

Distr.
GENERAL

DP/1994/46
7 April 1994
RUSSIAN
ORIGINAL: ENGLISH

Ежегодная сессия 1994 года
6-17 июня 1994 года, Женева
Пункт 6 предварительной повестки дня
ЮНФПА

ПЕРИОДИЧЕСКИЙ ДОКЛАД ПО ВОПРОСАМ ОЦЕНКИ
ДОКЛАД ДИРЕКТОРА-ИСПОЛНИТЕЛЯ

Содержание

	<u>Стр.</u>
А. Оценки проектов	2
В. Тематические оценки	3
С. Мероприятия по ОПРС	3
Д. Обратная связь и использование результатов оценок	4
Е. Планы на будущее	6

Приложение. Обзор опыта в области ОПРС

А. Оценки проектов

2. В дополнение к ежедневному контролю за ходом осуществления проектов и подготовки ежегодных докладов по проектам оценки часто проводятся в ходе осуществления проектов, а также по завершении проектных мероприятий. Количество оценок проектов, проведенных за рассматриваемый период, было почти таким же, как и в предыдущий двухгодичный период – 220 в сравнении с 230. Это является неоспоримым свидетельством того, что руководящие принципы Фонда в отношении разработки и оценки проектов, которые предусматривают, что все проекты должны содержать компонент контроля и оценки и в которых уделяется особое внимание использованию результатов оценок в последующих проектных циклах, приносят желаемые результаты.

3. В соответствии с растущей децентрализацией программных функций большинство оценок страновых проектов предпринимается и осуществляется на местах. Это имеет то преимущество, что сотрудники, самым непосредственным образом связанные с разработкой и оценкой проектов, имеют прямой и оперативный доступ к результатам оценки и что такие результаты будут использоваться для совершенствования практической деятельности по осуществлению проектов. Однако в то же время, поскольку доклады об оценках проектов не всегда препровождаются в штаб-квартиру, часто не используются возможности для обобщения извлеченных уроков и распространения соответствующей информации. По-прежнему предпринимаются усилия для исправления такого положения, в частности в контексте создания базы данных обновленного формата по вопросам оценки, которая более подробно обсуждается ниже.

4. Обзор докладов об оценках проектов, имеющихся в штаб-квартире, показывает, что качество оценок, хотя оно и является непостоянным, как правило, находится на достаточно высоком уровне. Следует также отметить, что национальные эксперты и учреждения все чаще принимают участие в проведении оценок. Члены страновых групп поддержки (СГП) ЮНФПА также привлекаются для проведения оценок проектов, хотя их все более широкое участие в разработке проектов и техническом обеспечении может создавать конфликт интересов в ситуациях, когда требуется проведение независимых оценок.

5. В оценках проектов весьма часто встречается вывод о том, что несмотря на включение оценочного компонента в каждый проект, структура большинства проектов затрудняет проведение значимых оценок, в частности оценок существенных достижений. Хотя в проектах предусматривается отдельная бюджетная статья для проведения мероприятий по оценке, часто их стратегии и планы работы не предусматривают элементов, которые способствовали бы проведению таких мероприятий. Для решения этой проблемы в августе 1993 года Фонд подготовил контрольный перечень с той целью, чтобы обеспечить должный учет в структуре проектов необходимости проведения оценок. В том контрольном перечне, предназначенном главным образом для использования в ходе оценок проектов, содержится ряд положений, которые следует принять во внимание в проектах, содержащих в своей структуре компоненты оценки. Затронутые вопросы имеют отношение к потребностям в области оценки в целом и должны быть применимыми к проектам в любой программной области. Они касаются необходимости, в частности, разработки четкого определения для цели (целей) предлагаемой оценки (оценок), разработки значимых показателей и определения методологий и данных, которые будут

использоваться. В этой связи и в целях содействия сбору базовых данных для разработки и оценки проектов в ноябре 1993 года Директор-исполнитель поручил всем отделениям ЮНФПА на местах осуществлять сбор современной информации по всеобъемлющему комплексу показателей, характеризующих демографические вопросы в их соответствующих странах.

