



**Исполнительный совет
Программы развития
Организации Объединенных
Наций и Фонда Организации
Объединенных Наций в области
народонаселения**

Distr.: General
16 April 2007
Russian
Original: English

Ежегодная сессия 2007 года
11–22 июня 2007 года, Нью-Йорк
Пункт 5 аннотированной повестки дня
Оценка

**Оценка второй рамочной программы регионального
сотрудничества для Латинской Америки и Карибского
бассейна на 2001–2007 годы**

Содержание

<i>Глава</i>	<i>Стр.</i>
I. Введение	2
II. Основные результаты	2
III. Выводы	7
IV. Извлеченные уроки	8
V. Рекомендации	8



I. Введение

1. Настоящий доклад содержит оценку второй рамочной программы регионального сотрудничества (РПРС) для Латинской Америки и Карибского бассейна, которая охватывает период 2001–2005 годов и действует до 2007 года. Ставилась задача оценить результаты развития с уделением основного внимания важнейшим результатам мероприятий и видам деятельности, извлеченным урокам и передовой практике, а также оценить, насколько РПРС эффективна в таких областях, как накопление и распространение знаний и обмен ими, консультирование по вопросам политики и поддержка программ. Предметом оценки также являлся вклад РПРС в укрепление сравнительных преимуществ ПРООН как консультанта по вопросам устойчивого развития человеческого потенциала и как опирающейся на знания организации, действующей в этом регионе. Наконец, оценка позволяет выявить новаторские подходы для использования в реализации в этом регионе предусмотренных РПРС проектов.

2. Методология оценки РПРС построена на использовании пяти взаимосвязанных блоков вопросов, позволяющих оценить актуальность, результативность, эффективность, экономичность и долговечность проектов в каждой программной области РПРС. Для ее использования организаторы оценки опросили должностных лиц ПРООН, должностных лиц многосторонних учреждений, представителей частных и общественных организаций в отдельных странах, которые имели дело с региональными проектами, сотрудников директивных органов и независимых исследователей из Латинской Америки, Карибского бассейна, Европы и Соединенных Штатов Америки.

3. Совместно с Региональным бюро для Латинской Америки и Карибского бассейна Бюро по оценке провело кустовые практикумы по всем направлениям деятельности, в которых участвовало немало представителей-резидентов и региональных консультантов по программам, а также представителей правительств, включая нынешних и бывших министров из ряда стран Центральной и Южной Америки. Эти мероприятия проводились в Сантьяго (Чили), Боготе, Колумбии, Панаме и на Тринидаде и Тобаго при участии представителей большинства стран, в которых осуществляются мероприятия региональной программы. Кроме того, были организованы поездки на места в таких странах, как Барбадос, Гайана, Гондурас, Колумбия, Панама, Тринидад и Тобаго и Чили.

II. Основные результаты

A. Результативность: что было достигнуто?

4. Вторая РПРС показала свою результативность в четырех важнейших областях, которым ПРООН уделяет большое внимание. Наиболее примечателен вклад программ РПРС в обеспечение более глубокого понимания демократии и задачи донесения ее благ до малоимущего населения. Это является конкретной целью деятельности в сфере демократического управления и представляет собой важное достижение, влияющее на все другие области деятельности. Разработка региональной программы в области демократического управления потребовала 20 лет кропотливой, но необходимой научной работы, важные результаты которой в настоящее время находятся в центре дискуссий по вопро-

сам современной политики. В силу этого ПРООН упрочила теперь свои позиции как учреждение, обладающее опытом применения передовых методов, позволяющих формирующимся демократиям лучше учитывать интересы малоимущих в Латинской Америке и Карибском бассейне.

5. Второе направление деятельности, оказавшееся весьма результативным, связано со стратегиями уменьшения масштабов нищеты. Программы РПРС позволили лучше осмыслить стратегии сокращения масштабов нищеты благодаря разработке показателей оценки и расчету расходов в связи с достижением целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия (ЦРДТ).

6. В-третьих, РПРС доказала свою эффективность в обеспечении более широкого использования концепции развития человеческого потенциала. В этом смысле программы РПРС содействовали более глубокому пониманию меняющихся потребностей этого региона, особенно в свете необходимости решения проблемы роста неравенства, в значительной степени препятствующей распространению демократического управления.

