



Distr.  
GENERAL

A/36/69  
13 January 1981  
RUSSIAN  
ORIGINAL: ENGLISH

Тридцать шестая сессия

ПОДГОТОВКА КАДРОВ И ПРОВЕДЕНИЕ ИССЛЕДОВАНИЙ

Единый подход к анализу и планированию развития

Доклад Генерального секретаря

СОДЕРЖАНИЕ

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
I. ВВЕДЕНИЕ .....	I - 4	3
II. РАЗРАБОТКА ЦЕЛЕЙ РАЗВИТИЯ С ПРИМЕНЕНИЕМ ЕДИНОГО ПОДХОДА .....	5 - 9	5
A. Всеобъемлющий характер целей развития	5 - 6	5
B. Специфичность целей .....	7 - 8	5
C. Взаимосвязь между целями .....	9	7
III. ПРИМЕНЕНИЕ ЕДИНОГО ПОДХОДА ПРИ РАЗРАБОТКЕ, ОСУЩЕСТВЛЕНИИ И ОЦЕНКЕ ПОЛИТИКИ И ПРОГРАММ	10 - 16	7
A. Разработка политики и программ .....	10 - 13	7
B. Включение деятельности по обзору и оценке в процесс принятия решений .....	14 - 16	9
IV. ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ МЕРОПРИЯТИЯ И ИНФОРМАЦИОННЫЕ ПОТРЕБНОСТИ ДЛЯ ОБЛЕГЧЕНИЯ ПРИМЕНЕНИЯ ЕДИНОГО ПОДХОДА ПРИ ПЛАНИРОВАНИИ И ПРИНЯТИИ РЕШЕНИЙ .....	17 - 25	10
A. Организационные мероприятия для расширения участия .....	17 - 18	10
B. Организационные мероприятия по укреплению координирующей функции центрального планового учреждения .....	19	12

81-00770

/...

СОДЕРЖАНИЕ (продолжение)

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
С. Организационные мероприятия по включению региональных планов .....	20 - 22	I2
Д. Организационные мероприятия по включению в процесс принятия решений деятельности по обзору и оценке .....	23	I4
Е. Потребности в области информации .....	24 - 25	I4
У. РЕЗЮМЕ .....	26	I5

/...

## I. ВВЕДЕНИЕ

1. Генеральная Ассамблея и Экономический и Социальный Совет проявляют интерес к вопросу о едином подходе к анализу и планированию развития по крайней мере в течение десятилетия 1/. Одним из последних проявлений интереса со стороны Ассамблеи к этому вопросу явилось принятие ею резолюции 3409 (XXX) от 28 ноября 1975 года и решения 32/418 от 8 декабря 1977 года относительно применения правительствами единого подхода в процессе социально-экономического развития в различных странах как развитых, так и развивающихся. В соответствии с этими резолюциями и решением Генеральный секретарь в 1976 году направил памятную записку от 27 февраля 1976 года, которая была вновь распространена в 1978 году, правительствам всех государств-членов с просьбой о предоставлении информации относительно существующей практики применения такого подхода в их странах. Были подготовлены два доклада, содержащие соответствующую информацию, предоставленную 25 правительствами 2/.

2. На своей тридцать четвертой сессии Генеральная Ассамблея приняла еще одно решение (34/419 от 29 ноября 1979 года), в котором было предложено тем правительствам, которые еще не сделали этого, направить свои ответы на памятную записку. По состоянию на 22 сентября 1980 года было получено семь ответов от правительств Аргентины, Иордании, Ирака, Кипра, Малайзии, Пакистана и Суринама 3/. Кроме того, в этом документе содержалась просьба к Генеральному секретарю подготовить на основе этих и ранее полученных ответов новый доклад, содержащий практические выводы и рекомендации о применении единого подхода в процессе социально-экономического развития. Выводы и рекомендации, содержащиеся в настоящем докладе, подготовлены таким образом, что они учитывают некоторые требования, которые необходимо было бы удовлетворить при применении единого подхода.

---

1/ См. резолюцию 2681 (XXV) Генеральной Ассамблеи от 11 декабря 1970 года и резолюцию 1494 (XLVIII) Экономического и Социального Совета от 26 мая 1970 года.

2/ Доклады Генерального секретаря о применении правительствами единого подхода к анализу и планированию развития (E/CN.5/540 и E/CN.5/566).

