



Совет по промышленному развитию

Двадцать девятая сессия

Вена, 9–11 ноября 2004 года

Пункт 3 (а) предварительной повестки дня

ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ГРУППЫ ОЦЕНКИ

Доклад Секретариата

В настоящем документе представлена информация об оценках и связанной с ними деятельностью, включая основные выводы, сделанные в докладах по оценке комплексных программ за период с 2003 года по середину 2004 года.

Введение

1. Основная функция Группы оценки (ГО) канцелярии Генерального контролера (КГК) заключается в представлении руководству аналитической и объективной информации от потребителей об актуальности, эффективности и результативности программ/проектов ЮНИДО для целей отчетности перед всеми заинтересованными сторонами и для создания условий, позволяющих совершенствовать качество разработки и предоставления услуг ЮНИДО в настоящее время и в будущем.

2. За период с 2003 года по июль 2004 года Группа оценки подготовила доклады, содержащие независимые оценки восьми комплексных программ (КП) (Буркина-Фасо, Гватемала, Куба, Объединенная Республика Танзания, Сенегал, Уганда, Шри-Ланка, Эфиопия) и четырех автономных проектов (Национальный центр более чистого производства (НЦЧП) Марокко, НЦЧП Вьетнама, Отделение по содействию инвестированию и передаче технологий (ОСИТ) в Афинах и ОСИТ в Токио). Совместно с Группой внутреннего надзора Группа осуществила также на местном уровне оценку регионального отделения по промышленному развитию и рамок страновых услуг (РСУ) в Нигерии и приняла участие в оценке представительства ЮНИДО на местах, которая была поручена канцелярии Генерального контролера. При

содействии Группы управления информационно-коммуникационными технологиями КГК Группа провела исследование/оценку осуществляемого в ЮНИДО управления, ориентированного на конкретные результаты. Информация о мероприятиях, осуществленных в 2003 году, была представлена в документе зала заседаний GC.10/CRP.5 и в *Ежегодном докладе за 2003 год*. Доклады по оценке составляются в соответствии с проводимой ЮНИДО политикой гласности и регулярно размещаются на веб-сайте Группы оценки для информирования общественности.

3. Поскольку комплексные программы (КП) являются основным аспектом программных реформ ЮНИДО, в настоящем докладе представлена информация об опыте, накопленном в ходе оценок КП, с уделением особого внимания вопросам, актуальным с точки зрения программ, управления и политики. В этом контексте важно подчеркнуть, что восемь КП и одни РСУ составляют примерно 25 процентов общего портфеля КП. Накопленный опыт относится главным образом к КП первого поколения и деятельности в странах, расположенных к югу от Сахары, где было проведено большинство оценок.

4. В докладе проведен также обзор принимаемых Секретариатом мер по выполнению рекомендаций, содержащихся в оценках, что свидетельствует о том, что руководство и сотрудники подходят к таким

В целях экономии настоящий документ издан в ограниченном количестве. Просьба к делегатам приносить на заседания свои экземпляры документов.

заклучениям и рекомендациям со всей серьезностью и стремятся решать связанные с ними вопросы.

5. Комплексные программы представляют собой пакеты взаимодополняющих модулей услуг, разработанных с целью содействовать решению критически важных проблем промышленного развития той или иной страны на национальном уровне или проблем, характерных для отдельного географического района в рамках какой-либо страны¹. С учетом задач, поставленных в Плане действий, основанный на КП подход стал применяться в целях повышения актуальности, эффективности и весомости услуг ЮНИДО в области технического сотрудничества, а также расширения их финансовой базы.

6. Цель оценок заключалась также в подготовке для правительств и партнеров, доноров, государств-членов и руководства ЮНИДО углубленных аналитических справок, касающихся актуальности, эффективности и результативности (действенности) программ, выработке рекомендаций в отношении их продолжения и переориентации, а также в накоплении опыта в целях совершенствования подхода, основанного на комплексных программах.