7. Четвертой областью, в которой были получены высокие результаты, стало накопление и распространение знаний. В целом, РПРС добилась результатов в вопросах накопления и распространения знаний во всех сферах деятельности. Это относилось к числу важнейших задач РПРС, и она, как показала оценка, была выполнена. Хотя РПРС была результативной в этой области, главную обеспокоенность вызывает качество подготавливаемых материалов и применявшиеся стратегии их распространения. Материалы в напечатанном виде отличаются по качеству; в основном критические замечания высказываются по поводу того, что они воспринимаются прежде всего как академические издания, не подходящие для использования в рамках более общего текущего и длительного процесса.

8. Неоднозначные результаты дало консультирование по вопросам политики, которое редко было эффективным. В некоторых областях, в частности в области сокращения масштабов нищеты в привязке к целям в области развития, сформулированным в Декларации тысячелетия, результативность была, по-видимому, достаточной. В области демократического управления некоторые программы оказали заметное воздействие на текущие политические дебаты. В области энергетики и изменения климата можно говорить лишь об ограниченном успехе. Также весьма неоднозначной оказалась деятельность в таких межсекторальных областях, как улучшение положения женщин. Очевидно, что развитие человеческого потенциала является важной точкой отсчета, особенно учитывая, что правительства читают «Доклад о развитии человека».

9. Не удалось получить желаемых результатов в области развития потенциала, хотя отдача от программ была разной. Как представляется, некоторые программы, примером которых является «Система использования информации и администрирования для повышения эффективности управления (СИАЗУ)», в значительной степени способствовали укреплению потенциала. Другие учебные программы проверены не были; прежде всего это касается разрабатываемых на основе Интернета инициатив. В будущем организация могла бы играть важную роль в создании потенциала. Изучение таких рамочных вопросов, как развитие человеческого потенциала и укрепление демократии граждан, можно было бы сделать частью эффективной стратегии обучения.

В. Эффективность: используются ли наилучшие методы для достижения целей?

10. РПРС предусматривала достижение амбициозных целей при ограниченных ресурсах. И хотя эти цели заслуживают всяческого одобрения, а амбициозные планы должны оставаться отличительной характеристикой РПРС, цели необходимо привести в соответствие с имеющимися ресурсами. Так, несмотря на стоящую перед РПРС задачу обеспечить широкомасштабную поддержку программ, их финансирование было непоследовательным. В конечном итоге это стало одной из основных причин, повлиявших на эффективность второй РПРС.

11. В условиях ограниченности ресурсов помимо амбициозности целей еще большие проблемы возникли в связи с тем, что портфель проектов РПРС оказался слишком распыленным, так как была предпринята попытка удовлетворить спрос, превышающий организационные возможности в области предоставления услуг. Одним из способов решения этой проблемы могло бы быть ограничение числа инициатив путем концентрации на тех областях, в которых ПРООН уже накопила существенный опыт.

12. ПРООН обеспечила необходимую эффективность путем установления партнерских отношений, которые позволяют ей привлекать внешние ресурсы для финансирования региональных инициатив. Наряду с этим, региональные инициативы позволяют разумно использовать ограниченные ресурсы, особенно в тех областях, в которых это дает наибольшую отдачу.

13. На эффективности программ крайне негативно сказалось отсутствие взаимной координации между страновыми отделениями и региональным бюро. В их отношениях не только со страновыми отделениями, но и с другими многосторонними организациями и организациями, занимающимися вопросами развития, нередко возникали противоречия структурного характера, так как каждая из этих организаций стремилась обеспечить свою финансовую устойчивость.

14. На эффективности деятельности также отрицательно сказался низкий уровень координации с другими организациями системы Организации Объединенных Наций. Единственным заслуживающим упоминания и очевидным исключением является высокий уровень сотрудничества и координации, достигнутый с Экономической комиссией для Латинской Америки и Карибского бассейна.

С. Экономичность: насколько разумно соотношение затрат и результатов?

15. Региональное бюро для Латинской Америки и Карибского бассейна (РБЛАК) любезно предоставило необходимые финансовые данные, хотя из них было не ясно, какое количество финансируемых программ уже реализуется и какие из них были реорганизованы. Таким образом, слабость систем контроля и отчетности не позволила получить достаточные данные для оценки именно по этому критерию.