3/ Правительство Люксембурга также представило ответ, в котором указывается, что программы по оказанию помощи в целях развития, осуществляемые Люксембургом, в целом согласовываются с планами развития стран-получателей помощи. Кроме того, правительство Норвегии сообщило, что политика Норвегии в области оказания помощи в целях развития направлена на оказание помощи развивающимся странам в их усилиях.

/...

3. Понятие единого подхода, как об этом свидетельствует ряд докладов, которые были подготовлены по данному вопросу 4/, имеет много различных толкований и возникают различия в уделении особого внимания отдельным вопросам в связи с различиями в политических, экономических и социальных условиях и потребностях, преобладающих в различных странах. Тем не менее, существуют по крайней мере три основных общих требования, которые необходимо удовлетворить при применении комплексного подхода к планированию и принятию решений. Эти требования таковы: а) расширение масштаба целей развития, с тем чтобы они могли быть, насколько возможно, всеобъемлющими, чтобы включать в себя, например, обеспечение доходов, социальное равенство, развитие человеческих возможностей и более широкое участие в процессе развития, а также определение взаимосвязей между этими целями для понимания их последствий, имеющих взаимоусиливающее и противоречивое воздействие; б) разработка комплекса политики, программ и проектов при полном понимании взаимосвязи между ними с целью обеспечения возможности проведения оценки их эффективности в деле достижения соответствующих секторальных и других взаимосвязанных целей; и с) подготовка при помощи эффективного организационного механизма и процедур последовательных решений при осуществлении и оценке политики и программ на национальном, секторальном, региональном и местном уровнях.

4. Большинство из вышеуказанных требований, если не все из них, рассматривались в ряде предыдущих докладов по данному вопросу. В следующих пунктах вновь рассматриваются некоторые из этих требований, относящихся к комплексному подходу к разработке, осуществлению и оценке целей, политики и программ развития, а также организационным мерам с целью облегчения применения такого подхода, с использованием в качестве примеров опыта различных стран. Настоящий доклад подготовлен Отделом по анализу исследований и политики в области развития Департамента по международным экономическим и социальным вопросам.

---

4/ "Доклад о едином подходе к анализу и планированию развития: предварительный доклад Генерального секретаря" (E/CN.5/477); "Доклад Генерального секретаря о совещании Группы экспертов по вопросам единого метода анализа и планирования развития, состоявшемся в Стокгольме 6-10 ноября 1972 года" (E/CN.5/490); "Доклад о едином подходе к анализу и планированию развития: записка Генерального секретаря (E/CN.5/519); "Предложения для экспериментальных проектов по практическому применению единого подхода к анализу и планированию развития: доклад Генерального секретаря" (E/5791 и Add.1 и Corr.1); "Проекты по практическому применению единого подхода к анализу и планированию развития: доклад Генерального секретаря" (E/5974); и доклады Генерального секретаря относительно применения правительствами единого подхода к анализу и планированию развития (E/CN.5/540 и E/CN.5/566).

/...

## II. РАЗРАБОТКА ЦЕЛЕЙ РАЗВИТИЯ С ПРИМЕНЕНИЕМ ЕДИНОГО ПОДХОДА

### A. Всеобъемлющий характер целей развития

5. Понятие всеобъемлющего характера, связываемое с единым подходом, часто рассматривается как означающее, что такой подход требует проведения анализа и принятия решений с учетом интересов всего населения или по крайней мере его значительного большинства. Именно в этом смысле единый подход, который касается непосредственно проблем, связанных с более многочисленными, а также обычно более бедными слоями общества, отличается от некоторых более традиционных "ориентированных на экономический рост" стратегий, в которых эти слои населения обычно рассматриваются лишь косвенным образом. Поэтому при применении единого подхода становится очевидной необходимость принимать во внимание проблемы социального равенства, предоставления возможностей занятости и участия масс в процессе планирования и принятия решений, и, фактически, многие страны в число утвержденных целей включили достижение социальной справедливости, равного распределения доходов или потребления, равенства возможностей и полной занятости. Таким образом благосостояние значительного большинства и более бедных слоев населения становится основным вопросом политики развития. Например, предоставление социальных услуг с целью повышения уровня или улучшения состояния питания, здравоохранения, образования и жилищных условий этих людей указывалось рядом развивающихся стран, такими как Ливийская Арабская Джамахирия, Мавритания и Сирийская Арабская Республика, в качестве составной части основных целей, утвержденных их планами.

