используют и еще несколько организаций. Другие же организации пока еще не проявляют активности, хотя многие из них заинтересовались этой концепцией. Одни пока еще только разрабатывают свои собственные системы внутренней оценки, а другие же в значительной степени зависят от ПРООН, которая финансирует их деятельность в области технического сотрудничества в основном или полностью.

74. Ниже кратко упоминаются некоторые другие многосторонние организации, однако по существу описания ограничиваются системой Организации Объединенных Наций, поскольку в распоряжении инспекторов имелась только эта информация, а состояние других видов деятельности, проводимой во всем мире, пока еще в значительной мере не выяснено. Как представляется, национальные правительства, а также национальные, двусторонние, неправительственные и другие многосторонние учреждения выдвинули ряд важных инициатив в различных областях и в различных странах, однако для более полного анализа положения дел потребуются дальнейшая работа по совершенствованию обмена информацией.

75. Для облегчения справок последующие краткие обзоры деятельности изложены в алфавитном порядке (в английском тексте - прим.перев.); исключение составляют ПРООН и сама Организация Объединенных Наций, характеристика которых приводится в конце в несколько более подробном виде, с тем чтобы подчеркнуть особо важную роль, которую и та и другая организации могут сыграть в этой области.

Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций (ФАО)

76. В последние годы отмечается рост числа проектов ФАО в области технического сотрудничества, непосредственно относящихся к контролю и оценке. ФАО поощряет правительства создавать или укреплять подразделения по оценке в сельскохозяйственном и сельском секторах, организует курсы и семинары по подготовке кадров в рамках Регулярной программы, с тем чтобы оказать помощь в проведении оценки правительствами, шире использует национальные учреждения в своей деятельности по оценке и выпускает различные инструктивные и учебные материалы, которые полностью или частично относятся к оценке. В более широком плане Всемирная конференция по аграрной реформе и развитию сельских районов (ВКАРРСР) придает большое значение контролю и оценке деятельности по развитию сельских районов. В качестве приоритетного элемента программы мер по выполнению решений ВКАРРСР ФАО начала осуществление широкой программы, направленной на укрепление потенциала развивающихся стран в этой области, включая разработку руководящих принципов контроля и оценки на национальном уровне, проведение экспериментальных исследований в 17 странах с целью проверки критериев, осуществление ряда проектов, направленных на оказание помощи правительствам-членам в осуществлении контроля и оценки в конкретных подсекторах (например, пищевая промышленность, мелкое рыболовство и лесоводство в сельской местности), деятельность по подготовке кадров из числа национальных сотрудников через региональные центры и проведение совместно с другими учреждениями региональных семинаров по контролю и оценке развития сельской местности.

Международный фонд сельскохозяйственного развития (МФСР)

77. Все проекты МФСР в области развития, осуществляемые в интересах мелких фермеров и сельской бедноты, требуют включения специального компонента контроля и текущей оценки, причем ответственность за их проведение возлагается по мере возможности на группы местных и национальных учреждений. Кроме того, обычно имеется в виду, что независимые учреждения, дислоцирующиеся в странах-реципиентах, будут проводить последующую оценку с целью анализа общих результатов после завершения проекта. В рамках технической помощи МФСР большое внимание уделяется оказанию содействия в разработке проектов, развитии инфраструктуры, подготовке кадров и проведении исследований, включая создание систем контроля и оценки. По состоянию на июнь 1982 г. помощь в разработке соответствующих систем контроля и оценки проектов, финансируемых МФСР, была предоставлена в отношении 51 проекта в 38 странах.

Международная организация труда (МОТ)

78. Процедуры МОТ в области разработки и оценки проектов широко распространены в простой обобщенной форме на многих языках, с тем чтобы способствовать их широкому применению. Согласно процедурам, эти функции возлагаются на управляющих проектами (и дополняются другими "углубленными" оценками) независимо от того, к какому персоналу они относятся: к национальному или международному. Кроме того, в этих процедурах большое внимание уделяется дополнительному участию в оценке государственных организаций стран-реципиентов и местных ассоциаций предпринимателей и трудящихся, национальных технических экспертов и, по мере возможности, представителей специальных групп. В течение последних двух лет Группа МОТ по оценке осуществляла с целью поддержки этой новой системы широкую программу подготовки кадров, предусматривавшую участие национальных сотрудников в полевых семинарах и проведение специальных семинаров для национальных сотрудников в ряде стран. Отдел совершенствования методов управления МОТ разработал и начал использовать многоязычную учебную программу для национальных сотрудников, занимающихся разработкой, осуществлением и оценкой проектов. Кроме того, МОТ планирует осуществить несколько проектов, направленных на укрепление контроля и оценки деятельности по удовлетворению основных потребностей.

Международный торговый центр КНКТАД/ГАТТ (МТЦ)

79. МТЦ приглашает правительства участвовать в качестве полноправных членов во всех оценках проектов стимулирования национальной торговли, причем по этому пути решило пойти около 50 правительств. Кроме того, в марте 1982 г. Объединенная консультативная группа рекомендовала МТЦ уделять первоочередное внимание разработке учебных программ для сотрудников развивающихся стран в области оценки эффективности их собственной деятельности по стимулированию торговли.

Центр Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (ХАБИТАТ)

80. В своей Системе управления проектами ЦООНП предусматривает активное участие правительств на всех этапах цикла осуществления проекта, и в том числе развитие тесного сотрудничества в разработке отдельных планов "интегрированной" оценки проектов на основе процесса совместной подготовки кадров и "практического обучения". Этот подход довольно успешно используется в ряде стран и изучается другими странами с целью его использования. ЦООНП также помогает проводить ряд курсов по подготовке кадров в области контроля и оценки совместно с Мировым банком.

Детский фонд Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ)

81. В соответствии со своей стратегией Основных услуг и с принципом "программирования по странам" ЮНИСЕФ оказывает министерствам и другим организациям на национальном, субнациональном и местном уровнях помощь в предоставлении на базе общин недорогих услуг, связанных с удовлетворением потребностей детей. Недавно он выделил деятельность по контролю и оценке в виде составного элемента этого сотрудничества. В 1981 году Фонд содействовал проведению более чем 385 мероприятий в области оценки, которые, как правило, были направлены на улучшение разработки программ на основе расширения полевых исследований, обзоров и сбора базовой информации, а также предусматривали проведение ретроспективных оценок с целью улучшения осуществления будущих программ. ЮНИСЕФ содействует укреплению правительственных механизмов контроля и оценки за счет подготовки кадров, в том числе на основе семинаров, за счет организации участия сотрудников правительств в работе специальных курсов, а также оказывает помощь государственным учреждениям по подготовке кадров. Кроме того, консультанты, приглашаемые благодаря помощи ЮНИСЕФ, консультируют несколько правительств по вопросам совершенствования систем планирования проектов и управления ими, включая информационные системы и процедуры контроля, а также помогают укреплению существующих контрольных подразделений.

Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО)

82. В течение многих лет деятельностью и публикациями в области оценки занимаются и различные сектора ЮНЕСКО, однако в последнее время наблюдается заметное расширение этой работы. Сектор науки уделяет больше внимания оценке исследований и разработок, независимо от того, получают они помощь со стороны ЮНЕСКО или нет, на уровне исследовательских подразделений, на национальном и на международном уровнях, а также использованию проектов, миссий, учебных семинаров и технических коллоквиумов. Сектор образования разрабатывает и внедряет руководящие принципы, ведет подготовку кадров и проводит миссии в целях содействия развитию в государствах-членах управленческих программ оценки, лишенных "мистического покрова". Международный институт планирования образования подготавливает много документов и исследований по оценке образования и ведет значительную работу по подготовке кадров. Программа общей информации разработала ряд руководящих принципов, а также проводит семинары по оценке в области информации. Сектор социальных наук включил в среднесрочный план ЮНЕСКО (3.4/03) на 1977-1982 гг. тему "Методы оценки и подготовка кадров". Отдел социально-экономического анализа этого сектора выпускает текущие публикации, организует симпозиумы, коллоквиумы, семинары и осуществляет проекты, в которых особое внимание уделяется обмену информацией о "состоянии этого вида деятельности" на международном уровне; о совершенствовании практики оценки на местах, о методике и о подготовке кадров на региональном уровне, а также подготовке кадров в области соответствующей методики оценки социальных программ и проектов на национальном уровне.

Фонд Организации Объединенных Наций для деятельности в области народонаселения (ЮНФПА)

83. Недавно ЮНФПА одобрил ряд новых проектов, призванных содействовать созданию, отлаживанию или укреплению механизмов оценки и управленческих механизмов национальных программ, причем в настоящее время рассматриваются и другие подобные проекты.

Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ)

84. Принимающие правительства, несущие ответственность за осуществление проектов, играют ключевую роль в системе самооценки, используемой УВКБ, причем УВКБ также начало привлекать представителей правительств к работе по проведению более строгой оценки. Недавно была предпринята совместная оценка программы расселения беженцев в сельских районах, причем, как ожидается, в будущем число таких совместных оценок возрастет.

Организация Объединенных Наций по промышленному развитию (ЮНИДО)

85. Недавно ЮНИДО внедрила систему внутренней оценки, предусматривающую полный охват всех полевых проектов и обязательное участие правительств. Широкое распространение получил многоязычный справочник по оценке. Основная ответственность за проведение самооценки возлагается на Главного советника по техническим вопросам (управляющего проектом), независимо от того, на какой основе он приглашается: на международной или на местной. Правительство является и исполнителем, и участником, и конечным пользователем работы по проведению углубленной оценки.