16. На основании общего обзора РПРС можно сделать вывод о том, что в целом наблюдается разумное соотношение между затратами и результатами. Однако проводившие оценку лица не смогли получить поддающиеся оценке свидетельства в подтверждение этого вывода. При наличии более эффективной системы контроля и отчетности можно было бы убедительно продемонстрировать, что положительные результаты осуществления программ были достигнуты благодаря адекватному уровню финансирования.

17. И хотя для осуществления программ РПРС удалось привлечь значительные ресурсы других многосторонних организаций, необходимо также констатировать весьма низкий уровень участия в осуществлении региональных инициатив. Единственным заметным исключением является Карибский регион, в котором была продемонстрирована приверженность на местном уровне проведению программных мероприятий, достижению результатов и использованию для этого подобранной методологии. И хотя подтверждено, что программа обеспечивала выявление и использование местных структур, обладающих сравнительными преимуществами, проводившие оценку лица сделали вывод о том, что серьезным недостатком второй РПРС стал относительно низкий уровень синергизма и взаимодополняемости национальных и региональных программ ПРООН.

D. Актуальность: насколько достигнутые результаты соответствуют заявленным программным целям ПРООН и более общим стратегиям стран региона?

18. Вторая РПРС демонстрирует весьма высокую степень актуальности вопросов, включенных в региональную программу. Необходимо отдать должное программе за учет условий, потребностей и основных проблем региона и за отражение их понимания в ряде конкретных инициатив. Программы РПРС были также весьма актуальны с точки зрения приоритетов конкретных стран, в рамках которых общие вопросы региона рассматривались и решались более предметно. Наряду с этим, РПРС явно имела большое значение для решения таких приоритетных в региональном плане вопросов, как развитие демократии при одновременном расширении участия граждан и сокращении масштабов неравенства.

19. Стратегическая направленность программы РПРС содействовала достижению приоритетных целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, что прежде всего касается деятельности по сокращению масштабов нищеты. В большей степени выявлялись основные заинтересованные участники, хотя было не совсем понятно, как они на практике участвовали в определении приоритетов программ. В качестве общего замечания можно отметить, что заинтересованные стороны привлекались лишь в ограниченных масштабах.

20. Был предпринят ряд важных усилий для координации РПРС с другими инициативами в области развития. Заслуживает упоминание такое взаимодействие с другими многосторонними учреждениями, прежде всего с европейскими структурами, которые стремятся активнее действовать в Латинской Америке и Карибском бассейне. Попытки координировать деятельность с другими организациями были менее успешными.

21. Одним из наиболее важных вкладов РПРС оказалась ее способность привлечь сотрудников директивных органов стран региона к диалогу по ключевым проблемам современного развития. Такое участие было наиболее очевидным в области демократического управления, однако его признаки имелись практически во всех областях. Следует отметить, что участие в таком диалоге являлось весьма важным, хотя его значение для принятия в конечном итоге стратегических решений трудно оценить.

Е. Долговечность: сохраняется ли преемственность в закреплении результатов деятельности по линии РПРС?

22. Наибольшую озабоченность вызывает проблема преемственности программ РПРС. В целом, в рамках РПРС предпринимались попытки поощрять заинтересованность на местном и региональном уровнях, однако полученные результаты были не такими, как ожидалось. Местные страновые партнеры и бенефициарии в разработке, осуществлении программы и контроле за ее результатами активно не участвовали. Местные заинтересованные стороны скорее не чувствовали себя ответственными за осуществление региональных программ, и они продолжают рассчитывать на то, что бремя реализации всех инициатив по-прежнему будет нести на себе ПРООН.

23. Данная конкретная проблема в значительной степени возникла из-за того, что на этапе разработки РПРС не были предусмотрены четкие стратегии выхода из проектов. Многие проекты были начаты без четкого механизма контроля за отдачей на этапе выхода из них ПРООН. Важным аспектом такой стратегии является финансирование проектов. Без основного финансирования ПРООН и при весьма значительной степени зависимости от взносов третьих сторон успешность любого проекта в долгосрочном плане всегда будет под вопросом. Вполне очевидно, что вклад национальных участников в программы РПРС обеспечил устойчивость некоторых из них, о чем свидетельствует опыт осуществления СИАЭУ. Однако этот проект является исключением. Существование большинства других проектов зависит от финансирования третьими сторонами, в силу чего в долгосрочном плане трудно рассчитывать на их преемственность.