7. Отбор программ для оценки основывался на их масштабах, продолжительности оперативной деятельности и планируемого возможного продления срока осуществления в рамках второго этапа. Оценки проводились на двух уровнях. Во-первых, оценивалась программа в целом для выявления общей актуальности программных аспектов, политики, управления и осуществления. Во-вторых, оценивались общие и отдельные компоненты программ в целях выработки рекомендаций для партнеров и руководства по программам по вопросам совершенствования, продолжения и переориентации соответствующих основных видов деятельности.

I. ПОДХОД, ОСНОВАННЫЙ НА КОМПЛЕКСНЫХ ПРОГРАММАХ

8. Комплексные программы доказали свою эффективность с точки зрения повышения авторитета ЮНИДО и информированности об Организации в соответствующих странах, а также способствуют повышению координации и последовательности деятельности на страновом уровне.

9. Подход, основанный на комплексных программах, является решающим элементом новых форм многостороннего сотрудничества на местном уровне, которые требуют активизации такого сотрудничества и согласования всех программ Организации Объединенных Наций в контексте документов по стратегии

снижения уровня нищеты, по общим страновым оценкам и по рамочной программе Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития (ЮНДАФ).

10. Хотя в большинстве случаев результативность в плане достижения целей развития не поддается в настоящий момент оценке вследствие ограниченности временного охвата (оценивались программы, срок осуществления которых составлял в среднем три года), в отношении всех КП, хотя и в различной степени, была выявлена результативность и неплохие перспективы с точки зрения практических результатов в различных областях.

11. Основанный на КП подход позволил в большинстве случаев успешно обеспечить мобилизацию поддержки на высоком правительственном уровне и привлечь широкий круг партнеров в государственном и частном секторах, что в свою очередь повысило степень приверженности целям программ, а также уровень взаимопонимания, диалога и согласования деятельности.

12. С учетом вышеизложенного в ходе оценок был сделан вывод о том, что КП представляет собой шаг в правильном направлении. Был выявлен целый ряд оптимальных видов практики и сформулированы многие рекомендации. В ходе оценок удалось также выявить недостатки, требующие корректировки усилий, предпринимаемых на различных этапах программного цикла (определение, разработка, мобилизация финансовых ресурсов и осуществление).

II. ОПРЕДЕЛЕНИЕ И РАЗРАБОТКА ПРОГРАММ

13. Большинство недостатков было выявлено именно на этом этапе программного цикла.

14. В ходе оценок было установлено, что сроки осуществления подготовительных мероприятий являются слишком сжатыми из-за ограниченности финансовых ресурсов и времени, и поэтому для ряда программ характерны отсутствие четкой направленности на решение ключевых проблем, а в некоторых случаях – обусловленность предложением. Во многих случаях отсутствовали исходные и четко выраженные количественные целевые показатели. Возможности координации и сотрудничества с многосторонними программами отмечались, но были углубленно проанализированы лишь в отдельных случаях.

15. В ходе оценок был сделан вывод о необходимости повышения степени релевантности и целенаправленности программ, а также интеграции с рамочными программами оказания помощи в системе Организации Объединенных Наций. Для достижения этой цели КП должны основываться на более тщательном анализе сдерживающих факторов и потенциальных воз-

¹ "Guidelines for the formulation of Integrated Programmes" (Руководящие принципы разработки комплексных программ), Вена, май 1999 года.

возможностей в промышленном секторе соответствующих стран, включая определение исходных данных и показателей, непосредственно или косвенно увязанных с соответствующими целями развития, поставленными в Декларации тысячелетия (ЦРТ).

16. Следует укреплять аналитические мероприятия на более высоком страновом уровне и выделять на эти цели начальные инвестиции. Эти меры позволят ЮНИДО более четко формулировать свои программы, консультировать правительства в отношении приоритетных мероприятий, которые надлежит поощрять в области устойчивого промышленного развития, и вносить соответствующий вклад в программно-диагностические рамки на уровне стран с уделением особого внимания документам по стратегии снижения уровня нищеты, по общим страновым оценкам и ЮНДАФ.