Всемирный почтовый союз (ВПС)

86. С 1972 года ВПС регулярно направляет национальным почтовым управлениям просьбы о проведении оценки предоставляемого им технического сотрудничества, а Исполнительный совет ВПС регулярно рассматривает анализ этих оценок. Кроме того, в целях развития самообеспеченности ВПС отводит главную роль в осуществлении региональных проектов заинтересованным странам. В 1980 году ВПС проводил координационные совещания и совещание по оценке в связи с межгосударственными проектами, и в будущем он надеется продолжать и расширять практику проведения таких совещаний.

Мировой банк

87. Содействие развитию оценки правительствами-членами является официальным курсом Мирового банка. Этот подход избран в целях укрепления самообеспеченности и национального управления развитием, а также в целях сближения функций, связанных с проведением оценки, с практической деятельностью. В настоящее время Банк регулярно предусматривает в своих проектах, особенно в социальных секторах, возможность контроля за "интегрированной" оценкой и возможность проведения оценки. Хотя доклады реципиентов об оценке после завершения проектов пока еще не получили широкого распространения, существует надежда, что в будущем рецензионные доклады об осуществлении проектов Банка будут основываться на документированных оценках результатов, проводимых реципиентами, а не сотрудниками Банка. Отдел оценки операций Банка провел три региональных семинара по оценке операций в области управления национальной экономикой и приглашает сотрудников правительств-членов ознакомиться с его деятельностью по оценке. Институт экономического развития ввел в программу курсов управления тему "Последующая оценка", а недавно провел свой первый семинар по контролю и оценке на национальном уровне. Отдел сельского хозяйства и развития сельских районов организовал региональные семинары по вопросу об опыте различных стран в области контроля и оценки. В ежегодный доклад директоров-исполнителей Банка о деятельности в области оценки включается также доклад о ходе работы по расширению участия правительств в деятельности Банка в области оценки, а также о разработке ими своих собственных функций в области оценки.

Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ)

88. ВОЗ располагает наиболее полной программой поддержки в целях укрепления управленческого механизма, в том числе оценки, в государствах-членах. В 1981 году Всемирная ассамблея здравоохранения приняла Глобальную стратегию достижения здоровья для всех к 2000 году, а в 1982 году одобрила план действий по ее осуществлению, контролю и оценке государствами-членами на национальном, региональном и глобальном уровнях. Секретариат ВОЗ будет поддерживать и развивать этот процесс. В бюджете по программам на 1982-1983 гг. содержится раздел "Управление развитием национального здравоохранения", предусматривающей систематический и непрерывный процесс планирования и программирования развития национального здравоохранения, причем особое внимание уделяется внедрению или укреплению оценки национальных программ в области здравоохранения. ВОЗ разработала руководящие принципы, организовала учебные курсы и подготовила материалы для этих видов деятельности, а также критерии для контроля за ходом работы. В настоящее время проводится дальнейшая работа по совершенствованию и практическому испытанию руководящих принципов в области оценки, причем, по мнению ВОЗ, процесс управления, должным образом учитывающий местные условия, начал применяться примерно в сорока странах. Как в целях координации осуществления Стратегии, так и в целях создания общей атмосферы, в которой оценка стала бы полезным и признанным инструментом, в ходе деятельности на региональном и глобальном уровнях большое внимание уделяется также созданию единого процесса управления.

Всемирная метеорологическая организация (ВМО)

89. Ежегодно ВМО направляет правительствам вопросник с просьбой дать свою оценку деятельности в области технического сотрудничества, в частности в области подготовки кадров. Эта информация ложится в основу для ежегодного анализа технического сотрудничества Исполнительным комитетом ВМО, для контроля за текущей деятельностью и для разработки новых программ. В 1981 году ВМО получила 72% ответов на этот вопросник из 106 стран, которым он был направлен.

Программа развития Организации Объединенных Наций (ПРООН)

90. ПРООН является крупнейшим в мире каналом всестороннего технического сотрудничества, причем в период 1972-1981 гг. она решила финансировать примерно 15 000 проектов на сумму 4,7 млрд. дол. США. Почти все эти проекты "исполняются" 27 учреждениями системы Организации Объединенных Наций и ассоциированными учреждениями и поддерживаются 114 отделениями на местах, обслуживающими 152 различных страны и межгосударственные программы во всем мире. Кроме финансирования многих видов деятельности специализированных учреждений, охарактеризованных выше, ПРООН предстоит сыграть еще одну важную роль по крайней мере в трех областях.

91. Во-первых, весьма важное значение имеет система ПРООН в области контроля и оценки. Поскольку ПРООН является крупным финансовым учреждением, ее деятельность закладывает методологическую основу для других учреждений системы Организации Объединенных Наций и используется, особенно менее крупными учреждениями, в качестве ориентира для определения характера, очередности и масштабов деятельности в области оценки. Ее трехсторонние обзоры, в рамках которых периодически проводятся совещания сотрудников правительств, учреждений и ПРООН в целях оценки хода осуществления проектов, имеют особо важное потенциальное значение для выработки у многих участников навыков контроля и оценки.

92. Во-вторых, ПРООН обеспечивает финансирование деятельности в области оценки прежде всего за счет специальной статьи целевых расходов на оценку проекта, которые предусматриваются в бюджете проекта. В 1981 году она высказала предположение о том, что в качестве альтернативы можно было бы выделить, при помощи со стороны правительств, каждой стране 5% ориентировочного планового задания (ОПЗ) в целях финансирования дополнительных оценок проектов и услуг консультантов в области контроля и обзора. Совет управляющих просил также ПРООН (решения 81/21 и 82/8) рассмотреть и проанализировать складывающийся опыт осуществления проектов правительствами, вопрос о возможных дополнениях к ОПЗ, с тем чтобы способствовать удовлетворению потребностей, связанных с подготовкой кадров, покрытием административных расходов, набором персонала, получением услуг и других видов поддержки, а также вопрос об альтернативных методах поощрения исполнения проектов правительствами и об оказании помощи в этой области.

93. В-третьих, важным источником оценки может стать сеть периферийных отделений ПРООН, разбросанных по всему миру. Некоторые сотрудники правительств обратили внимание инспекторов на то, что полезную роль могут сыграть представители-резиденты как посредники между государственными учреждениями в области оценки, а также указали различные официальные и неофициальные меры, которые могли бы быть приняты сотрудниками ПРООН на местах, для того чтобы стимулировать и поддерживать их деятельность в области оценки. Несколько представителей-резидентов, с которыми были установлены контакты, также признали, что раньше они имели ограниченное представление об этой области и что они намерены наладить деловые контакты с государственными органами, занимающимися оценкой.

94. Таким образом, в потенциале ПРООН может сыграть ведущую и координирующую роль по отношению к учреждениям и правительствам, заинтересованным в укреплении механизмов общего управления развитием и оценки. В 1983 г. она представит Совету управляющих доклад о деятельности по совершенствованию системы ПРООН в области контроля и оценки, причем в этом докладе, а также в параллельном докладе ОИГ будет рассмотрен вопрос о том, какие меры может принять ПРООН, для того чтобы лучше сыграть эту потенциальную роль.

Организация Объединенных Наций

95. Сотрудники Организации Объединенных Наций информировали инспекторов о том, что в плане конкретной деятельности они прилагали мало усилий для того, чтобы оказать поддержку развитию оценки правительствами. Однако инспекторы считают, что при всех своих многочисленных соответствующих функциях и задачах Организация Объединенных Наций может и должна способствовать ликвидации серьезных пробелов в этой области.

96. Генеральный директор по вопросам развития и международного экономического сотрудничества выполняет важные функции, связанные с руководством оперативной деятельностью системы Организации Объединенных Наций в целях развития, а будучи связующим звеном между правительствами, межправительственными органами и подразделениями системы, он отвечает за выявление и решение важных проблем в области развития и политики. В своем докладе об оперативной деятельности за 1982 г. (см. главу III) он подчеркивает необходимость укрепления оценки за счет более широкого ее применения как составной части общих процессов планирования, программирования и разработки бюджетов, а также за счет сотрудничества с правительствами-реципиентами в проведении ими самостоятельной деятельности в области оценки и за счет оказания им содействия в этой работе.

97. Свой вклад в развитие контроля и оценки вносят также некоторые другие подразделения Организации Объединенных Наций, в частности Научно-исследовательский институт социального развития при Организации Объединенных Наций (НИИСР), Университет Организации Объединенных Наций (УООН) и Учебный и научно-исследовательский институт Организации Объединенных Наций (ЮНИТАР). Кроме того, к элементам системы поощрения и укрепления оценки правительствами на основе деятельности их служб на местах, а также на основе деятельности по подготовке кадров и обмену информацией можно отнести институты планирования, исследований и административной подготовки в области регионального развития в Африке, Азии, Карибском бассейне, Латинской Америке и на Ближнем Востоке, которые различными способами связаны с Организацией Объединенных Наций.