24. На основании проведенной оценки делается вывод о том, что опыт большинства проектов, осуществляемых в соответствии с РПРС, не может быть распространен. Практически отсутствуют примеры последующей деятельности, за исключением тех случаев, когда ПРООН накопила определенный полезный опыт. Это говорит в пользу необходимости повышения целенаправленности будущих РПРС, сокращения масштабов распыления средств программ, организационного оформления отношений с национальными и региональными партнерами и дальнейшего освоения конкретных направлений деятельности, в которых можно было бы обеспечить долгосрочную приверженность выполнению поставленных задач.

III. Выводы

25. Вторая РПРС для Латинской Америки и Карибского бассейна является крупной региональной инициативой, заслуживающей высокой оценки в связи с комплексным характером тех многочисленных программ, которые были разработаны в течение 2001–2006 годов. Для большинства этих программ характерна такая степень сложности и проработки, которая свидетельствует о понимании основных задач в области развития, стоящих перед этим огромным и непростым регионом.

26. Сложность программ явно свидетельствует о высокой квалификации их составителей. Наряду с этим, такая сложность в значительной степени затрудняет их осуществление. К числу таких трудностей относятся низкий уровень координации и вопросы устойчивости программ в долгосрочном плане.

27. По сравнению с предыдущими региональными программами и вопреки сложности программной структуры ПРООН добилась заметного прогресса в достижении целей, поставленных на этапе разработки. Это особенно важно с учетом существующей в указанном регионе динамики, которая в определенной степени препятствовала достижению предусмотренных программных целей. Выполнение задач есть свидетельство успеха сложных программ, которые были достаточно хорошо адаптированы к меняющимся региональным условиям.

28. РПРС обеспечила мобилизацию ресурсов третьих сторон на цели осуществления региональных инициатив. Это конкретное достижение весьма примечательно, так как оно отражает признание другими организациями ценности усилий ПРООН. Однако одновременно с этим оно создает свои проблемы, так как многие программы сталкиваются с трудностями в деле привлечения средств после истечения срока льготного финансирования. Кроме того, серьезным моментом является то, что программы РПРС не получают достаточных основных ресурсов и поддержки по линии ПРООН, что делает их неустойчивыми в долгосрочном плане.

29. Параллельно с этим данная оценка позволяет сделать вывод о том, что под успешные ключевые проекты можно было бы создать организационные структуры. Нет ничего удивительного в том, что к числу успешных программ относятся те программы, в рамках которых ПРООН накопила определенный полезный опыт и в которые были инвестированы значительные ресурсы. Однако именно на такие программы приходится значительная доля ресурсов третьих сторон, предоставляемых на кратко- и среднесрочной основе. Необходимо использовать основные ресурсы ПРООН для финансирования деятельности по созданию организационных структур для важнейших проектов.

30. Наличие значительной «серой зоны» в координации инициатив региональных программ и национальных проектов странового уровня не позволяет получать более ощутимые результаты от реализации всех инициатив. Такое отсутствие координации снижает показатели результативности, эффективности, экономичности, актуальности и долговечности региональных инициатив. Важным шагом в деле успешного осуществления региональных программ стало бы создание и внедрение эффективных средств и механизмов координации.

IV. Извлеченные уроки

31. Опыт осуществления РПРС в течение периода, являющегося предметом оценки, позволяет извлечь ряд уроков, на основе которых можно было бы усовершенствовать осуществление региональных программ, направленных на решение проблем в области развития региона. Некоторые из этих уроков обсуждаются ниже.

32. Наиболее очевидным уроком является то, что ПРООН действовала наиболее эффективно в тех областях, в которых она накопила значительный опыт, например в области демократического управления и развития человеческого потенциала.

33. В тех областях, в которых ПРООН только накапливает соответствующий опыт или же отстает с этим, проведенная оценка дала неоднозначные результаты. Ее усилия заслуживают высокой оценки, в некоторых случаях они даже являются выдающимися, однако в целом очевидно, что мероприятия ПРООН лишь дополняют усилия тех организаций, которые добились ведущего положения в таких областях, как сокращение масштабов нищеты, изменение климата и устойчивая энергетика.

34. Особое внимание следует уделить такой межсекторальной области, как улучшение положения женщин, в которой можно было бы добиться значительного укрепления и упрощения структуры осуществляемых мероприятий. В этих вопросах следует перейти от слов к делу, при этом необходимо будет предпринять серьезные усилия для учета таких ключевых вопросов в основной деятельности.