6. Единый подход к процессу развития также связан с требованием разработки всеобъемлющего ряда целей и задач. Например, в Союзе Советских Социалистических Республик государственным планом охватываются все важные аспекты процесса социалистического воспроизводства на государственном, секторальном и отраслевом уровнях по формам собственности, по типам производственных ресурсов и по географическим регионам. Плановые задания определяются в отношении различных социально-экономических целей, а также по отраслям государственной экономики и промышленности, по расширению производственных мощностей и развитию научных и технических знаний. Плановые задания также определяют территориальное распределение производственных факторов, развитие конкретных регионов на основе специализации с учетом первоочередных общегосударственных задач, межрегиональные связи в рамках общегосударственной экономики и цели, связанные с капиталовложениями и людскими материально-техническими и финансовыми ресурсами.

### B. Специфичность целей

7. Развивающиеся страны определили и утвердили широкий круг целей развития. Некоторые из них установили такие цели, как "достижение социализма", "создание государства всеобщего благосостояния", "ликвидация бедности", "улучшение благосостояния народа" и "достижение

/...

самообеспечения", которые, хотя и являются фундаментальными, поскольку они отражают социально-политические устремления, могут использоваться только в качестве широких направлений, которым необходимо следовать в процессе планирования и выработки политики. Эти цели необходимо, что фактически и делается обычно на практике, дополнить более конкретными задачами и целями, которые содержатся в среднесрочных и краткосрочных планах, такими как расширение объема производства товаров и услуг и повышение уровня доходов, более равномерное распределение доходов и потребления, повышение уровня образования, здравоохранения, жилищных условий и других составных частей, определяющих уровень жизни групп населения, имеющих низкий уровень доходов, создание возможностей занятости, поддержание стабильности цен, баланса внешних платежей и более широкое участие населения в процессе планирования и выработки решений. Ряд таких целей необходимо определять как наиболее важные, достижение которых могло бы способствовать постепенному достижению более фундаментальных целей развития <sup>5/</sup>. Например, Индия, приняв решение выдвинуть в качестве основной цели ликвидацию бедности, определила в качестве конкретных составных целей ускоренное экономическое развитие, замедление темпов роста населения и более равномерное распределение доходов и потребления. Другим примером является Монголия, развивающаяся страна с централизованно планируемой экономикой, где такими составными целями, принятыми для обеспечения "дальнейшего улучшения материального благосостояния и культурного уровня народа", являются развитие производительных сил на основе современного научно-технического прогресса, обеспечение высоких показателей экономического роста с целью развития и совершенствования социалистической культуры, совершенствование социалистических социальных отношений и усиление коммунистического образования трудящихся.

8. Для того, чтобы взаимосвязи между целями и разработкой конкретной политики, программ и проектов могли использоваться для анализа, эти цели должны быть как можно более конкретными. Некоторые задачи выражаются в количественной форме, и они могут быть отражены в конкретных целях; это касается, в частности, экономических задач, таких как рост валового производства и его секторальных компонентов, накопление капитала, экономия и торговый и платежный балансы, которые большинство развивающихся стран определили в своих планах развития.

---

<sup>5/</sup> Следует делать различие между теми целями, которые отражают конечную форму будущих условий жизни, к которым стремится общество, и целями, которые представляют собой в большей степени средство достижения этой конечной формы. В данном случае приводятся доводы в пользу того, что цели последнего рода должны быть достаточно конкретными для последующего использования при анализе взаимосвязей между целями и при разработке политики и программ. Поэтому необходимость специфичности является одним из предварительных условий применения единого подхода.

/...

Однако не все цели могут быть выражены в количественной форме, и это относится прежде всего к социальным, политическим и культурным целям. Отмечаются определенные трудности в определении их влияния на отдельных лиц и на общество в целом. В соответствии с существовавшей в прошлом практикой определялся в качестве целей, связанных с этими задачами, объем вкладываемых средств, необходимых для того, чтобы предоставить услуги для достижения этих целей, таких, например, как обеспечение количества койко-мест в больницах на соответствующее количество населения и показателей набора учащихся в школы. Другим подходом является разработка целей в рамках конкретной проблемы, которую необходимо решить. Например, одна из целей, связанных с областью здравоохранения, может быть определена как необходимость снижения количества смертных случаев, вызываемых наиболее распространенными заболеваниями, такими как малярия и туберкулез.