98. Большая часть нереализованных потенциальных возможностей имеется у двух департаментов Централных учреждений Организации Объединенных Наций и у ее региональных комиссий. Департамент по международным экономическим и социальным вопросам (ДМЭСВ) проводит исследования альтернативных концепций, комплексного анализа, взаимозависимости и изменения задач правительств. В рамках основной программы "Проблемы и политика в области развития" он оказывает помощь выявлению возникающих проблем и новаторской политики, в области развития, а также контролю и анализу тенденций в области развития и складывающихся взаимосвязей. Хотя предшественник ДМЭСВ подготовил в 1978 г. исходный справочник по систематическому контролю и оценке (см. библиографию), причем намечалось проведение дальнейшей работы, исследовательская деятельность, запланированная ДМЭСВ на период 1982-1989 гг., предусматривает подготовку - ориентировочно в 1983-1984 гг. - лишь одного доклада в области оценки, посвященного методике и процедурам, используемым при разработке, осуществлении и оценке политики и программ на основе комплексного подхода. Однако в настоящее время ДМЭСВ также разрабатывает систему внутренней оценки для экономического и социального секторов Организации Объединенных Наций, причем, как ожидается, основной акцент в этой системе будет сделан на роль правительств.

99. Департамент по техническому сотрудничеству в целях развития (ДТСР) обеспечивает материальную и административную поддержку деятельности Организации Объединенных Наций в области технического сотрудничества, включая предоставление "технического опыта в области разработки, осуществления и оценки программ по странам и группам стран и конкретных проектов", оказание прямой консультативной помощи правительствам и предоставление учебных материалов для поддержки учреждений по подготовке кадров. Основная область его деятельности включает планирование экономического и социального развития, управление развитием и финансирование. Кроме того, он стремится предоставлять данные исследований и аналитическую информацию о тенденциях и проблемах в области развития, а также содействовать развитию новых форм технического сотрудничества, например осуществлению новых перспектив.

100. Хотя в потенциале эти цели имеют большое значение для деятельности правительств в области оценки, в бюджете по программам на 1982-1983 гг. и в предлагаемом среднесрочном плане на 1982-1989 гг. предусмотрено мало конкретных мер по поддержке оценки. В рамках программы "Проблемы и политика в области развития" ДТСР предусмотрит общую деятельность в области осуществления и обзора планов в области развития, планирования, технического сотрудничества и программирования по странам, а конкретно оценке будет посвящена лишь работа по контролю и оценке комплексного развития сельских районов (область, в которой, как указывается в главе VII, уже весьма активно действуют ФАО, МФСР, Мировой банк и другие учреждения). В программе ДТСР "Государственное управление и финансы" говорится лишь об экспериментальном проекте, касающемся "оценки деятельности" государственных предприятий, и о нескольких публикациях по вопросам укрепления управления развитием, которые будут подготовлены в конце 80-х годов.

101. В соответствии с резолюциями о перестройке системы с Новой международной стратегией развития и с Основной новой программой действий для наименее развитых стран, существенные новые функции, связанные с оперативной деятельностью, обзором, контролем и лидерством, были возложены на региональные комиссии, которые занимают выгодное положение для того, чтобы облегчать, поощрять и поддерживать деятельность правительств в области контроля и оценки в своих регионах. В 1982-1989 гг. комиссии планируют сделать больший акцент на усилиях по осуществлению и управлению развитием в программе "Проблемы и политика в области развития" и программе "Государственное управление и финансы", а также в рамках своих консультативных служб в области регионального и субрегионального развития. Однако они по-прежнему занимаются главным образом планированием развития и специальными проектами и уделяют мало внимания тем или иным компонентам оценки. Кроме того, комиссии лишь только начинают свою собственную деятельность по внутренней оценке.

102. Помимо того, что в настоящее время в Секретариате Организации Объединенных Наций отсутствует система внутренней оценки, более широкой поддержке развития оценки правительствами препятствуют два конкретных элемента указанной выше программы. Во-первых, хотя некоторые наблюдатели подчеркивают целесообразность использования усилий по совершенствованию государственного управления для того, чтобы превратить оценку в обычный и эффективный элемент управления развитием, государственное управление является весьма слабым звеном по сравнению с другими секторами деятельности системы Организации Объединенных Наций.

103. В недавних резолюциях Генеральной Ассамблеи и в докладах Генерального секретаря неоднократно подчеркивалась необходимость укрепления управленческого потенциала и повышения эффективности государственного сектора. Кроме того, при анализе деятельности системы Организации Объединенных Наций в области государственного управления и финансов (Е/АС.51/1982/4) в докладе Генерального секретаря за 1982 г. указывается на "ярко выраженную потребность" в том, чтобы административные механизмы, в частности, лучше внедряли систематическую оценку результатов и воздействия деятельности правительств. Однако программа "Государственное управление и финансы" на 80-е годы по-прежнему относится к числу самых мелких программ Организации Объединенных Наций и в настоящее время оказывает мало прямой поддержки нынешним усилиям других учреждений по оказанию помощи в развитии оценки правительствами или по содействию усилиям самих правительств по проведению оценки.

104. Во-вторых, хотя концепция комплексного цикла управления развитием получила широкое признание и во многих исследованиях подчеркивается необходимость ликвидации "щели осуществления" и разработки более прагматических процессов планирования, объем деятельности Организации Объединенных Наций на самом этапе планирования пока еще в значительной мере перекрывает деятельность по осуществлению и, в частности, по разработке процесса оценки. Несомненно, что планирование развития имеет важное значение для управления развитием в целом. Однако этап оценки также весьма необходим, для того чтобы обеспечить обратную связь в виде усвоенных уроков и улучшить планирование и практическую деятельность в будущем, а также для того, чтобы провести в жизнь ориентацию "новых перспектив" на продукцию и результаты, а не на вводимые ресурсы.

105. Сотрудники ДТСП заявили о том, что они полностью поддерживают основные положения настоящего доклада. Однако они подчеркнули свою убежденность в том, что планирование развития является непрерывным процессом, который уже сам по себе предполагает проведение оценки в ходе работы, что правительства предпочитают не отвлекать дефицитные ресурсы, выделяемые на техническое сотрудничество, для разработки специальных механизмов оценки и что создание специальных органов для проведения оценки не гарантирует эффективных или хотя бы серьезных усилий по проведению оценки. Кроме того, они отметили различные виды общей деятельности ДТСП в области планирования развития, управления развитием, государственной ревизии и государственного управления, которые включают аспекты осуществления и оценки.

106. Инспекторы согласны с тем, что оценка должна стать неотъемлемой частью планирования развития и управления им, однако они не считают, что она должна быть почти незаметной или в значительной степени теоретической. Но зато они согласны с выводом доклада Генерального директора за 1982 год о необходимости более широкого применения оценки (см. пункт 29) и выводом Основной новой программы действий для наименее развитых стран, в которой содержится призыв к расширению специального обслуживания и к подготовке кадров в области оценки без отрыва от работы, а также к созданию и укреплению подразделений по оценке в министерствах и других органах (пункты 27-28).

107. Эти недавние акценты в области политики, факторы расширения деятельности правительств в области оценки во всем мире (главы V и VII) и конкретная деятельность других подразделений системы Организации Объединенных Наций (настоящая глава) говорят о наличии интереса к оценке в настоящее время и об осуществлении деятельности в этой области. Инспекторы считают, что нужно изыскать хотя бы скромные возможности (например, за счет сотрудников категории специалистов в количестве примерно 270 человек, прикомандированных к программе "Проблемы и политика в области развития", или на основе 90 проектов, связанных с планированием экономического развития, и 86 проектов, связанных с управлением развитием, которые осуществлялись ДТСП в 1981 г., или на базе многих других подразделений и ресурсов, указанных выше), для того чтобы обеспечить более активное и конкретное участие Организации Объединенных Наций в этой важной области сотрудничества в целях развития.

Деятельность, выходящая за рамки системы Организации Объединенных Наций

108. В настоящее время данные о других видах деятельности в области оценки весьма неполны. Указатель центральных органов, занимающихся оценкой, от 1981 г. (см. библиографию, Соединенные Штаты), который в настоящее время расширяется и обновляется ПРООН, дает лишь весьма неполный обзор (централизованной) деятельности правительств. В последние годы и Африканский банк развития, и Азиатский банк развития, и Межамериканский банк развития расширяли свою деятельность в области оценки, в том числе различные формы взаимодействия и контактов с государственными органами. Комитет содействия развитию Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) учредил в 1980 г. группу лиц, занимающихся оценкой, - в первую очередь руководителей подразделений по оценке, входящих в состав созданных странами-участниками учреждений, занимающихся предоставлением помощи. Эта группа коллективно рассматривает прошлую деятельность в области оценки и уже проявила интерес к сопоставлению данных о мерах, направленных на оказание помощи правительствам в развитии оценки. При проведении оценки Комиссия европейских сообществ сотрудничает с работниками Африканской, Карибской и Тихоокеанской группы государств (государства АКТ) в рамках Ломейской конвенции.

VII. ТИПЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

109. Текущая деятельность системы Организации Объединенных Наций, направленная на оказание поддержки усилиям правительств в проведении оценки, дает некоторое представление о том, что делается каждым из них, но вряд ли позволяет выявить складывающиеся закономерности и проследить деятельность самих правительств, а также неправительственных, двусторонних и других многосторонних организаций. На основе собранных первоначальных данных инспекторы предлагают на рассмотрение следующие весьма предварительные выводы о типах деятельности по развитию сотрудничества в области оценки, ориентируясь в первую очередь, хотя и не исключительно, на деятельность системы Организации Объединенных Наций.