В. Тематические оценки

6. В соответствии с программой работы на двухгодичный период в области тематических оценок ЮНФПА провел ряд оценок программ в различных основных областях. Они включают стратегии в области информации, просвещения и связи (ИПС) в проектах, осуществляемых при помощи ЮНФПА в поддержку программ планирования семьи; приносящие доход виды деятельности для женщин в контексте мероприятий в области положения женщин, народонаселения и развития; качество услуг по программам в области планирования семьи. Основные заключения, выводы и рекомендации этих тематических оценок излагаются в докладах, публикуемых ЮНФПА. Кроме того, в настоящее время проводится еще одна тематическая оценка в области производства противозачаточных средств на местах, которая должна быть завершена к весне 1994 года.

7. При подготовке двух других тематических оценок были проведены теоретические обзоры программ, осуществляемых при поддержке ЮНФПА. Одна из этих оценок касается участия общин в осуществлении программ в области планирования семьи, а другая – программ информации и услуг для подростков. Соответствующие теоретические обзоры дали предварительные анализы опыта ЮНФПА в этих программных областях и высветили вопросы, которые нужно будет рассмотреть при разработке возможной тематической оценки.

8. Был подготовлен комплекс процедур для тематических оценок ЮНФПА, который будет распространяться на английском, испанском и французском языках. В этих процедурах разъясняются роль и ожидаемый вклад всех сотрудников, участвующих в проведении таких оценок.

С. Мероприятия по ОПРС

9. ОПРС по-прежнему является основным методом разработки программ по странам. В сравнении с предыдущим двухгодичным периодом было проведено значительно меньше мероприятий по ОПРС. В 1992 году было проведено в общей сложности 14 миссий по ОПРС – 9 в Африке (Бурунди, Гвинея-Бисау, Мадагаскар, Мали, Сан-Томе и Принсипи, Уганда, Центральноафриканская Республика, Экваториальная Гвинея и Эфиопия); 3 в регионе Азии и Тихого океана (Лаосская Народно-Демократическая Республика, Пакистан и Таиланд) и 2 в регионе Латинской Америки и Карибского бассейна (Гватемала и Никарагуа). В 1993 году было проведено 5 миссий по ОПРС – 2 в Африке (Замбия и Чад) и 3 в регионе Азии и Тихого океана (Исламская Республика Иран, Мальдивские Острова и Филиппины).

10. Такое резкое снижение числа проведенных мероприятий по ОПРС объясняется главным образом тем, что в большинстве стран, в которых осуществляются программы при поддержке ЮНФПА, уже было проведено по одному такому мероприятию. По этой причине и в связи с тем, что уже прошел определенный период до полного внедрения руководящих принципов в области ОПРС в 1993 году ЮНФПА провел два обзора различных аспектов подхода к ОПРС – один для оценки качества докладов по ОПРС и значимости выводов мероприятий по ОПРС по последующим страновым программам, осуществляемым при поддержке ЮНФПА, и второй для изучения опыта Фонда в процессе ОПРС в целях определения мер для совершенствования таких

мероприятий в будущем. Выводы этих двух обзоров кратко излагаются в приложении к настоящему докладу.

D. Обратная связь и использование результатов оценок

11. Как указывалось в предыдущих докладах Совету управляющих относительно мероприятий по оценке Комитету ЮНФПА по программам и Комитету по обзору проектов необходимо, чтобы в предложениях в отношении новых программ и проектов для поддержки ЮНФПА указывалось использование оценок при их подготовке. Конкретно, каждое предложение в отношении новой страновой программы должно сопровождаться соответствующим докладом по ОПРС. Это дает возможность оценивать рациональность и согласованность каждой предлагаемой программы в контексте выводов и рекомендаций мероприятия по ОПРС. Кроме того, выводы и рекомендации всех среднесрочных обзоров страновых программ и тематических оценок также представляется Комитету по программам для изучения и принятия решений в отношении дальнейших действий.