17. В ходе оценок было также установлено, что основанный на логических рамках подход необходимо применять более систематически, а также что на этапе разработки программ следует более тщательно анализировать факторы устойчивости и риска. В документы следует включать более четко определенные качественные и количественные показатели результативности, что позволит осуществлять надлежащий мониторинг и оценку, а также обеспечивать увязку с задачами, вытекающими из ЦРТ, на страновом уровне, включая оказание поддержки правительствам в получении содержательных и контролируемых данных в целях мониторинга на страновом уровне прогресса в достижении ЦРТ. Необходимо также наличие более четких показателей для их увязки с матрицей результатов ЮНДАФ².

III. МОБИЛИЗАЦИЯ ФИНАНСОВЫХ РЕСУРСОВ

18. Надежда на то, что КП обеспечат привлечение финансовых ресурсов в большем объеме, оправдалась лишь частично. Было установлено, что в большинстве случаев доноры по-прежнему придерживаются подхода, основанного на финансировании отдельных проектов, и выделяют средства на проекты и компоненты в рамках КП на основе своих двусторонних требований и приоритетов. Такой подход противоречит самому существу интеграции.

19. В результате такой структуры финансирования в ряде случаев основополагающие компоненты осуществить не удалось из-за отсутствия финансовых средств, а другие компоненты, имеющие меньшее отношение к целям программы, были осуществлены, поскольку необходимые средства имелись в наличии. Результаты оценок свидетельствуют о том, что прави-

тельства не проявили достаточную энергичность и последовательность в процессе мобилизации ресурсов.

20. Несмотря на вышеупомянутые недостатки, в ходе оценок было рекомендовано применять основанный на КП подход также и с точки зрения мобилизации финансовых средств. В тех случаях, когда успех мероприятий определяется их взаимозависимостью, усилия по мобилизации финансовых ресурсов должны опираться на комплексный подход. Обеспечению финансирования в большем объеме могли бы способствовать более тесные связи с рамками координации на страновом уровне (особенно ЮНДАФ) и укрепление представленности на местах.

21. Новые механизмы донорского финансирования, особенно те из них, которые были разработаны в рамках таких процессов составления национальных стратегий борьбы с нищетой, как финансирование основного бюджета или комплексное финансирование, будут иметь последствия для разработки программ и мобилизации финансовых средств.

IV. ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ ПРОГРАММ

22. В оценках указывались результаты, достигнутые с точки зрения объема производства и последствий на программном и институциональном уровнях, а также на уровне предприятий. Во многих случаях ЮНИДО оказалась в состоянии предоставлять высококачественные и инновационные услуги, благодаря которым были достигнуты отличные, а в некоторых случаях даже впечатляющие результаты.

23. Оптимальные результаты были достигнуты благодаря осуществлению мероприятий по созданию и наращиванию институционального потенциала, что служит подтверждением того факта, что деятельность ЮНИДО играет решающую роль и является наиболее успешной в области создания институционального потенциала. Вследствие ограниченности срока осуществления программ, поддающиеся проверке экономические и социальные последствия удалось определить лишь в отдельных случаях. На уровне целевых групп были получены определенные результаты, однако вследствие ограниченных масштабов деятельности ЮНИДО результативность на секторальном уровне удалось обеспечить лишь в некоторых случаях.

24. Результаты оценок показали, что программы осуществлялись наиболее успешно в тех случаях, когда ЮНИДО взаимодействовала с относительно эффективными партнерами-посредниками, которые проявляли высокую степень причастности к осуществляемой деятельности, имели представление о целях деятельности и обладали потенциалом освоить предоставляемые ЮНИДО услуги. В число экспериментальных мероприятий, получивших максималь-

² Guidelines for CCAs and UNDAFs (Руководящие принципы общей системы страновой оценки и ЮНДАФ), октябрь 2003 года.

ную пользу, входили предприятия, поддержка которых оказывалась на междисциплинарной основе в рамках различных модулей услуг и которые получали комплексные услуги с точки зрения консультативной и прямой поддержки, а также поддерживали связи с эффективно функционирующими учреждениями по оказанию поддержки. Неплохие результаты были достигнуты в тех случаях, когда устанавливались партнерские отношения с динамичными организациями частного сектора и четко управляемыми предприятиями.