Отдельные проекты

110. Самый распространенный метод оказания помощи правительствам носит очень узкий характер: проведение оценки конкретных проектов. Хотя использование большого разнообразия подходов по-прежнему создает определенные трудности, все же выявляются некоторые новые закономерности. Любопытен переход от эпизодических обзоров проектов к более целенаправленному анализу результатов, от традиционных выездных миссий по оценке к непрерывному контролю и интегрированной оценке проектов, от простого предоставления ресурсов к более активной разработке, а также от простого завершения (или продления) проектов к более четкой ориентации на укрепление местного механизма управления проектами. Каждый из этих факторов свидетельствует о росте интереса к развитию сотрудничества, однако практика пока еще несколько отстает от теории. Кроме того, оценка разрозненных отдельных проектов — это лишь один из элементов существенного укрепления национального управленческого механизма.

Министерства и секторы

111. Кое-какая деятельность в области оценки давно ведется различными министерствами и секторами, занимающимися проблемами развития и обслуживаемыми специализированными учреждениями системы Организации Объединенных Наций, однако в настоящее время принимаются важные новые меры в таких областях, как здравоохранение, сельское хозяйство, образование, наука, программы в интересах детей, развитие городских районов и населенные пункты, трудовые ресурсы и подготовка кадров, развитие торговли, а также почтовые и метеорологические службы. Одна из тенденций, особенно в ВОЗ, состоит в переносе центра тяжести с отдельных проектов на программы, причем делаются попытки определить, как лучше увязать деятельность учреждений с более крупными секторальными программами отдельной страны и обеспечить их поддержку. Вторым фактором является отказ от создания новых учреждений в пользу укрепления существующих учреждений, а также механизмов управления и осуществления. В свою очередь, обе тенденции обуславливают разработку более полных программ подготовки административных кадров, в том числе в области оценки, а также концентрацию на подготовке кадров по месту работы и проведении семинаров. Кроме того, они обуславливают повышение роли децентрализованной деятельности и операций на местах в отличие от традиционной ориентации на централизованные секторальные функции министерств.

Комплексное развитие сельских районов

112. В настоящее время эта область является наиболее динамичной (и наиболее массовой) областью оказания помощи правительствам в проведении оценки, а также высокоприоритетной областью технического сотрудничества вообще. И ФАО, и МФСР, и Мировой банк активно занимаются созданием и укреплением подразделений по контролю и оценке в большом числе стран, причем большое участие принимают и многие другие учреждения системы Организации Объединенных Наций (а также другие учреждения). Деятельность Целевой группы АКК по вопросам развития сельских районов, а также межучрежденческая деятельность по выполнению решений конференции ВКААРПСР свидетельствуют о необходимости и возможности координации деятельности в этой сложной области. Однако опыт,

указанный в главе IV.C, свидетельствует о необходимости тщательно избегать дублирования или конкуренции различных систем с системами правительств соответствующих стран и не допускать концентрации большой массы ресурсов, выделяемых на контроль и оценку, на деятельности в области развития сельских районов в ущерб созданию возможностей для развития оценки в других секторах. По просьбе Целевой группы АКК ФАО подготавливает руководящие принципы, которые должны заложить основу для совершенствования сотрудничества между развивающимися странами, учреждениями и донорами в области контроля и оценки проектов и программ развития сельских районов. В этих руководящих принципах будут учтены методика и опыт учреждений и доноров.

Национальные (централизованные) подразделения по оценке

113. Подсчитано, что в настоящее время в различных странах имеется около 25 центральных подразделений по контролю и оценке, которые часто входят в состав центральных плановых органов, финансовых министерств или подчинены главе правительства. По-видимому, такие подразделения являются новым явлением, которое встречается скорее в развивающихся, чем в развитых странах. Чрезмерное увлечение централизованными подразделениями по оценке может помешать развитию и использованию оценки на других уровнях, но они могут оказаться и весьма полезными узловыми центрами для того, чтобы способствовать общей координации развития, совершенствованию национального управления развитием и обеспечить ориентиры, поддержку и особенно подготовку кадров для проведения другой деятельности в области оценки. Некоторые правительства и организации продемонстрировали инспекторам значительный интерес к неиспользованным возможностям технического сотрудничества в этой области. Кое-какую помощь этим подразделениям предоставляют Мировой банк, двусторонние доноры и некоторые региональные банки развития, а система Организации Объединенных Наций принимает в этом небольшое участие.

Национальные учреждения

114. Другой областью, в которой имеются большие неиспользованные возможности, является привлечение национальных учреждений, в том числе местных университетов, к деятельности организаций по оценке на основе сотрудничества или подряда. ФАО пошла по этому пути при подготовке нескольких исследований по оценке с ПРООН, МФСР по мере возможности привлекает их к своим проектам и в какой-то степени они привлекаются к рассматриваемым ниже обменам информацией и опытом. Квалификация и потенциал в области оценки, по-видимому, весьма неодинаковы (в том, что касается оценки любого другого типа), но очень похоже, что лишь несколько таких многочисленных учреждений стали "известны" организациям системы Организации Объединенных Наций и другим организациям, не говоря уж об их использовании по мере возможности. Использование национальных учреждений не ограничивается лишь прямым развитием технического сотрудничества между развивающимися странами (ТСРС) и в потенциале является хорошим источником дефицитных специалистов в области оценки и еще одним стимулом для развития оценки правительствами.

Обмен информацией и опытом

115. Деятельность в этой области также носит ограниченный характер, причем ЮНЕСКО ведет некоторую работу на региональном и глобальном уровне, а ФАО и Мировой банк - в области развития сельских районов. Сотрудники правительств проявили особый интерес к таким обменам, особенно между теми подразделениями правительств, которые добились определенного прогресса в развитии оценки и получили успешные результаты или столкнулись с трудностями, которыми они хотели бы поделиться с другими. Проведение такой работы подразумевает ориентацию на организацию прагматических семинаров и симпозиумов, а не на формализованную подготовку или теоретизирование, особенно на субрегиональном и региональном уровнях. Еще одно полезное направление информационной деятельности связано с разработкой руководящих принципов, подготовкой докладов и выпуском учебных пособий для различных видов деятельности в области оценки. Как свидетельствует библиографический материал, приводимый в приложении к настоящему докладу, в последние несколько лет существенно возрос объем этих материалов, подготавливаемых международными организациями, однако процедуры и результаты оценки правительствами пока еще очень мало освещаются на международном уровне.

Участие в проведении оценки организациями

116. Наконец, укреплению оценки способствует ее активное использование директивными и межправительственными органами организаций системы Организации Объединенных Наций. Это менее явный, но немаловажный способ стимулирования интереса правительств к проведению оценки и укреплению соответствующего потенциала. Как отмечалось в двух докладах ОИГ по данному вопросу от 1981 г. (А/36/181 и 182), за последние несколько лет многие организации системы Организации Объединенных Наций достигли значительного прогресса в развитии или укреплении своих собственных систем внутренней оценки, а в настоящее время рассматривают вопрос о том, как лучше всего облегчить отчетность директивным органам, а также участие директивных органов в оценке деятельности организаций. В рамках основополагающей глобальной стратегии ВОЗ поощряет участие государств-членов на всех уровнях. Конкретные оценки и анализ проводятся для директивных органов или самими директивными органами МОТ, ЮНЕСКО, Организации Объединенных Наций (КПК) и МТЦ. ВПС и ВМО ориентируются на правительства в отношении обратной связи и оценки их деятельности в области технического сотрудничества. Если такая деятельность систем внутренней оценки будет проводиться конкретно и по существу, то она может иметь весьма важное значение как позитивный пример использования и значения оценки.

Функциональные типы

117. Содействие проведению оценки правительствами можно рассматривать и под другим углом: по основным типам проводимого технического сотрудничества.

а) Создание инфраструктуры. В свете прошлого опыта и более поздней ориентации на самообеспеченность и общие проблемы осуществления, связанные с развитием, эта форма содействия развитию оценки является, по-видимому, доминирующей. Однако, как представляется, акцент все больше делается не на создании новых учреждений или привлечении экспертов, владеющих конкретными методами оценки, а на сотрудничестве (но не подмену) с существующими учреждениями в целях укрепления управления развитием и управленческого аппарата с использованием подходов, соответствующих местным условиям.

б) Подготовка кадров. Подготовка кадров в области оценки пока носит довольно ограниченный характер. Чаще она встречается в качестве компонента крупного секторального проекта создания инфраструктуры. В рамках встречающейся "чистой" подготовки кадров, по-видимому, гораздо больше внимания уделяется прагматической связи с конкретными ситуациями в области осуществления, проведению семинаров, а оценка включается лишь как один из элементов более широкой подготовки управленческих работников в области развития. Пока не наблюдается большого спроса на стипендии для подготовки кадров в области оценки, если они не могут быть вписаны в прагматический контекст, по-видимому, связанный с обменом информацией в рамках ТСРС. Однако незаметно, чтобы учреждения по подготовке управленческих кадров, разбросанные по всему свету, независимо от того, чем они занимаются - планированием развития или традиционным государственным управлением, - уж очень много занимались конкретной, практической подготовкой кадров в области оценки, хотя это может и должно стать важным направлением их деятельности по подготовке кадров. Однако правительство Индии осуществляет обширную программу подготовки кадров в области оценки, причем такие или аналогичные национальные программы могут обеспечить весьма полезные возможности для подготовки кадров в рамках ТСРС.