### С. Взаимосвязь между целями

9. Среди различных целей развития некоторые можно рассматривать в качестве взаимоукрепляющих друг друга, другие же не являются совместимыми друг с другом. Однако взаимосвязь не поддается легкому обобщению, особенно тогда, когда принимается во внимание элемент времени. Например, цель ускорения экономического роста рассматривается в качестве вступающей в противоречие с целью увеличения объема таких социальных услуг, как здравоохранение и образование, из-за противоречия между необходимостью увеличения инвестиций и необходимостью увеличения потребления. Это особенно верно, когда заданные сроки являются ограниченными. На протяжении длительного периода, например, от 10 до 15 лет или более, экономический рост порождал бы необходимые дополнительные ресурсы, которые позволили бы увеличить объем предоставления этих услуг; в то же время улучшение состояния здоровья и уровня образования населения, особенно рабочей силы, несомненно облегчило бы ускорение процесса экономического роста. Единый подход потребовал бы более точного знания этих взаимосвязей между целями, как в краткосрочном плане, так и в перспективе, с тем чтобы дать возможность определить первоочередные задачи среди целей с учетом конкретных сроков. Понятие первоочередных задач в дальнейшем потребует при разработке и выборе программ и проектов.

## III. ПРИМЕНЕНИЕ ЕДИНОГО ПОДХОДА ПРИ РАЗРАБОТКЕ, ОСУЩЕСТВЛЕНИИ И ОЦЕНКЕ ПОЛИТИКИ И ПРОГРАММ

### А. Разработка политики и программ

10. Еще раньше подчеркивалась необходимость как можно более конкретного указания целей. Это требуется не только для изучения взаимосвязей между целями, но также и для разработки конкретных мер в области политики и программ, предназначенных для поддержки этих целей. Пример такого комплекса мер и программ, разработанных

/...

для осуществления конкретных целей, может быть приведен из опыта Ливийской Арабской Джамахирии. В этой стране в целях достижения более справедливого распределения доходов и материальных ценностей, в сельских районах были осуществлены крупные инвестиционные проекты для повышения очень низкого уровня жизни, а также для создания новых жилых центров в целях смягчения процесса агломерации и скученности в городских районах; для предоставления бесплатного начального и среднего образования и стипендий для учебы на третичном уровне, в том числе и для кочевых населения и людей в небольших и разбросанных поселениях; для увеличения предоставления медицинского обслуживания и предоставления бесплатных лекарств, особенно в плотно населенных и отдаленных районах; для увеличения и улучшения жилищных условий; и для установления связи между различными областями страны с помощью хорошей системы связи и транспорта.

11. Политика и программы, осуществленные для достижения какой-либо цели, могут, несомненно, поддерживать усилия по достижению других целей или вступать с ними в конфликт. В Дании, например, в долгосрочном исследовании был сделан вывод о том, что образование оказывает важное воздействие на функционирование промышленности и на качество коммунальных услуг. С другой стороны, указывалось, что в то время как принцип бесплатности, применяемый к коммунальным услугам, был расценен в качестве совместимого с целью поддержания социальной справедливости, было отмечено, что он все более вступает в противоречие с целью сохранения финансового баланса. Примером имеющих противоположную направленность и взаимоукрепляющих друг друга программ является вклад образования, направленный на повышение грамотности среди женщин и девушек и приводящий к уменьшению темпов рождаемости. Таким образом, ожидаемое воздействие программ в области народонаселения, возникающее без учета воздействия программ в области образования или грамотности, могло бы быть значительно меньше, чем фактические результаты.

12. Необходимость включения региональных планов в национальный план заслуживает особого упоминания, поскольку многие развивающиеся страны обнаружили, что региональные несоответствия, в виде наличия природных ресурсов, средств инфраструктуры, уровней дохода, плотности населения и других факторов, представляют собой серьезные социально-политические проблемы. С другой стороны, этот аспект комплексного планирования, вероятно, является наименее развитым. В странах с централизованной административной системой и там, где существует необходимость учета региональных факторов, основное внимание первоначально уделялось пропорциональному перераспределению национальных совокупных и секторальных планов на региональной основе с целью выделения региональных ассигнований для секторальных программ и проектов. Планы, относящиеся к особо отсталым районам или к городским районам, разрабатывались бы без включения их в полном объеме в национальные планы. Даже в более децентрализованной системе федеративных государств федеральное правительство стремилось играть более доминирующую роль в планировании развития

/...

