

ОЦЕНКА СИСТЕМ ОЦЕНКИ ПРОЕКТОВ ТЕХНИЧЕСКОГО СОТРУДНИЧЕСТВА
ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Часть I

Подготовлено

Алэном Гурдоном
Объединенная инспекционная группа



Женева
1988 год

ОЦЕНКА СИСТЕМ ОЦЕНКИ ПРОЕКТОВ ТЕХНИЧЕСКОГО СОТРУДНИЧЕСТВА
ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Часть I

Ален Гурдон
Объединенная инспекционная группа

СОДЕРЖАНИЕ

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
ВВЕДЕНИЕ	1 - 12	1
I. ОЦЕНКА И ЛОГИКА ПРОЕКТА	13 - 42	4
- Отношения между экспертом, производящим оценку, и предметом оценки	15 - 19	4
- Степени и уровни оцениваемости проектов	20 - 28	5
- Ограничения и риски, связанные с проектом	29 - 35	8
- Объективность и функциональность оценки	36 - 42	9
II. МЕТОД ОЦЕНКИ ПО ПРОЕКТАМ И МЕТОД ОЦЕНКИ ПО СТРАНАМ	43 - 77	11
- Определение долгосрочности и воздействия	43 - 55	11
- Координация и соперничество различных воздействий	56 - 62	13
- Необходимость метода оценки по странам	63 - 77	15
III. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ПРОЦЕДУР ПРОВЕДЕНИЯ ОЦЕНКИ	78 - 113	18
- Отставание руководств от теоретических разработок	79 - 87	19
- Своевременный характер процедур	88 - 97	20
- Адаптация различных типов оценки	98 - 107	22
- Совершенствование руководящих принципов	108 - 113	24

ВВЕДЕНИЕ

1. Данное исследование не претендует на то, чтобы перечислить все проблемы, которые могли, вероятно, возникнуть в ходе оценок проектов, осуществляемых самой Организацией Объединенных Наций или для нее в том или ином регионе в ходе последних лет. В исследовании не ставилась также цель определить результаты этих оценок или изучить выводы, которые могли бы быть сделаны на их основе. В данной работе ставятся более узкие и в то же время более широкие задачи. Ставя перед собой цель дать характеристику различных методов оценки, принятым в рамках Организации Объединенных Наций, исследование ограничивается только проектами и не касается программ, которые, к тому же, были предметом другого доклада ОИГ. Оно предполагает дать совокупный анализ следующих моментов:

а) концепция, методы и практика оценки национальных проектов, за исключением региональных проектов;

б) лежащая в основе идея и содержание "руководящих принципов", касающихся их оценки, а также вытекающее из этого сочетание взаимоотношений между экспертом, осуществляющим оценку, предметом оценки и тем, что может быть оценено;

с) сочетание и/или расхождения между контролем и оценкой и их соответствующее значение и области, где они применяются;

д) новые сдерживающие обстоятельства, которые оказывают свое влияние на любую систему оценки в силу возросшего привлечения правительств-доноров к осуществлению проектов;

е) деятельность и структура служб, занимающихся оценкой, а также возможные реформы и реорганизация, которые могут оказаться необходимыми для совершенствования управления этими службами и их функционирования в системе Организации Объединенных Наций.

2. Чтобы данное исследование не осталось чисто теоретическим, чтобы на его основе можно было дать практические рекомендации о совершенствовании процедур и органов, занимающихся оценкой, было признано необходимым конкретизировать исследование, включив примеры, взятые из опыта ряда специализированных учреждений (ФАО, ЮНИДО, ЮНЕСКО, ЮНИСЕФ и УВКБ). Эти организации были выбраны не только потому, что они сотрудничают с ПРООН, но также и потому, что они отличаются друг от друга разнообразием и даже разнородностью выполняемых ими функций, преследуемых целей и применяемых подходов. Район Азии и Тихого океана был выбран потому, что он характеризуется наличием большого разнообразия рассматриваемых параметров, будь то экономические системы, размеры территории или географическое положение, будь то социально-культурные условия или уровень развития.