в) Поддержка в виде специальных дотаций. Несколько сотрудников правительств и несколько сотрудников, занимающихся предоставлением помощи, высказали предположение о том, что, учитывая ориентацию на развитие оценки в конкретных странах и расширение знаний правительств об оценке, существенные возможности может дать прямая финансовая поддержка. Такие меры не только могут укрепить проведение оценки в той или иной стране благодаря финансированию того или иного учреждения, но и в конечном счете должны содействовать повышению качества всех национальных или секторальных программ развития, поддерживать которые стремятся организации. ПРООН изучает возможности выделения финансовых ресурсов для проведения оценки, а также рассматривает вопрос о дополнительных и альтернативных методах поощрения правительств к осуществлению проектов и содействия им в этом (см. пункт 92), что может помочь выявлению разнообразных новых приемлемых мер. Более широкое использование национальных учреждений для проведения оценки (см. выше) также может способствовать становлению соответствующего потенциала.

118. Изложенный выше ограниченный обзор свидетельствует о том, что сотрудничество в области оценки с правительствами и между ними носит пока еще скромный и довольно неоднозначный характер. В настоящее время многие правительства используют техническое сотрудничество в области оценки в том или ином секторе, причем в различных формах и с различными источниками. Однако механическая сумма отдельных элементов не образует цельной концепции. Определенный прогресс достигнут, однако реализованы пока еще не все возможности для сотрудничества и координации с правительствами в области оценки и развития управления.

VIII. ФАКТОРЫ, ВЛИЯЮЩИЕ НА ОЦЕНКУ

119. Опыт уже показывает, какое направление работы по развитию оценки правительствами может оказаться действенным, а какое нет. Совершенно ясно, что никогда не будет какой-либо стандартной формулы, подлежащей применению, или "одного наилучшего метода", подлежащего использованию, но некоторые факторы, несомненно, влияют на успех или неудачу. Перечисленные ниже 17 вопросов, которым нужно уделять внимание, не являются исчерпывающими и не расположены строго в порядке важности. Однако этот перечень содержит оперативную сводку факторов, которые, по мнению некоторых правительств и организаций, имеют важное значение и могут стимулировать мысль тех, кто в настоящее время изучает или осуществляет оценку.

Поддержка

120. Оценка не может быть успешной без твердого и последовательного политического курса и поддержки. Нужно, чтобы проведения оценки энергично добивались политические руководители высшего звена, а не просто технические работники.

Адаптация

121. Оценка должна быть гибкой и творческой, не жесткой и догматичной, но обеспечивать необходимое качество. Нужно, чтобы она вписывалась в весьма различные национальные и субнациональные условия, причем следует учитывать:

- a) более широкие культурные и социально-экономические факторы, факторы развития, а также существующие ценности;
- b) существующую административную систему, структуры и практику;
- c) людские, организационные и финансовые ресурсы, выделяемые для проведения оценки.

Объективность

122. Оценка должна быть как можно более объективной, беспристрастной и полной. Если оценка станет политической или бюрократической уловкой, то она быстро утратит и доверие, и ценность.

Практическая направленность

123. Оценка окажется бесцельной, если ее выводы не будут использованы. Она должна быть рычагом управления, стимулирующим выработку решений, реагировать на потребности в информации у тех, кто имеет право и возможность использовать ее на практике. Оценка не завершается представлением доклада: она должна вести к принятию мер со стороны руководителей.

Подходы

124. Оценка не должна навязываться: вначале необходимо обеспечить ее понимание как конструктивного процесса анализа, направленного на улучшение результатов, а затем поощрять всех заинтересованных лиц принять в ней самое полное участие. Если оценка неправильно понимается как деструктивный процесс, направленный на то, чтобы возложить вину на правительства или на отдельных лиц, то она вызовет враждебное отношение и сопротивление. Оценка должна вызывать не опасение, а интерес.

Процесс управления

125. Оценка не может существовать изолированно. Это нормальный и неотъемлемый элемент общего процесса управления. Она должна быть связана с другими основными элементами цикла управления, особенно с разработкой проектов и программ и контролем за их осуществлением. Нужно рассматривать ее как необходимый элемент общего процесса укрепления управления.

Неотъемлемый характер

126. Оценку следует предусматривать как неотъемлемый элемент о самого начала деятельности, а не внедрять ее задним числом. Потребность в оценке, особенно когда речь идет о более крупных и более сложных видах деятельности, следует определять на этапе разработки, а выделение на нее средств, подбор или выделение необходимых сотрудников и подготовку кадров - на начальном этапе, о том чтобы можно было упорядоченно и согласованно вести деятельность по оценке и последующую работу.

Создание инфраструктуры

127. Деятельность в области оценки должна носить не эпизодический или спорадический характер, а рассматриваться в более длительной перспективе о точки зрения создания и укрепления управленческого потенциала. Тот факт, что сотрудничающие организации подотчетны своим директивным органам, не должен мешать признанию, поощрению и развитию важнейших национальных управленческих функций. Оценка должна быть серьезным стимулом к достижению высшей цели развития - созданию самостоятельного, творческого, проблемного национального потенциала.

Обратная связь

128. Информация об оценке для проектов и программ должна поступать быстро, для того чтобы можно было внести соответствующие коррективы, а также своевременно, для того чтобы выдерживать цикл выработки решений и соблюсти предельные сроки выработки важных решений. Каналы обратной связи с управляющими проектами, а также лицами, занимающимися разработкой программ и планированием, должны быть как можно более четкими и прямыми, форма представления информации об оценке должна быть простой и сжатой, для того чтобы управляющим было легче о ней работать.

Отчетность

129. Оценка - это не просто вопрос повышения внутренней эффективности административной деятельности. Она должна также учитывать по сути политический характер развития как процесса изменений, часто экспериментальных и неоднозначных, процесса, который вносит помехи в установившиеся формы практической деятельности. Поэтому при решении вопроса о способах доведения информации об оценке, связанной о проектами и программами, до более высокого уровня важное значение имеют культурные и политические факторы. Приведем только один пример: одни правительства добиваются полной гласности информации, тогда как другие требуют строгой конфиденциальности.

Множественность элементов и уровней

130. Одновременное внедрение оценки на всех уровнях управления вряд ли осуществимо. Однако следует четко признавать наличие различных возможных вариантов и уровней:

- a) элементы проектов, программ, секторов и национальные элементы;
- b) местный уровень, уровень района, округа, министерства и национальный уровень;
- c) децентрализованная деятельность по отношению к центральным подразделениям;
- d) субрегиональные, региональные, глобальные и зарубежные учреждения и программы;
- e) использование других национальных учреждений, таких, как университеты и учебно-исследовательские институты.

Координация

131. Для того чтобы учесть все указанное выше многообразие, нужно, чтобы планы оценки и деятельность в этой области были прямо направлены на предотвращение дублирования работы и

разбазаривания средств. В рамках правительств и между заинтересованными подразделениями следует выделить координационные механизмы и узловые центры, для того чтобы найти общую основу, обеспечить взаимную поддержку и обмен опытом. Нужно сохранять возможность эвентуального развития оценки как национальной системы, а также обеспечения связей и консолидации, предполагаемых такой системой.

Подготовка кадров

132. Кадры являются важнейшим условием успешного проведения оценки. Квалифицированных сотрудников, занимающихся оценкой, не хватает. Подготовка необходима уже хотя бы для того, чтобы уяснить, что же представляет собой элементарная интегрированная самооценка на уровне проектов и программ; такая подготовка нужна наблюдателям и руководителям более крупных, крупномасштабных работ по контролю и оценке, специалистам в области оценки с точки зрения более конкретной работы на штатной основе, а в международном плане и лицам, несущим ответственность за развитие и укрепление систем оценки в целом.

Стимулы

133. Оценка должна поддерживаться за счет стимулов и поощрений. Она должна формироваться как нормальный, стабильный элемент деятельности и включаться в типовые описания управленческих постов, причем следует отдавать должное тем, кто хорошо ее проводит и эффективно использует для улучшения своей работы. Для того чтобы уменьшить наблюдающуюся в настоящее время утечку квалифицированных кадров в частный сектор, правительствам нужно поощрять рост квалификации путем предоставления возможностей для продвижения по службе и создавать условия, при которых работники испытывали бы чувство профессиональной удовлетворенности.

Методика

134. Методика оценки должна быть реалистичной, практически удобной и соответствовать конкретным условиям. Следует избегать увлечения обширными (или усложненными) схемами в пользу как можно более простых методов, необходимых для обеспечения оптимального уровня, качества и объективности. Следует признать, что оценка никогда не может охватить все соответствующие цели и показатели, что деятельность в области развития часто носит сложный и экспериментальный характер и испытывает сильное влияние внешних факторов и что дефицитные ресурсы, выделяемые на оценку, нужно тщательно планировать и расходовать. Однако не следует применять термин "оценка" к поверхностной и неофициальной деятельности по обзору.