в связи со значительным объемом ресурсов, включая относительное изобилие специалистов в области планирования развития в центре, а также в связи с наличием в его распоряжении инструментов национальной политики. Таким образом, национальному планированию отдавалось предпочтение по сравнению с региональным планированием или планированием в масштабе составных частей государства.

13. Таким образом включение региональных и местных планов в общий национальный план развития приводит к внесению элемента территориального охвата в единый подход. Тем не менее, его не следует осуществлять лишь в форме территориального распределения национальных/секторальных программ и проектов. Включение плана регионального развития в общий национальный план требует того, чтобы региональные и национальные цели были совместимы и чтобы политика, программы и проекты, которые предстоит осуществлять на региональном и национальном уровнях, были взаимосвязаны между собой. Такая интеграция дала бы возможность учитывать различия, в ресурсах и в потребностях, между субнациональными регионами в рамках общего национального плана развития. В Германской Демократической Республике используются следующие средства: а) микрорегиональный анализ для изучения условий, наличия ресурсов и потенциала развития различных областей и местностей; б) региональный анализ для установления существующего уровня и потенциала развития в отношении уровня жизни, производственной структуры, а также ресурсов, населения и инфраструктуры в регионах; в) региональные балансы рабочей силы, строительный потенциал, водоснабжение и энергетические ресурсы, поступления и расходы частного сектора и местного правительства, а также потенциал для планирования и координации на региональном уровне; и г) процедура для утверждения места осуществления и координации региональных проектов капиталовложений. Также в Финляндии для достижения соответствующего баланса между региональными и национальными интересами при планировании осуществляется анализ взаимосвязей между целями и мерами в региональных планах развития в интересах производства, определения мест занятости и жительства населения, занятости и прожиточного минимума населения, равенства в предоставлении услуг и их наличия, средств связи и транспорта, коммерческих услуг, здравоохранения, образования, жилищных условий и окружающей среды, в области культуры и досуга, а также социального обеспечения.

В. Включение деятельности по обзору и оценке в процесс принятия решений

14. Одна из целей разработки политики и программ с использованием единого подхода состоит в обеспечении того, чтобы принятые решения основывались на полном рассмотрении фактических и ожидаемых обстоятельств. Политика и программы разрабатываются при определенных допущениях, касающихся воздействия внешних факторов, а также потенциальных возможностей учреждений для их осуществления. Когда какое-либо из этих допущений не осуществляется в реальности, то

/...

результат отличается от ожидаемого. Задача деятельности по обзору и оценке как раз и состоит в контроле за развитием и в его оценке для обеспечения основы для совершенствования политики, программ или даже целей в свете выясняющихся обстоятельств. Поэтому может сохраняться динамизм планов, чтобы постоянно служить лучшим руководством для принятия решений.

15. Необходимость контроля за результатами осуществления политики, программ и проектов давно признается развивающимися странами. Краткосрочная нестабильность экономических условий делает оценку политики крайне необходимой в целях корректировки политики, программ и даже краткосрочных задач и целей с учетом изменяющихся условий. Контроль за осуществлением программ и проектов давно осуществляется в контексте ежегодной бюджетной процедуры. Однако представляется, что во многих странах эта практика не связана с процессом принятия решений в отношении мер по исправлению положения.

16. С точки зрения конечного использования существует два вида деятельности по обзору и оценки. Первый требует контроля за ходом осуществления с короткими интервалами для целей оценки результатов краткосрочной политики, программ или проектов. В этом случае, если прогресс не соответствует тому, что ожидалось ранее, то оценка даст возможность определить факторы, вызывающие отклонения, и соответствующие меры по исправлению положения могут быть приняты теми, кто принимает решения. Известно, что в ряде стран, таких например, как Малайзия, такая система создана уже давно. Второй вид обзора и оценки направлен на осуществление более всеобъемлющего и глубокого изучения краткосрочного и, более того, долгосрочного воздействия политики, программ и проектов на улучшение содержания, методологии, механизма и процедуры, используемых для разработки новых планов. Индия, например, предприняла такую оценку в отношении программ использования высокоурожайных семян.