25. Вышеизложенные выводы подчеркивают суть основной дилеммы, с которой ЮНИДО сталкивается в процессе осуществления деятельности в области технического сотрудничества. Степень успеха и достижение высоких результатов в значительной степени зависят от определения тех партнерских учреждений и бенефициаров, которые обладают надлежащим потенциалом для освоения предоставляемых ЮНИДО услуг, однако необходимо также уделять особое внимание НРС, слаборазвитым регионам и менее имущим слоям населения, которые по определению имеют меньше возможностей для получения успешных результатов в краткосрочной и среднесрочной перспективе. В ходе оценок было также установлено, что в данном контексте особое значение имеют комплексные программы, основанные на тщательной оценке потребностей. Услуги необходимо разрабатывать должным образом с учетом реальных конкретных условий, в которых находятся страны, партнеры и бенефициары.

26. Оценки позволили выявить положительную тенденцию к более широкому использованию национального опыта и знаний, что служит убедительным подтверждением применяемого подхода. Высококачественные международные экспертные услуги в областях специализации ЮНИДО, доступ к которым на уровне стран отсутствует, также пользуются высоким спросом в целях заполнения пробелов в знаниях и информации; одним из положительных видов практики является сочетание международных знаний и опыта с соответствующими знаниями и опытом на национальном уровне в целях создания потенциала и обеспечения устойчивости. Во многих случаях база знаний, оптимальные виды практики, практические решения и опыт, механизмы и методологии ЮНИДО оказали положительное воздействие и позволили преодолеть недостатки разработанных программ в процессе их осуществления.

27. Оценки свидетельствуют о высоком спросе на консультативные услуги и информацию, касающиеся новой роли правительств в целом и министерств промышленности в частности, в отношении необходимых программных мер, призванных обеспечить рост конкурентоспособности и производительности. В случаях успешной поддержки Организацией деятельности в этой области удалось продемонстрировать потенциальные возможности и актуальность

аналитического подхода к обеспечению конкурентоспособности для разработки промышленной политики, секторальных и подсекторальных стратегий экспорта и содействия инвестированию, а также для планирования и оценки двусторонних и многосторонних программ. Таким образом, в результате оценок был сделан вывод, что все КП должны, как правило, предусматривать осуществление компонента, основанного на консультировании по вопросам политики и анализе конкурентоспособности в рамках стандартных подходов и методологий ЮНИДО.

28. Еще одной областью, пользующейся высоким спросом в рамках оказания помощи, является укрепление потенциала правительств и таких учреждений, как промышленные ассоциации, национальные статистические бюро и учреждения по оказанию поддержки МСП, в деле сбора и обработки промышленных статистических данных и создания информационных сетей. Весьма большое значение имеет также повышение статистического потенциала, позволяющего правительствам устанавливать целевые промышленные показатели и оценивать развитие промышленного сектора. Необходимым условием для разработки исходных и прочих показателей, позволяющих оценивать ход достижения целей развития, поставленных в Декларации тысячелетия, является наличие более четких статистических данных. В ходе оценок был сделан вывод о том, что весьма желательно включать статистический компонент во все КП и что ЮНИДО следует применять стандартный подход.

V. КООРДИНАЦИЯ НА СТРАНОВОМ УРОВНЕ

29. Сотрудничество между компонентами программ было организовано главным образом на местах с использованием подхода, ориентированного на инициативу снизу и основанного на получении выгод от взаимодействия, определенных самими партнерами. Наиболее распространенной формой полезной внутренней интеграции в рамках программ был охват одних и тех же партнеров и бенефициаров одним или несколькими компонентами. Наиболее ощутимым результатом взаимодействия в рамках подобной интеграции может быть экономия расходов и более высокая эффективность созданного потенциала.

30. Неплохие результаты обеспечивают также программы, в процессе осуществления которых достигнута высокая степень координации действий доноров и которые замыкаются на высокий уровень принятия решений и национальные координационные органы. Комплексные программы нередко способствуют обеспечению более тесной координации на страновом уровне между различными партнерами, установившими плодотворный диалог и действующими на основе объединения усилий, включая более высокий программный уровень и институциональное сотрудничество.