12. Как указывалось выше, поскольку почти все оценки проектов предпринимаются и осуществляются отделениями на местах, обратная связь и использование результатов оценки в последующих проектных циклах практически обеспечены. На уровне штаб-квартиры проекты представляются для обзора для целей финансирования или контроля Комитетом по обзору проектов, который регулярно пользуется информацией, полученной в ходе прошлых оценок и оценок проектов в соответствующем секторе.

13. Соответствующие выводы тематических оценок учитываются в процессе программирования различными способами, в том числе путем широкого распространения докладов и материалов обсуждений в указанных выше комитетах. Если конкретно говорить о недавних мероприятиях, то выводы тематических исследований, проведенных в Замбии в связи с тематической оценкой стратегий в области ИПС в поддержку планирования семьи, явились важным вкладом в справочный документ для последующей миссии по ОПРС в эту страну. Выводы этой тематической оценки также способствовали выяснению сильных и слабых сторон различных подходов в секторе ИПС с особым учетом организационных потребностей каждого подхода.

14. Тематическая оценка приносящих доход видов деятельности для женщин позволила определить предварительные условия для жизнеспособности и эффективности проектов в этой области за счет того, что в ходе этой оценки были указаны, в частности, конкретные соображения в отношении оценки проектов, содержащих кредитный компонент. В рамках этой оценки был сделан вывод о том, что, когда мероприятия по проекту реально отразились на положении женщин и удалось организовать доступные услуги в области ПМСО/ПС, как представляется, проекты стали способствовать как повышению доходов, так и изменению репродуктивного поведения. В ответ на выводы и рекомендации этой оценки ЮНФПА включил специальный раздел, посвященный экономическим мероприятиям, в свои руководящие принципы для поддержки ЮНФПА программ в таких областях, как положение женщин, народонаселение и развитие.

15. Выводы тематической оценки по вопросам качества услуг в области планирования семьи свидетельствуют о необходимости уделения более значительного внимания качественным аспектам в разработке и контроле проектов, включая выбор методов предупреждения беременности, технические знания тех, кто занимается оказанием услуг в области здравоохранения, взаимоотношения между практикующим медицинским персоналом и клиентами, механизмы содействия дальнейшему использованию противозачаточных средств, а также уместность и приемлемость услуг. В результате ЮНФПА будет проводить консультации с заинтересованными организациями, которые поддерживают и/или занимаются оказанием услуг в области планирования семьи в целях достижения единства мнений по ключевым показателям, которые должны использоваться в оценке качества услуг в области планирования семьи и разработке единого подхода к планированию будущих мероприятий и контролю их эффективности.

16. Предстоит решить проблему расширения основы для обратной связи в целях содействия взаимной поддержке проектов и создания всеобъемлющей организационной базы данных, содержащей информацию в отношении извлеченных уроков. ЮНФПА давно обладает такой базой данных, которая была создана при крайне незначительных ресурсах, когда соответствующая технология все еще находилась в зачаточном состоянии. С расширением объема получаемых данных по мере того, как предусмотренные в структуре мероприятий оценки стали обычной характерной чертой проектов, осуществляемых при поддержке ЮНФПА, и по мере развития технологии автоматизации делопроизводства в ЮНФПА возникла необходимость в создании более совершенной, доступной и удобной для пользователя СУБД.

17. На базе опыта своих внутренних специалистов по вопросам управления информацией ЮНФПА определил пакет программного обеспечения, который способен удовлетворить растущие потребности Фонда в улучшенной базе данных по вопросам оценки. Основные задачи этой базы данных состоят в том, чтобы обеспечить хранилище информации по выводам оценок; способствовать распространению и использованию выводов оценки; дать возможность ЮНФПА на периодической основе проводить анализы тенденций по вопросам и проблемам, возникающим в области структуры проектов, а также их практического осуществления.

18. При разработке новой базы данных особое внимание было уделено вопросам проведения консультаций с конечными пользователями системы, в частности, техническими сотрудниками и сотрудниками по программам. База данных будет предусматривать организацию выводов докладов об оценках по вопросам, связанным со структурой проектов, их осуществлением и результатами, при этом значительное внимание будет уделяться проблемам женщин, устойчивости достижений в рамках проекта и извлеченным урокам. На начальном этапе создания системы ЮНФПА будет уделять основное внимание вводу данных из докладов по уже проведенным оценкам. Вместе с тем в целях удовлетворения задач системы необходимо будет обеспечить постоянную передачу докладов по оценке в штаб-квартиру для ввода в систему соответствующей информации.