#### IV. ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ МЕРОПРИЯТИЯ И ИНФОРМАЦИОННЫЕ ПОТРЕБНОСТИ ДЛЯ ОБЛЕГЧЕНИЯ ПРИМЕНЕНИЯ ЕДИНОГО ПОДХОДА ПРИ ПЛАНИРОВАНИИ И ПРИНЯТИИ РЕШЕНИЙ

##### A. Организационные мероприятия для расширения участия

17. Ранее указывалось, что широкое участие в процессе планирования и принятия решений присуще концепции единого подхода к развитию и что также необходимо устанавливать первоочередные задачи различных целей развития. Поскольку различные комплексы первоочередных задач привели бы к различным сочетаниям политики и программ, эти первоочередные задачи также принесли бы различные блага для различных слоев населения, подразделяемых либо на региональные или социально-экономические группы. Поэтому единый подход потребовал бы организационных мероприятий, соответствующих политико-административной системе страны, которые позволили бы народу в целом понять воздействие различных альтернатив и также выразить свои пожелания и оказать воздействие на определение целей, политики и программ. Этот принцип обычно, что вполне понятно, приводит

/...

к защите децентрализации в процессе принятия решений, включая региональные и местные учреждения и частный сектор. Например, в Финляндии на национальном уровне организации предпринимателей, трудящихся и производителей сельскохозяйственной продукции, а также правительство разработали коллективные соглашения по различным вопросам, таким как заработная плата, налоги, рабочее время, пенсии, профилактика профессиональных заболеваний и демократические принципы в промышленности, что указывает на сдвиг власти от парламента к соответствующим социальным партнерам. В Дании эта тенденция в направлении децентрализации стала очевидной в связи с увеличением доли местных органов управления в общем объеме расходов государственного сектора.

18. Попытки, направленные на расширение участия в разработке планов были также предприняты в развивающихся странах. Например, в Береге Слоновой Кости были созданы рабочие группы, состоящие из представителей, привлеченных из всех секторов экономики, для оказания содействия разработке долгосрочных целей, которые затем использовались в качестве основы для разработки политики и программ; они позднее были представлены Экономическому и социальному совету Берега Слоновой Кости и Национальному собранию. На Сейшельских Островах вводимые в процесс планирования элементы начали предоставляться сельскими организациями, а также политическими, профсоюзными и молодежными организациями. В Ливийской Арабской Джамахирии для предоставления возможности более широкого участия народные комитеты муниципалитетов и конференции на местах системы Арабского социалистического союза и местные отделения использованы в качестве канала народного участия в выдвижении предложений в отношении первоочередных задач и подготовки программ и проектов, которые окажут воздействие на население, особенно планов самопомощи, таким образом, чтобы они могли осознать связь между их вкладом и потенциальными благами, которые они извлекают из них.

/...

В. Организационные мероприятия по укреплению координирующей функции центрального планового учреждения

19. Представляется, что в большинстве развивающихся стран деятельность в этом направлении начиналась с разработки организационных мероприятий, которые содействовали бы более комплексной интеграции и координации в рамках административной структуры государственного сектора. К числу первых мероприятий относятся меры, направленные на укрепление потенциала по планированию секторальных министерств и учреждений и разработку соответствующих процедур с целью интеграции секторальных и национальных целей, политики и программ. В Никарагуа, например, все проекты инвестирования в государственный сектор представляются национальному плановому учреждению, Национальному совету планирования, с тем чтобы обеспечить сопоставимость между проектами и соответствующими плановыми задачами. На Филиппинах предпринимались усилия по привлечению элементов, не входящих в государственный сектор, путем организации секторальных практикумов по вопросам планирования, на которых представители соответствующих кругов, осуществляющих деятельность в определенных секторах, проводят оценку текущей политики и проектов, выявить возможные упущения в задачах и политике и разработать новые плановые задачи и документы. В общем это вызывает необходимость в укреплении роли национального планового учреждения в деле координации и интеграции различных аспектов национального плана. В Сирийской Арабской Республике, например, Государственная плановая комиссия устанавливает соответствующие плановые задания и разрабатывает директивы, а секторальным министерствам, учреждениям, союзам и предприятиям предлагается проводить обсуждение соответствующих частей проекта плана и в соответствии с этим разрабатывать свои соответствующие планы. Затем планы учреждений, союзов и предприятий сводятся воедино министерствами, а на более общем уровне - Государственной плановой комиссией. В Швеции в Совет по экономическому планированию входят представители правительства, частных предприятий, организаций рынка труда и прочих групп. Однако Совет является консультативным органом и используется, главным образом, в качестве форума для обсуждения различных экономических проблем.