31. Успешными являются такие КП, которые замкнуты на принимающие решение органы высокого уровня и координируются на страновом уровне в рамках эффективных механизмов руководства программами и проектами. В то же время такой механизм является целесообразным и рентабельным лишь в том случае, если он опирается на имеющуюся широкую программу. Одной из предпосылок обеспечения тщательно скоординированного и эффективного осуществления таких комплексных мероприятий, как КП, является наличие в стране отделения ЮНИДО. В настоящее время этот вопрос рассматривается в контексте стратегического партнерства ЮНИДО и ПРООН на местном уровне.

VI. МЕРЫ, ПРИНЯТЫЕ СЕКРЕТАРИАТОМ

Отдельные мероприятия, осуществленные Секретариатом в рамках контроля за выполнением выводов и рекомендаций по оценке, а также накопленного опыта

Оценка на основе обратной связи с пользователями

32. Вопросы оценок, основанных на информации от пользователей, традиционно являются задачей как для ЮНИДО, так и организаций системы Организации Объединенных Наций. Результативность таких оценок предусматривает целенаправленное распространение выводов, обеспечение активного выполнения рекомендаций и учет накопленного опыта в новых операциях.

33. В подготовленном недавно Объединенной инспекционной группой проекте доклада по вопросам управления с ориентацией на результаты в рамках системы Организации Объединенных Наций и применения основанного на результатах управления в организациях системы Организации Объединенных Наций (Женева, 2004 год), были выявлены факторы, имеющие решающее значение для успешного управления, основанного на результатах, и изложены эталонные основы выявления передового опыта для достижения успешных результатов. Одной из таких основ является необходимость эффективного использования выводов, сделанных в ходе оценок.

34. Созданная в ЮНИДО система обратной связи для обеспечения результативности оценки пользуется преимуществами административной подчиненности Группы оценки канцелярии Генерального контролера, а также опирается на тот факт, что Секретариат уделяет повышенное внимание системам обеспечения соблюдения принятых решений.

35. В каждый доклад по оценке включается в настоящее время план выполнения решений, в котором содержатся выводы и рекомендации по целевым группам (правительства, партнеры, руководство

ЮНИДО и руководящее звено программ). В план контроля за выполнением решений включены контрольные сроки для осуществления рекомендаций. Резюме докладов по оценке регулярно представляется Исполнительному совету. Кроме того, оценки рассматриваются в качестве справочной информации в процессе принятия комитетами по утверждению программ решений в отношении продления сроков осуществления программ и подготовки документов по второму этапу программ.

36. На основе этой новой системы Группа оценки установила, что уровень выполнения рекомендаций составляет около 70 процентов. Следует отметить, что решения об осуществлении рекомендаций основываются на нескольких факторах, многие из которых не контролируются ЮНИДО, в частности таких, как наличие средств, готовность бенефициаров обеспечить необходимые инвестиции, устойчивость и национальная поддержка соответствующих учреждений, а также изменение внешних условий.

Цикл технического сотрудничества: новые процедуры и руководящие принципы

37. В заключениях, которые делаются в результате оценки, регулярно подчеркивается необходимость более четкого соблюдения принципов технического сотрудничества и критериев качества на всех этапах управления программным/проектным циклом. В ходе оценок регулярно поднимаются такие вопросы, как более четкое соблюдение логического рамочного подхода, более эффективная ориентация на результаты, а также вопросы отчетности и меры контроля за соблюдением. В настоящее время проводится обстоятельный обзор всех процедур и руководящих принципов, связанных с программным/проектным циклом. На консультативную группу по комитетам, занимающимся утверждением проектов, возложена задача подготовки свода руководящих принципов, призванных облегчить управление деятельностью в области технического сотрудничества. Планируется также разработать в этой связи программы подготовки кадров для поддержки новых руководящих принципов, что будет способствовать повышению качества разрабатываемых программ/проектов, их осуществлению, представлению соответствующей документации и обеспечению отчетности.