19. Другая инициатива, предпринятая в целях расширения использования результатов оценки в проектах и программах, осуществляемых при поддержке ЮНФПА, состоит в публикации нового бюллетеня, озаглавленного Evaluation Findings ("Выводы оценок"). Это издание, выпускаемое на периодической основе с середины 1993 года, содержит подборку выводов и уроков, полученных в результате тематических оценок и оценок проектов/программ. Он имеет целью освещение и обобщение ключевых вопросов, выявленных в ходе оценок в целях укрепления и активизации процесса обратной связи. На сегодняшний день четыре выпуска были распространены среди сотрудников ЮНФПА на местах и в штаб-квартире, а также членов вспомогательных страновых групп ЮНФПА и учреждений, сотрудничающих с Фондом. В трех из этих выпусков содержалось краткое описание выводов недавних тематических оценок, а один был посвящен

общим вопросам в учебных проектах, выявленным в ходе теоретического обзора докладов по оценкам проектов.

Е. Планы на будущее

20. Основным мероприятием в ближайшем будущем, безусловно, является независимая оценка механизмов ЮНФПА по оказанию услуг в области технической поддержки (УТП). Совет управляющих в своем решении 91/37 утвердил предложение Директора-исполнителя в отношении последующих механизмов покрытия вспомогательных расходов учреждений и просил ЮНФПА обеспечить независимую оценку эффективности этих механизмов и представить соответствующий доклад Совету в 1995 году.

21. Задача оценки состоит в том, чтобы проанализировать опыт Фонда в осуществлении механизмов в области УТП. С учетом того, что эти механизмы существуют лишь с 1992 года, оценку следует рассматривать как промежуточный анализ развивающейся системы. В рамках оценки основное внимание будет уделяться анализу эффективности механизмов и процедур, созданных с целью введения в действие системы УТП на предмет вынесения рекомендаций по их совершенствованию. В соответствии с пунктом 14 решения 91/37 ЮНФПА представит выводы и рекомендации Исполнительному совету для оценки в 1995 году.

22. В двухгодичный период 1994-1995 годов будет продолжаться работа над двумя тематическими оценками, для которых в настоящее время проводятся теоретические обзоры. Первый из них касается программ информации и услуг для подростков. Было отмечено, что существует более 70 проектов, которые либо ориентированы исключительно на подростков или содержат компоненты, касающиеся подростков. На основе этого теоретического обзора будет отобрана группа проектов для более подробного анализа в качестве целевых исследований в странах, где существуют серьезные проблемы беременности в старшем детском возрасте/подростковом возрасте.

23. Другой теоретический обзор, охватывающий вопросы участия общин в программах планирования семьи, посвящен пропаганде и оказанию услуг. Из первоначальной подборки, насчитывающей более 60 проектов, 15 были отобраны для более углубленного исследования. Во всех этих проектах участие общин рассматривается как стратегия осуществления деятельности, а не как самоцель. В большинстве случаев задача состояла в расширении охвата оказываемыми услугами. В первоначальных выводах был определен ряд факторов, которые либо ограничивали, либо повышали эффективность подходов, предусматривающих участие общин.

24. Связанная с этим тема, которая будет рассмотрена в рамках сопоставительного анализа, касается привлечения лиц, традиционно оказывающих акушерские услуги, к оказанию услуг в области планирования семьи. ЮНФПА в течение многих лет оказывал правительствам помощь в привлечении таких лиц к деятельности по пропаганде планирования семьи. Хотя в целом дается высокая оценка тому уникальному вкладу, который они могут внести в дело расширения охвата услугами в области планирования семьи, в частности путем преодоления культурных и этнических препятствий, необходимо рассмотреть вопрос о том, какая поддержка оказывается традиционным акушеркам, чтобы они могли выполнять эту отводимую им роль и каким образом осуществляется контроль за их деятельностью. Предполагается, что эта оценка позволит использовать полученные уроки для направления дальнейших программ с участием традиционных акушерок с должным учетом того, что вопросам качества услуг в области планирования семьи уделяется все большее внимание.