С. Организационные мероприятия по включению региональных планов

20. Сравнительно недавно начали приниматься меры по разработке механизма и процедур, отвечающих особенностям политико-административной системы, с целью содействия интеграции региональной политики и программ с национальными и секторальными программами. Такая задержка частично объясняется отсутствием опыта в области планирования на уровне региональных органов управления, и, возможно, могла также обуславливаться той концепцией, что региональные планы являются фактически элементами национальных секторальных планов. Меры, направленные на согласование региональных планов с национальными, уже принимаются такими странами, как Сирийская Арабская Республика, в которой при

/...

разработке местных пятилетних планов целевые задания и директивы, разрабатываемые Государственной плановой комиссией, доводятся через посредство провинциальных органов управления до сведения местных административных органов. Проекты планов, разрабатываемые этими местными административными органами, сводятся провинциальными органами управления в единый план, который затем передается Государственной плановой комиссии для интеграции с другими местными планами.

21. В Сомали меры по содействию интеграции регионального и национального процессов планирования и принятия решений принимаются в основном в форме укрепления потенциала по планированию региональных отделений национального планового учреждения - Генерального директора по планированию и координации, а также в форме передачи всеобъемлющих функций по руководству и координации региональным революционным советам для управления программами и проектами различных департаментов. Региональный губернатор, возглавляющий региональный революционный совет, связан с министерством внутренних дел. На окружном уровне окружные революционные советы осуществляют подобную роль. Аналогичным образом на Филиппинах деятельность по планированию осуществляется на национальном, региональном и местном уровнях. Центральным плановым учреждением, Национальным управлением по вопросам экономики и развития разрабатывается макроэкономический план, в котором формулируются целевые установки. На региональном уровне координация осуществляется региональными советами по вопросам развития, которые согласовывают национальные задачи с региональными целями и планами. Интеграция обеспечивается не только через посредство деятельности советов, но также благодаря участию избранных должностных лиц местных органов управления и региональных директоров национальных секторальных министерств. Затем региональные и местные планы координируются и сводятся в единый план центральным плановым учреждением.

22. Представляется, что направление деятельности, которое необходимо принять в деле обеспечения более тесной координации регионального и национального планирования, заключается в том, чтобы возложить большую ответственность и наделить большими полномочиями региональные и местные органы управления в деле выполнения задачи улучшения местных условий жизни наряду с разработкой процедур, в соответствии с которыми местные потребности и ресурсы могли бы более четко учитываться при разработке национальных планов и наоборот. Эта мера была принята в 1973 году в Германской Демократической Республике, когда местные органы управления стали наделять более всеобъемлющими правами и обязанностями в деле улучшения местных условий работы и жизни, создания надлежащей технической и социальной инфраструктуры и координации деятельности всех предприятий и учреждений, с тем чтобы обеспечить сбалансированное и эффективное развитие своих регионов. В процессе планирования всеобъемлющие консультации на уровне страны организуются советами страны под руководством одного из

/...

членов Совета министров с целью обеспечения надлежащей координации принятых решений. В ходе этих консультаций проекты планов министерств, промышленных комплексов, предприятий, районов и областей приводятся в соответствие с национальными экономическими потребностями и имеющимися в регионе ресурсами путем использования региональных балансов рабочей силы, строительного потенциала, водных и энергетических ресурсов, доходов и расходов частных предприятий и местных органов управления.

Д. Организационные мероприятия по включению в процесс принятия решений деятельности по обзору и оценке

23. Организационный механизм и процедура, которые, по-видимому, эффективным образом объединят деятельность по обзору и оценке в единый процесс принятия решений, должны в принципе содействовать определенному направлению информации об осуществлении политики и программ, анализу проблем и препятствий в ходе их осуществления и своевременному представлению предложений, направленных на преодоление этих препятствий. Деятельность по контролю за прогрессом в ходе осуществления, если таковая проводится, как правило, осуществляется учреждениями-исполнителями, и отмечается все большее понимание того, что оценка процесса осуществления может более эффективно проводиться другими учреждениями, а не учреждением-исполнителем. В Малайзии, например, с этой целью был создан в качестве отдельного учреждения в Департаменте премьер-министра Отдел управления деятельностью в области осуществления, координации и разработки политики и программ, который занимается оценкой осуществления основных направлений деятельности и программ и непосредственно подотчетен высшему органу правительства. Однако такого рода организационная мера не может быть принята в отношении обзора и оценки всех направлений деятельности, программ и проектов вследствие нехватки квалифицированной рабочей силы во многих развивающихся странах.