Данные

135. Следует тщательно учитывать и увязывать с конкретными ситуациями и пользователями потребности в информации для проведения оценки, добиваясь создания как можно более простой системы сбора информации, которая была бы минимальной по объему, но эффективной. В первую очередь следует использовать имеющиеся данные, а общие издержки, связанные с использованием данных, должны быть пропорциональны тем выгодам, которые даст информация, связанная с оценкой.

Сроки

136. Развитие и укрепление оценки является длительным и постепенным процессом, а не "стремительным штурмом". Эта работа предполагает коренное изменение принципов и стиля управления, а также перенос центра тяжести с вкладов на результаты. Эта деятельность требует умения:

- a) признавать и реализовывать возможности для проведения оценки, какими бы ограниченными они ни были, а не насильственно внедрять оценку в неподходящих условиях;
- b) обеспечивать разумно терпимое отношение к недостаткам;
- c) приступать к работе сдержанно, повышать и демонстрировать роль оценки, а затем постепенно идти дальше;
- d) не упускать из виду связь между хорошей оценкой и конструктивным, практическим совершенствованием проектов и программ.

IX. ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

"Одним, в принципе, милым свойством человека является его опоспособность затрачивать много усилий, не спрашивая, каким же будет конечный результат".

Дж.К. Гелбрейт

А. Выводы

137. Оценка медленно формируется в качестве составного элемента управления развитием. Однако в последние несколько лет наблюдаются новые веяния в международной политике, которые сопровождаются ростом интереса к оценке и углублением ее понимания, а также расширением сотрудничества, направленного на оказание правительствами помощи в развитии оценки. Эти явления свидетельствуют о том, что оценка имеет важное значение для повышения качества и результативности программ и проектов.

138. Настоящий доклад является только первым шагом. Поощрение широкого использования оценки как обычного фактора управления развитием будет носить длительный, постепенный и сложный характер. Инспекторы надеются, что данное исследование окажется полезным как первоначальный перечень текущих мер, идей и материалов по данному вопросу и сможет содействовать стимулированию дальнейшей совместной творческой работы по разворачиванию национальной и совместной деятельности, поиску решений оперативных проблем, разработке соответствующих методов и подходов.

139. Последующие рекомендации адресуются организациям системы Организации Объединенных Наций и содержат предложения о мерах, которые они могут принять для того, чтобы облегчить сотрудничество в развитии оценки правительствами. Однако инспекторы надеются, что правительства, а также двусторонние, неправительственные и другие международные организации:

- a) рассмотрят вопрос о том, в какой мере материалы, изложенные в настоящем докладе, относятся к их собственным условиям;
- b) будут поощрять и поддерживать ведущуюся деятельность системы Организации Объединенных Наций и,
- o) в частности, будут добиваться налаживания и развития отношений сотрудничества, обмена и деятельности в области оценки.

В. Рекомендации

140. Секретариаты. Организации системы Организации Объединенных Наций являются лишь одним из звеньев совместных усилий, необходимых для того, чтобы содействовать развитию оценки правительствами. Этим организациям нужно продолжать развитие и укрепление своих собственных систем оценки для сохранения отчетности и повышения эффективности деятельности: совместная работа с правительствами в области оценки должна основываться на принципе "следуй нашему примеру", а не на принципе "делай как оказано". Кроме того, им необходимо обеспечить дальнейшее развитие специализированного опыта, разработку практических концепций, проведение исследований и аналитическую деятельность, что могло бы внести наиболее действенный вклад в развитие конкретной совместной деятельности в этой относительной новой области. Важную роль лидера в развитии и укреплении деятельности правительств в области оценки в потенциале может сыграть, в частности, ПРООН. При этом организации системы Организации Объединенных Наций могут значительно активизировать свою поддержку мировому экономическому и социальному развитию, согласуясь со своими уставными положениями.

РЕКОМЕНДАЦИЯ 1

Каждая организация, и в частности ее подразделение или подразделения по оценке, должны постоянно держать в поле зрения следующий комплекс мероприятий:

- a) оценку политики, процедур и деятельности своей системы внутренней оценки для обеспечения того, чтобы, обеспечивая внутреннюю отчетность, они также облегчали и поддерживали усилия правительств по проведению самостоятельной оценки и по совершенствованию управления, а не препятствовали этому. Организациям следует также стремиться к обеспечению максимальных возможностей для конкретного участия заинтересованных правительств (пункты 9-11, 42, 46-57, 116, 121, 130, 134);
- b) создание возможностей и механизмов для сотрудничества и координации деятельности по контролю и оценке с правительствами и другими организациями, занимающимися развитием, при разработке и осуществлении проектов и программ, включая межведомственную и многоофисную деятельность и осуществление проектов правительствами (пункты 4, 8, 13, 24, 29-31, 45, 51-57, 69-72, 136);

с) внимательный анализ возможностей конкретных проектов в области технического сотрудничества для поддержки оценки, а также для интегрированной оценки проектов и программ, специальной финансовой поддержки и деятельности на полевом уровне, которая может стимулировать и укреплять усилия правительства по контролю и оценке. Параллельно этому организациям следует накапливать и хранить данные о соответствующих потребностях в оценке, ресурсах, кадрах и контактах (пункты 22, 25, 27-28, 40, 61, 76-89, 91-93, 110-113, 117, 138);

д) поиск возможностей для выявления, использования и поддержки национальных, субрегиональных и региональных учреждений в рамках деятельности организаций по оценке (пункты 8, 20-21, 97, 114);

е) содействие созданию возможностей для обмена опытом и информацией в области контроля и оценки между странами и организациями, занимающимися развитием, на основе прагматических, практических коллоквиумов, семинаров и докладов (пункты 8, 13, 25, 59-61, 67-68, 70, 115);

ф) выявление возможностей для сотрудничества по подготовке кадров в области контроля и оценки, особенно в развивающихся странах, а также в рамках более широкой подготовки кадров в области управления развитием, и стремление использовать результаты самостоятельной оценки, проводимой правительствами, в качестве общих учебных материалов (пункты 43, 48, 52, 68, 117, 132);

г) обеспечение использования идей и практики контроля и оценки как самостоятельного, активного и неотъемлемого элемента политики и руководства сотрудничеством в области развития в целом (пункты 2, 15, 27-31, 44, 51, 63-66, 102-106, 125-127).

141. Административный комитет по координации (АКК). В основе настоящего доклада лежит тезис о необходимости улучшения координации деятельности в этой сложной, все более насыщенной "новой" области сотрудничества в области развития. Многие виды прошлой деятельности в этой области носили эпизодический характер вместо того, чтобы развиваться как отношения сотрудничества, направленного на развитие долгосрочного потенциала, учреждений и новаторских подходов в интересах всех заинтересованных сторон. Многие виды текущей деятельности учреждений, по-видимому, могут развиваться на совместной основе в большей мере, чем ранее, однако быстрый рост их числа еще больше усиливает необходимость изыскивать, по мере возможности, области координации (пункты 4, 8-13, 57, 64-67, 72-74, 94, 108, 112, 118, 131, 139).

142. В совместных межучрежденческих замечаниях по ряду прежних докладов ОИГ об оценке АКК высказался в поддержку идеи оказания помощи механизмам правительств в области оценки, причем это касается и таких видов деятельности, как деятельность Целевой группы по развитию сельских районов. В своем ежегодном обзорном докладе за 1981/82 год (Е/1982/4) АКК сделал вывод о том, что высшая цель межсекретариатской координации состоит в поддержке государств-членов в их усилиях по содействию социально-экономическому развитию. Консультативный комитет АКК по основным вопросам (оперативная деятельность) занимается приоритетным вопросом расширения поддержки многосторонней деятельности в области сотрудничества. И АКК, и Комитет по программе и координации отметили (А/37/38), что эта работа охватывает такие темы, как совершенствование сотрудничества, разработка более систематических процедур оценки и новых форм сотрудничества с двусторонними учреждениями и другими учреждениями, занимающимися предоставлением помощи. Инспекторы полагают, что тема настоящего доклада вполне согласуется с этими задачами.

РЕКОМЕНДАЦИЯ 2

Административному комитету по координации следует рассмотреть вопрос о возможности разработки конкретных областей, функций, соглашений и механизмов, для того чтобы лучше поощрять и координировать совместную деятельность системы Организации Объединенных Наций и других органов по содействию укреплению оценки, проводимой правительствами.

143. Директивные органы. Помимо АКК, в резолюциях директивных органов системы Организации Объединенных Наций высказывается все большая поддержка концепции развития самостоятельного управления со стороны правительств. Однако в настоящее время сотрудничеству с правительствами в создании механизмов оценки в целом уделяется недостаточное внимание. Заявления директивных органов о конкретной политике в этом вопросе могли бы способствовать расширению деятельности правительств в области оценки и более четкой ориентации деятельности организаций на роль в этой области сотрудничества в области развития (14-31, 41, 60-62, 68-69, 120).

РЕКОМЕНДАЦИЯ 3

Директивные органы Организации могли бы рассмотреть вопрос о принятии политического заявления, которое в контексте их оперативной деятельности в целях развития подчеркнуло бы важное значение поддержки усилий правительств по налаживанию или совершенствованию оценки. Такое политическое заявление должно также поощрять выделение специальных ресурсов на эти цели. Директивные органы могли бы также просить, чтобы в будущих докладах об общей деятельности их организаций в области оценки периодически рассматривались меры, принятые в целях поощрения развития оценки правительствами.