25. ЮНФПА продолжает свои усилия по укреплению разработки программ в рамках процесса ОПРС и будет уделять особое внимание компонентам оценки этого процесса. Главное внимание уделяется оценкам на уровне проектов, на котором также происходит обратная связь и использование результатов оценки. Вместе с тем полученные уроки не подвергаются регулярному анализу на уровне программ и, таким образом, не всегда дают всеобъемлющую оценку хода осуществления программ. Для решения этой проблемы необходимо укрепить механизмы среднесрочного обзора страновых программ. Важнее всего то, что, поскольку во многих странах уже были проведены мероприятия по ОПРС и многие из них вот-вот приступят ко второму программному циклу после ОПРС, необходимо в срочном порядке оценить результативность принятых стратегий, а также дать оценку ходу осуществления мер, принятых для их выполнения. В целом необходимо уделять большее внимание вопросам учета оценок программ в процессе их разработки.

26. Оценка страновых программ должна проводиться на регулярной основе в качестве неотъемлемой составной части процесса разработки программ в целях анализа их результатов как с основной, так и с управленческой/оперативной точки зрения. Такие оценки имеют важнейшее значение для усилий по повышению качества программ и обеспечения отчетности в условиях растущей децентрализации. Процесс и методологию оценки необходимо более четко определить в целях оптимизации вклада сотрудников по программам, технических специалистов и сотрудников по оценкам, а также членов СПП. В качестве начального этапа в ноябре 1993 года Директор-исполнитель поручил всем представителям и директорам ЮНФПА по странам обеспечить разработку поддающихся количественному выражению целей для всех текущих и новых страновых программ.

27. Хотя оценки страновых программ дают возможность проводить соответствующие анализы в определенные периоды времени, процесс постоянного контроля имеет важнейшее значение для поддержания темпов деятельности и комплексного характера практических мероприятий. В целях укрепления контроля за ходом осуществления программ ЮНФПА планирует определить и разработать систему управленческой информации (СУИ), которая станет составной частью каждой страновой программы. Такая система позволит как заинтересованным правительствам, так и ЮНФПА регулярно получать информацию с мест о процессе осуществления программ. Она также даст возможность заполнить нынешний пробел в значимых данных по обзорам и оценкам на уровне проектов и программ.

ПРИЛОЖЕНИЕ

ОБЗОР ОПЫТА В ОБЛАСТИ ОПРС

1. В 1993 году ЮНФПА провел два обзора накопленного им опыта в проведении мероприятий по ОПРС. Один обзор был посвящен анализу качества докладов по ОПРС и изучению вопроса о том, насколько в программах, осуществляемых при поддержке ЮНФПА, отражаются выводы и рекомендации мероприятия по ОПРС. В рамках второго обзора основное внимание было уделено процессу ОПРС в целом, начиная с подготовительного этапа и кончая принятием мер по полученным результатам. Задача обоих обзоров состояла в том, чтобы выявить слабые места для принятия мер в целях повышения эффективности этого мероприятия в качестве средства разработки программ и повышения качества помощи со стороны ЮНФПА.

2. Обзор 29 докладов по ОПРС (за период 1989–1992 годов) показал, что со временем общее качество докладов улучшилось. Доклады, подготовленные в 1992 году, содержат более всеобъемлющий анализ и более четкие руководящие принципы в отношении стратегий, чем те, которые были подготовлены в предыдущие годы. Вместе с тем в ряде докладов не были определены четкие национальные и отраслевые стратегии или же надлежащая последовательность или должное место рекомендуемых стратегий в национальных демографических программах. В других произошло смешение отраслевых стратегий с целями и мероприятиями, что привело к разработке слишком подробных и имеющих отношение к конкретным проектам рекомендаций.