35. Во всех областях существуют возможности для значительного укрепления и организационного оформления договоренностей с региональными учреждениями. Действительно, осуществление региональной программы позволило наладить тесные отношения с этими учреждениями, которые, однако, страдают отсутствием преемственности. ПРООН могла бы сыграть весьма положительную роль путем разработки стратегических долгосрочных договоренностей организационного и программного характера.

36. Хотя повышение уровня координации региональных и национальных программ должно стать одной из основных задач, результаты настоящей оценки также дают основания сделать вывод о том, что заинтересованность на страновом и региональном уровнях дает определенную отдачу в тех случаях, когда мероприятия и виды деятельности разъясняются в рамках региональных мероприятий таких организаций, как Программа демократического развития в Латинской Америке (ПРОДДАЛ), а также путем осуществления последующих инициатив и проектов.

V. Рекомендации

37. На основе проведенной оценки выносятся следующие рекомендации.

а) Необходимо использовать деятельность по накоплению знаний для консультирования по вопросам политики путем применения концепции развития человеческого потенциала как основы для руководства в других областях практической деятельности. Накопление знаний относится к числу важнейших

целей ПРООН, при этом актуальность политики всех программ имеет большое значение для стран региона. Как показали все оценки конкретных направлений деятельности, применение принципов развития человеческого потенциала в других областях деятельности значительно укрепит позиции ПРООН в качестве ведущего участника процесса развития в мире.

b) Необходимо сосредоточить все региональные инициативы в тех областях, в которых организация накопила полезный опыт, и ограничиться ими. Эта рекомендация является весьма очевидной. По состоянию на настоящий момент, проекты РПРС характеризуются значительным разбросом и низким уровнем концентрации. Наряду с этим, существуют такие области, в которых ПРООН продемонстрировала свою эффективность. С учетом нехватки ресурсов вполне разумно попытаться ограничить деятельность ПРООН именно такими областями.

c) Следует укрепить системы управления проектами и программами четкими структурами и механизмами контроля и оценки на основании ориентированного на конкретные результаты управленческого подхода. Основным критическим замечанием в отношении настоящей оценки является отсутствие механизмов контроля и структур оценки.

d) Следует повысить уровень координации с глобальными и национальными структурами ПРООН, прежде всего со страновыми отделениями. Все проверенные в ходе этой оценки области страдают от постоянных проблем координации между этими тремя уровнями. Вполне очевидно, что это должно стать основополагающей задачей всех будущих РПРС.

e) Необходимо расширить сотрудничество и координацию деятельности с региональными учреждениями и другими организациями системы Организации Объединенных Наций в региональном масштабе. Настоящая оценка показала, что осуществление второй РПРС привело к установлению и развитию прочных связей с другими региональными учреждениями. Однако очевидно, что такие связи только формируются, и еще необходимо многое сделать, чтобы повысить их эффективность. Аналогичная ситуация сложилась и внутри организации, где существуют колоссальные возможности для сотрудничества и координации с другими организациями системы Организации Объединенных Наций.

f) Проекты и инициативы новой РПРС необходимо строить с учетом достижения целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия. Эта рекомендация является самоочевидной в свете того всеобщего внимания, которое в рамках системы Организации Объединенных Наций в целом этому уделяется. Говоря более конкретно, данное предложение предполагает включение этой задачи во все тематические области деятельности.

g) Необходимо повышать заинтересованность соответствующих сторон на национальном и региональном уровнях путем проведения более широких консультаций и создания механизмов последующей деятельности. Проведенная оценка показала, что на национальном и региональном уровнях соответствующие стороны проявляют слабый интерес к большинству проектов РПРС. В связи с этим необходимо укрепить процессы консультаций и создать опирающиеся на широкое участие механизмы последующей деятельности.

h) С учетом различия интересов стран региона рекомендуется использовать субрегиональный подход. Изучение ряда тематических областей показало, что использование широкого регионального подхода зачастую не позволяет учитывать субрегиональные особенности. В ходе подготовки следующей РПРС необходимо серьезно изучить возможность использования достаточно дифференцированного подхода, с тем чтобы избежать расширения усилий и не упустить возможность сосредоточить усилия в конкретных перспективных областях.