Е. Потребности в области информации

24. Разработка и оценка политики, программ и проектов в соответствии с единым подходом, обсуждаемым в настоящем докладе, вызывает необходимость в наличии большого объема соответствующих аналитических и статистических данных. Эти средства анализа информации — в форме показателей или моделей, служащих целям изучения масштабов и процессов развития — позволили бы расширить и углубить аналитическое и техническое содержание политики и программ с учетом взаимосвязи — межсекторальной, межрегиональной и межвременной, — которая может существовать между ними. Многие страны осознали значение наличия подробных, точных и своевременных информационных данных для применения единого подхода к планированию и принятию решений. В странах с централизованной плановой экономикой, таких как Советский Союз, Украинская Советская Социалистическая Республика, Германская Демократическая Республика и Чехословакия, использование надежных

/...

и точных показателей играет очень важную роль во всеобъемлющем планировании. В Советском Союзе, например, разработаны показатели, касающиеся различного вида доходов, пенсий, совокупного спроса на товары и услуги, цен, торговли, жилищного фонда, электроснабжения, энергетики, газа, воды, транспорта, связи, образования и культуры, здравоохранения и медицинских услуг и других факторов. Большинство из этих показателей касается изменений на национальном уровне, отдельных районов, крупных социальных групп и семей с различным уровнем доходов. Проводимые периодически выборочные обследования используются для получения информации в отношении конкретных проблем, таких как семейные бюджеты работников физического и умственного труда и колхозников. Все большее применение находят также социологические исследования по конкретным вопросам, проводимые научными учреждениями в целях оценки долгосрочных социальных процессов.

25. В Финляндии в программе развития статистики в целях разработки политики в социальной области упор делается на измерение показателей, характеризующих условия жизни народа, и на социальную справедливость. Были также разработаны модели среднесрочного и долгосрочного планирования, основывающиеся на одновременном наблюдении за рядом факторов, влияющих на развитие общества, в которых используется комплексный подход. С другой стороны, ряд развивающихся стран, такие как Чили, Сомали и Берег Слоновой Кости, указали на необходимость некоторого совершенствования своих информационных баз. Основными называвшимися причинами недостатков являются нехватка финансовых ресурсов, квалифицированного персонала и неудовлетворительная организационная структура. Однако в развивающихся странах принимаются также усилия по совершенствованию информационной базы. Так, на Сейшельских Островах были проведены перепись и обследование домашних хозяйств, с тем чтобы увеличить объем информации, которая может быть использована в целях планирования. Нововведения в организационной структуре были осуществлены на Филиппинах, где были созданы межучрежденческие комитеты, объединяющие производителей и потребителей информации, в задачу которых входит анализ и оценка существующих мер, касающихся потока различных видов информации и вынесения рекомендаций в отношении улучшений.

#### У. РЕЗЮМЕ

26. Многие страны применяют в различной степени и в контексте своих политических, экономических, социальных и административных условий и потребностей единый подход к планированию и принятию решений. Принятые цели в области развития являются более всеобъемлющими, чем это имело место раньше, и более четко определенными, с тем чтобы содействовать разработке соответствующих политики и программ; были разработаны конкретные политика и программы с учетом их взаимосвязи; были также предприняты усилия с целью включения региональных программ в национальные планы; деятельность по обзору и оценке стала частью процесса принятия решений. Были приняты организационные меры

/...

по расширению участия местных учреждений, которые, как предполагается, будут в большей степени отвечать потребностям народа, сделают возможным более эффективную координацию центральных плановых органов, будут содействовать применению единого подхода к разработке и осуществлению региональных и местных планов и повысят эффективность деятельности по обзору и оценке. Наконец, принимаются также усилия по улучшению положения с наличием информации, которая является столь необходимой для применения единого подхода к анализу и планированию развития.

-----