3. В обзоре было отмечено, что в основе задач и стратегий соответствующих страновых программ ЮНФПА, безусловно, лежали рекомендации по ОПРС. Вместе с тем эти рекомендации часто сформулированы настолько в общих чертах, что большинство мероприятий в основных программных областях ЮНФПА можно было подвергнуть рационализации. Кроме того, хотя в рекомендациях, как правило, конкретно указываются потребности страны, по которой проводится обзор, в них не указывается порядок первоочередности. Это осложняет решение вопроса о том, каких успехов реально можно добиться в течение 5- или 10-летнего периода. Частично эта проблема объясняется недостаточно подробными анализами национальных возможностей в различных секторах, отсутствием критической оценки основных вопросов осуществления программ в области народонаселения и отсутствием учета выводов ОПРС в общем национальном контексте развития.

4. Обзор процесса ОПРС в целом показал, что соответствующие мероприятия позволили получить значительное количество информации, углубить понимание динамики населения в изученных странах, и способствовали планированию, разработке и осуществлению национальных демографических программ в будущем. Вместе с тем часто возникали значительные трудности в сопоставлении предлагаемых мероприятий и распределении ресурсов по секторам с рекомендациями миссии по ОПРС.

5. В целом, как было установлено, мероприятия по ОПРС, как правило, должны также осуществляться на базе миссии. Множество усилий и внимания было сфокусировано на мероприятиях, имеющих отношение к организации и проведению миссии по ОПРС, однако недостаточно внимания уделялось важнейшим подготовительным и последующим мероприятиям. В результате пробелы в справочной информации и документации часто препятствовали анализу программ и разработке стратегии. Кроме того, часто возникало такое впечатление, что соответствующие миссии проводились по настоянию штаб-квартиры в связи с отсутствием четкой информации о роли правительства и отделения ЮНФПА на месте.

6. Поскольку многие развивающиеся страны уже провели мероприятие по ОПРС и уже завершена первая группа страновых программ после проведения ОПРС, необходимо провести оценку актуальности принятых стратегий и успехов в деятельности по программе. В некоторых случаях, возможно, потребуется вновь провести ОПРС по мере получения новой информации или существенного изменения условий в одном или более программных секторах. В тех редких случаях, когда первоначальное мероприятие по ОПРС оказывается неприменимо в дальнейшем в связи со значительными изменениями обстоятельств, ЮНФПА может рассмотреть вопрос о проведении второго полномасштабного мероприятия по ОПРС.

7. Следующий этап процесса разработки программ должен начаться со среднесрочного обзора страновой программы, при котором необходимо рассмотреть вопросы практической деятельности. В этой связи важно провести четкое различие между этими вопросами, а также вопросами стратегического и основного характера и вопросами оперативного и управленческого характера. Таким образом, тщательно разработанные среднесрочные обзоры должны создать представление о том, каким образом следует проводить оценку осуществления программы, а также о том, какие меры потребуются для разработки следующей программы.

8. Оба проведенных ЮНФПА обзора показывают, что деятельность в области ОПРС может явиться мощным инструментом разработки программ в области народонаселения. ЮНФПА извлек ряд уроков в отношении организационного и основного аспектов этого подхода. Уже существуют некоторые свидетельства того, что полученные уроки применяются на практике. Вместе с тем Фонд признает, что весь потенциал этого подхода пока не реализован. Речь идет о том, что доклады по ОПРС, многие из которых содержат высококачественные анализы положения в странах, по-прежнему главным образом, а в большинстве случаев и исключительно используются для разработки программ ЮНФПА. Это может частично объясняться тем, что в докладах не содержится сметы расходов на осуществление рекомендаций по ОПРС.

9. Обзоры и оценка стратегий программ и оценка деятельности по программам являются частью единого комплекса мероприятий по повышению результативности и эффективности программ. Кроме того, они являются частью основы концепции ОПРС, которую необходимо расценивать как постоянный процесс регулярного контроля основной деятельности. В числе мер, которые необходимо принять для укрепления этого процесса, можно назвать сбор и поддержание базы данных по программам в области народонаселения на пострановой основе; четкое определение ролей и функций соответствующих сторон; четкое разграничение различных этапов процесса разработки программ, а также совершенствование методов, используемых при разработке программ и оценке.