Управление, основанное на результатах

38. В ходе оценок последовательно отмечалась необходимость того, чтобы ЮНИДО обеспечивала взаимосвязанность результатов на стадиях диагностики и разработки программ. Отмечалась также необходимость обеспечения большей взаимосвязанности рамок, используемых для диагностики, разработки политики и программ на уровне стран (документы по стратегии снижения уровня нищеты, общим страновым оценкам и ЮНДАФ). Методологическая основа для удовлетворения таких требований создана в

рамках осуществляемых Секретариатом в этой области мероприятий с учетом внедрения методов руководства, основанного на результатах. Были разработаны основанные на результатах рамки мониторинга и оценки, которые четко соответствуют матрице мониторинга и оценки, включенной в выпущенные в октябре 2003 года руководящие принципы в отношении общей системы страновой оценки и ЮНДАФ. Предпринимаются усилия по уточнению показателей в отношении всех видов деятельности, осуществляемой Организацией, включая показатели результативности технического сотрудничества в увязке с ЦРТ. Как только будет обеспечено применение в полном объеме этих новых методологий управления, основанного на результатах, такие методологии будут способствовать выполнению сформулированных в ходе оценок рекомендаций, т.е. необходимость подготовки диагностических анализов по странам для поддержки общей системы страновой оценки и разработки последующих программ, обеспечение тесной взаимосвязанности с программными рамками на страновом уровне и более четкое применение логических рамок в процессе разработки, мониторинга и оценки деятельности в области технического сотрудничества.

39. Аналитические и диагностические методы и показатели подхода, предусматривающего управление на основе результатов, хотя и они отнимают много времени и являются дорогостоящими, позволяют облегчить мониторинг странами прогресса, достигнутого в реализации ЦРТ.

Постоянное совершенствование практики, руководящих принципов и процедур оценки

40. В 2002 году Группа оценки подготовила руководящие принципы и процедуры оценки комплексных программ, рамок страновых услуг и автономных проектов, а в настоящее время она дорабатывает их с учетом накопленного в ходе их применения опыта. Цель пересмотра упомянутых документов, которые будут выпущены в серии всеобъемлющих руководящих принципов управления программами/проектами технического сотрудничества, заключается в том, что-

бы сделать эти руководящие принципы как можно более удобными для пользователей и отразить новейшие принципы и стандарты в области оценки, используемые в рамках системы Организации Объединенных Наций, способствуя тем самым подготовке достоверных и объективных докладов по оценке и дальнейшему совершенствованию отчетности перед заинтересованными сторонами благодаря подготовке более качественных докладов по оценке. Согласно этим принципам оценки следует рассматривать как учебный механизм, призванный обеспечить понимание путей к достижению результатов и повысить эффективность программ. Кроме того, оценки должны повысить результативность за счет внедрения прогностической перспективы. Они должны основываться на способствующем образованию подходе, позволяющем заинтересованным сторонам участвовать в процессе оценки и акцентировать внимание на мнениях и потребностях с точки зрения стран-бенефициаров. Усовершенствованные руководящие принципы и процедуры призваны обеспечить подготовку и осуществление четко разработанных и контролируемых планов действий, а также выделение на цели оценок необходимых ресурсов. Планы оценки призваны содействовать подготовке объективных, актуальных и своевременных выводов, приносящих пользу в процессе принятия решений.

41. Принимаются дальнейшие меры по совершенствованию механизмов обратной связи, призванных обеспечить применение накопленного в ходе оценок опыта в целях постоянного совершенствования деятельности в области технического сотрудничества и в рамках выполнения ЮНИДО функции глобального форума. В целях содействия постоянному обновлению базы знаний ЮНИДО создается база данных, в которой содержатся выводы и накопленный опыт.

VII. МЕРЫ, КОТОРЫЕ НАДЛЕЖИТ ПРИНЯТЬ СОВЕТУ

42. Совет, возможно, пожелает принять к сведению информацию, содержащуюся в настоящем докладе.