144. Организация Объединенных Наций. Инспекторы полагают, что помимо рассмотрения вышеизложенных рекомендаций Организации Объединенных Наций следует принять дальнейшие меры. Она ведет много соответствующих видов деятельности в рамках общей программы, но пока еще развернула мало конкретных видов деятельности, направленных на поддержку развития оценки правительствами (пункты 95-107).

РЕКОМЕНДАЦИЯ 4

Под руководством Генерального директора по вопросам развития и международного экономического сотрудничества Организации Объединенных Наций следует определить, какие меры она может принимать на непрерывной основе для а) повышения роли правительств в системе внутренней оценки, разрабатываемой в настоящее время для ее экономического и социального секторов; б) включения поддержки развития оценки правительствами как более конкретного элемента программ "Проблемы и политика в области развития" и "Государственное управление и финансы"; с) подключения департаментов Централь-ных учреждений, региональных комиссий, других подразделений и региональных институтов, связанных с Организацией Объединенных Наций, к сети сотрудничества в целях поощрения и укрепления проведения оценки правительствами.

ИЗБРАННАЯ АННОТИРОВАННАЯ БИБЛИОГРАФИЯ
ПОСЛЕДНИХ ДОКУМЕНТОВ, КАСАЮЩИХСЯ ПРОВЕДЕНИЯ ОЦЕНКИ ПРАВИТЕЛЬСТВАМИ

Настоящая библиография является весьма предварительной и краткой. Она включает документы системы Организации Объединенных Наций, опубликованные после 1978 г., а также несколько последних публикаций правительств и других международных организаций. Таким образом, она лишь характеризует, какого рода работа проводится в области развития оценки правительствами, а также концепции и методику оценки, которые могут быть использованы правительствами, и совместную деятельность с правительствами. Инспекторы надеются, что в будущем в публикациях по этой теме, число которых возрастает, будет проводиться более полный обмен опытом и информацией. В приводимых ниже аннотациях указано, на каких языках были опубликованы документы: (англ.) - на английском, (ар.) - на арабском, (исп.) - на испанском, (к.) - на китайском, (р.) - на русском, (фр.) - на французском.

Азиатский банк развития

"Guidelines on Logical Framework Planning (LFP) and Project Benefit Monitoring and Evaluation (PBME)". Agriculture and Rural Development Department. First Revision: August 1981. 24 pages. Язык: англ.
(Рассматриваются общие принципы использования концепций "Планирование логической системы" и "Контроль и оценка выгод проектов" в рамках цикла проекта, опыт Банка в использовании этих концепций, способы их внедрения и поддержки на национальном уровне).

Канада

"Guide on the Program Evaluation Function". Treasury Board of Canada, Comptroller General, Program Evaluation Branch. Cat. No. BT 32-16/1981, May 1981. 86 pages. Языки: англ., фр.
(Описываются системы и процедуры механизма оценки программ, созданного в федеральных департаментах и учреждениях).

Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций (ФАО)

"Small Farmers Development Manual". Volume II. Regional Office for Asia and the Far East. Bangkok, Thailand, 1979. 78 pages. Язык: англ.
(Предназначен для работников плановых органов и администраторов, занимающихся организацией полевых семинаров для программ в пользу деревенской бедноты. Содержит методику планирования, подготовки кадров и оценки этих программ).

"Evaluation of Technical Cooperation Projects". Evaluation Service. Rome, 1979. 12 pages.
Языки: англ., ар., исп., фр.
(Содержит общие соображения и перечень вопросов для непрерывной оценки).

"Core Socio-Economic Indicators for Monitoring and Evaluation of Agrarian Reform and Rural Development". Draft. ESS/Miso/80-6, December 1980. 19 pages. Язык: англ.
(Предварительный описок показателей как часть принципов содействия странам в проведении контроля и оценки прогресса в этой области).

"Manual of Management of Group Feeding Programmes". FAO Food and Nutrition Paper. Provisional. Rome, 1980. 124 pages.
Язык: англ.
(Руководящие принципы организации курсов по подготовке кадров для управления программами группового питания, включая меры по контролю и оценке программ).

"Guide to Evaluation of Co-operative Organizations in Developing Countries". By Eberhard Dülfer. Draft. Rome, 1980. 206 pages.
Язык: англ.
(Предназначена для практических работников проектов и управляющих, на которых возложена задача оценки совместных проектов организаций и измерения эффективности).

"Agricultural Training". Report of an FAO/UNDP study. UNDP Evaluation Study No.4 Rome, 1980.
Языки: англ., ар., исп., фр.
(Обзор опыта осуществления проектов в области технического сотрудничества и потребностей в их совершенствовании, причем исследовательская работа проведена прежде всего национальными учреждениями развивающихся стран).

"Monitoring Systems for Agricultural and Rural Development Projects". FAO Economic and Social Development Paper, 12En. Edited by E. Clayton and F. Pétry. Rome, 1981. 261 pages.
Язык: англ. (см. также аннотацию).
(Четырнадцать документов об опыте развивающихся стран. Кроме того, аналогичные документы на французском языке, посвященные тематическим исследованиям во франкоговорящих странах (исследование 12, 1980 г.); в дальнейшем будут подготовлены дополнительные исследования об опыте других стран, в частности испаноговорящих стран и арабских стран).

Индия

"Structure, Functions and Activities". Programme Evaluation Organization, Planning Commission, Government of India. November 1981. 60 pages.
Язык: англ.
(Описывается история, структура, организация, функционирование и деятельность Организации по оценке программ).

Международный фонд сельскохозяйственного развития (МФСР)

"Operational Guidelines on Monitoring and Evaluation". December 1979. 56 pages (pamphlet).

Язык: английский.

(Содержит концептуальную и практическую основу, на которой могут разрабатываться отдельные системы для всех типов пользователей, связанных с деятельностью, финансируемой МФСР.)

Международная организация труда (МОТ)

"Procedures for the Design and Evaluation of ILO Projects". Volume II, "Technical Co-operation".

Bureau of Programming and Management. May 1981 (revised). 65 Pages. Языки: английский, испанский, французский.

(Руководство для управляющих программами - национальных или международных - и инициаторов проектов, связанных с проектами МОТ.)

Объединенная инспекционная группа (УИГ)

"Глоссарий терминов, применяемых при оценке". JIU/REP/78/5, Женева, ноябрь 1978 г., 36 страниц.

Языки: английский, испанский, русский, французский.

(Объяснение и примеры терминов, применяемых при оценке, которые в настоящее время широко приняты в системе Организации Объединенных Наций.)

"Оценка деятельности системы Организации Объединенных Наций в области технического сотрудничества в Шри Ланке".

JIU/REP/79/16, Женева, декабрь 1979 года. 51 стр. Языки: английский, испанский, русский, французский.

(Включает анализ закономерностей осуществления проектов, мнений участников относительно проблем технического сотрудничества, включая оценку, и относительно необходимых корректировок.)

Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР)

"A Management Approach to Project Appraisal and Evaluation". By N. Imboden. Development Centre Studies.

Paris, 1978. 172 pages. Язык: английский.

(Подробная информация для национальных и международных управляющих, занимающихся развитием, относительно концепций, систем и факторов, связанных с созданием системы предварительной/общей оценки применительно к конкретным условиям страны.)

"Evaluating Social Projects in Developing Countries". By H. Freeman, P. Rossi, and S. Wright.

Development Centre Studies. Paris, 1979. 239 pages. Языки: английский, французский.

(Полное введение в эту область, включая использование оценки, исследование планирования проектов, оценку осуществления, оценку воздействия, измерение эффективности, оценку и выработку решений, а также библиография и иллюстративные таблицы.)

"Managing Information for Rural Development Projects". By Nicholas Imboden. Development Centre Studies. Paris, 1980.

97 pages. Языки: английский, французский.

(На основе опыта тематических исследований проводится анализ практических проблем информационных систем, касающихся развития сельских районов, и необходимости систем контроля/оценки применительно к отдельным проектам.)

Организация Объединенных Наций

"Systematic Monitoring and Evaluation of Integrated Development Programmes: A Source-Book". ST/ESA/78. Department of Economic and Social Affairs. New York, 1978. 150 pages. Язык: английский.

(Рассматривается вопрос о систематическом включении контроля и оценки в планирование программ и управление ими, а также применение этого подхода на местах. Библиография.)

Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде (ЮНЕП)

"Economic Evaluation and the Environment". By C. Cooper, sponsored by UNEP. Hodder and Stoughton,

London, 1981. 158 pages. Язык: английский.

(Включает проблемы анализа факторов ухудшения окружающей среды при оценке инвестиционных проектов в развивающихся странах.)

Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры ЮНЕСКО

"Publications and Documents". International Institute for Educational Planning. Paris, 1978. 87 pages.

Языки: английский, французский.

(Каталог, содержащий свыше 450 категорий, разработанных Институтом планирования образования, причем многие из них связаны с оценкой проектов в области образования и образовательных систем.)

"Guide for the Preparation of Technical Co-operation Projects in Education". Provisional. ED-79/WS/116.

Paris, December 1979. 40 pages. Языки: английский, французский.

(Руководство, предназначенное для оперативного применения в государствах-членах и касающееся подготовки, оценки и управленческого контроля проектов.)

"Evaluation of Technical Co-operation Projects in Education". Draft. ED-79/WS/159. 79 pages.

Язык: английский.

(Руководство для практических работников, не являющихся специалистами, которое посвящено концепциям, компонентам проекта, методам оценки и трехсторонним оценкам.)

"Regional Workshop on Evaluation Methods, Dakar, June, 1978". SS.78/CONF.705/1. Division of Socio-Economic Analysis. Paris, June 1978. 13 pages. Языки: англ., фр.
(Заключительный доклад, содержащий краткую характеристику анализа объема оценки, практических методов оценки и прагматических направлений будущей деятельности ЮНЕСКО.)

"Regional Seminar on the Application of Evaluation Techniques in Social Action Projects in Asia, Kuala Lumpur, November 1979". SS.79/CONF.702/8. Division of Socio-Economic Analysis. Paris, April 1980. 47 pages.
Язык: англ.

(Заключительный доклад, содержащий анализ опыта, приемов и методов оценки, примененных в различных странах.)

"Project Evaluation Methodologies and Techniques". By Constantin G. Soumalis. Paris, 1977. 137 pages.
Язык: англ.

(Содержит анализ типов оценки, концепций разработки и примеров в форме, предназначенной в первую очередь для лиц, разрабатывающих как международные, так и национальные проекты и управляющих ими.)

"Evaluating Social Action Projects". Socio-Economic Studies. Paris, 1980. 161 pages.
Язык: англ.

(Документы, характеризующие принципы оценки, методические проблемы и ряд тематических исследований по оценке; являются первыми документами из серии исследований, направленных на установление связи между соответствующей деятельностью в области социологических исследований и деятельностью директивных руководителей и управляющих проектами.)

"Evaluation Research and Social Change". By A. Weilenmann. Paris, 1980. 104 pages. Язык: англ.

(Концептуальное исследование, призванное стимулировать проведение международного диалога и укрепление потенциала для проведения оценки проектов, связанных с решением социальных проблем и осуществляемых в государствах-членах.)

"Guidelines for the Evaluation of Information Systems and Services". PGI/78/WS/18. UNISIST. Paris, August 1978. 155 pages. Язык: англ.

(Содержит критерии и методы, предлагаемые руководителям информационных служб для оценки их деятельности на национальном и международном уровнях. Библиография.)

"Guide for the Establishment and Evaluation of Services for Selective Dissemination of Information". PGI/80/WS/14. Paris, December 1980. 71 pages. Язык: англ.

(Содержит характеристику элементов службы селективного распространения информации и способов ее создания и оценки в рамках национальных инфраструктур, связанных с подготовкой документации. Содержит тематические исследования и библиографию.)

Организация Объединенных Наций по промышленному развитию (ЮНИДО)

"Instructions and Guidelines for the Self-evaluation of UNIDO-executed Technical Co-operation Field Projects". Volume I. UNIDO/PC.31. 5 January 1982. 79 pages. Языки: англ., исп., фр.

(Руководство для сотрудников ЮНИДО и для национального персонала, занимающегося разработкой и оценкой проектов ЮНИДО.)

Научно-исследовательский институт социального развития при Организации Объединенных Наций (НИИСР)

"Improvement of Information on the Conditions of Children". By Donald McGranahan. Geneva, 1980. 25 pages.
Язык: англ.

"A Development Monitoring Service at the Local Level". Volume I. By N.T. Mathew and Wolf Scott. Geneva, 1980. 58 pages. Язык: англ.

(В этих двух исследованиях, характеризующих другую деятельность НИИСР, направленную на улучшение информации в целях развития, проводится анализ необходимости совершенствования и обновления методов сбора данных и механизма сбора информации в качестве основы для анализа, диагноза, контроля и оценки изменений в развивающихся странах.)

Университет Организации Объединенных Наций (УООН)

"Indicators of Human and Social Development: Report on the State of the Art". By M.V.S. Rao, K. Porwit and N. Baster. HSDPD-8/UNUP-10. Tokyo, 1978. 251 pages. Язык: англ.

(Первоначальный обзор целей и использования показателей развития в различных типах стран и в международных органах; является предшественником дальнейших текущих публикаций в рамках проекта УООН, касающегося целей, процессов и показателей развития (GFID).)

Соединенные Штаты

"Manager's Guide to Data Collection". By Molly Hageboeck et al. United States Agency for International Development. November 1979. 91 pages. Языки: англ., исп., фр.

(Оказание помощи руководителям программ и проектов, которые нуждаются в данных для принятия решений о разработке и осуществлении, а также для ориентировочной оценки, причем особое внимание уделяется вопросу о том, что можно сделать в определенных условиях, при разумных издержках и в пределах разумного периода времени. Библиография.)

"Directory of Central Evaluation Authorities". PN-AAJ-167. Compiled by Office of Evaluation, USAID. Washington D.C., April 1981. 116 pages. Язык: англ.

(Первый сборник, призванный способствовать созданию международного потенциала в области оценки; приводятся адреса и описания различных подразделений в 92 странах и международных организациях.)

"A Review of Issues in Nutrition Program Evaluation". By D. Sahn and R. Pestronk. A.I.D. Program Evaluation Discussion Paper No. 10. PN-AAJ-174. Washington D.C., July 1981. 220 pages. Язык: англ.

(Рассматриваются модели, проблемы, методика, процессы оценки и деятельность, проводимая в этой области. Библиография)

Мировой банк

"Managing Information for Rural Development: Lessons from Eastern Africa". Staff Working Paper No. 379. Prepared by G. Deboeck and B. Kinsey. Washington D.C., March 1980. 70 pages. Язык: англ.

(Содержит выводы, полученные на основе местного опыта, связанного с управлением информационной деятельностью в целях развития сельских районов в различных странах, включая организация подразделений по контролю и оценке.)

"Monitoring Rural Development in East Asia". Staff Working Paper No. 439. Prepared by G. Deboeck and R. Ng. Washington D.C., October 1980. 91 pages. Язык: англ.

(Краткая характеристика прошедшего в ходе семинара обсуждения опыта различных стран в связи с управленческими, техническими и организационными аспектами контроля. Библиография.)

"Guidelines for the Design of Monitoring and Evaluation Systems for Agriculture and Rural Development Projects". September, 1981. 17 pages (pamphlet). Язык: англ.

(Предназначен обеспечить совершенствование разработки систем, призванных обслуживать руководителей проектов и лиц, занимающихся планированием проектов в этой области, путем характеристики важных проблем контроля и оценки. Библиография. Более подробные сведения приводятся дополнительно в "Справочнике", подготовленном одновременно с руководящими принципами.)

Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ)

"Guidelines for Evaluation a Training Programme for Health Personnel". By F. Katz. WHO Offset Publication No. 38. Geneva, 1978. 35 pages. Языки: англ., фр.

(Рассматривается направленность, структура, сбор и анализ информации и представление докладов применительно к этому типу оценки)

"Глобальная стратегия достижения здоровья для всех к 2000 году". Серия "Здоровье для всех", № 3, Женева, 1981 г., 90 стр. Языки: англ., ар., исп., к., р., фр.

(Содержит главу, посвященную контролю и оценке как части стратегии)

"Разработка показателей для контроля прогресса в достижении здоровья для всех к 2000 году". Серия "Здоровье для всех", № 4, Женева, 1981 г. 91 стр. Языки: англ., ар., исп., к., р., фр.

(Рассматриваются показатели и их использование, потребности в информации, методы сбора данных и предлагаются категории показателей для использования государствами-членами.)

"Процесс управления развитием национального здравоохранения: руководящие принципы". Серия "Здоровье для всех", № 5, Женева, 1981 г. 61 стр. Языки: англ., ар., исп., к., р., фр.

(Характеризуются элементы общего процесса управления развитием здравоохранения в государствах-членах, включая оценку, а также механизмы, необходимые для обеспечения непрерывности этого процесса.)

"Оценка программы здравоохранения: руководящие принципы". Серия "Здоровье для всех", № 6, Женева, 1981 г., 47 стр. Языки: англ., ар., исп., к., р., фр.

(Приводятся общие руководящие принципы для государств-членов во всех областях общественного здравоохранения с рассмотрением принципов, элементов и процессов оценки.)

"Introducing an Integrated Managerial Process for National Health Development". WHO Regional Office for the Eastern Mediterranean. WHO/EMRO Technical Publication No. 5. April 1981. 51 pages. Язык: англ.

(Введение к особенностям, приоритетам и последствиям управления в этой области, изложенное в упрощенном виде и предназначенное для руководителей медицинских служб.)

"План действий по осуществлению Глобальной стратегии достижения здоровья для всех к 2000 году, а также указатель к серии "Здоровье для всех", № 1-7". Серия "Здоровье для всех", № 7, Женева, 1982 г. 58 стр. Языки: англ., ар., исп., к., р., фр.

(Содержит план действий государств-членов и организаций по осуществлению, контролю и оценке Глобальной стратегии.)

"Седьмая общая программа работы, охватывающая период 1984-1989 гг.". Серия "Здоровье для всех", № 8, Женева, 1982 г. 153 стр. Языки: англ., ар., исп., к., р., фр.

(Данная программа приоритетных вопросов деятельности ВОЗ содержит главу, посвященную контролю и оценке осуществления программы.)