3. Настоящий доклад не снабжен справочной документацией. Работа инспектора ОИГ, наделенного соответствующими полномочиями, не может быть ограничена процедурами, регулирующими составление докладов международным чиновником, над которым давит иерархия, в которую он входит. Ценность исследований, выполняемых инспектором, не может определяться ссылкой на определенные справочные документы, которые, к тому же, могут быть выбраны

только самим инспектором, если речь идет об индивидуальном исследовании, а не о коллективной работе. Эта ценность объясняется прежде всего его открытиями, сделанными в ходе работы, и той возможностью, которой обладает инспектор и которая заключается в изменении общей направленности своего исследования или пересмотра средств его осуществления, не теряя при этом из виду поставленную перед собой цель.

4. Не претендуя на всеобъемлющее знание всех систем оценки, чем, к тому же, не может похвастаться ни один из специалистов, каким бы высокообразованным он ни был, автор данного доклада делает свои рекомендации на основе тщательного изучения многочисленной литературы административного и научного характера и, кроме того, на основе практических наблюдений в ходе посещения объектов, бесед с различными представителями правительств-доноров и специализированных учреждений, с которыми ему удалось встретиться в ряде развивающихся стран Юго-Восточной Азии и района Тихого океана во время месячной командировки в этот район, состоявшейся в 1987 году.

5. При рассмотрении предварительного проекта настоящего доклада были высказаны замечания по поводу ограниченного количества цитат, ссылок на резолюции, а также отсутствия ссылок на те или иные справочные материалы каждый раз, когда в докладе приводились выдержки из других документов. В ответ можно лишь сказать, что нецелесообразно отягощать подобные доклады чрезмерным количеством справочной документации, которую правомерно требовать при защите диссертации, но не тогда, когда речь идет о выработке практических рекомендаций. Тем не менее, хотелось бы добавить, что в данном случае главное внимание уделялось конфиденциальным источникам информации и беседам, нежели распространению многочисленных вопросников, на которые зачастую даются слишком дипломатические или слишком упрощенные ответы, не имеющие какой-либо практической пользы.

6. Некоторыми было высказано мнение о том, что предварительный проект доклада носит субъективный и тенденциозный характер. Однако они забывают, что так называемая субъективность доклада является следствием проведения неофициальных бесед и последующей проверки сведений путем сопоставления. Источник истинной объективности, которая является основой для выводов, с трудом доходящих по иерархической лестнице до управленческого звена, и которую, как никто другой, может понять на месте инспектор ОИГ, кроется скорее в устном общении, чем в отпечатанных документах.

7. Настоящий доклад выходит в тот момент, когда представляется, что системы оценки Организации Объединенных Наций являются одновременно новыми и уже достаточно устоявшимися, чтобы начать исследование ее методов и ее направленности, не боясь поставить под сомнение обоснованность их существования. Данный доклад составлен в соответствии с принципами, принятыми ОИГ, и, в частности, инспектором Сомом в его докладах 1979 и 1985 годов, которые были посвящены проблемам оценки. Таким образом, в нем прослеживается тенденция к составлению достаточно обобщенных рекомендаций и к рассмотрению учреждений-исполнителей без учета различий, которые существуют между ними. В докладе оценка рассматривается не как изолированный инструмент управления, а как метод, вписывающийся в совокупность процедур принятия решений, принимаемых в рамках рассматриваемых специализированных учреждений.

8. Похоже, что уже навсегда ушло то время, когда достижение расплывчатых целей, усилия по финансовому обеспечению операций и мобилизация средств преобладали над вопросами своевременности и эффективности проектов, а также над характером и истинными интересами бенефициаров. События, которые способствовали осознанию целесообразности и даже необходимости оценки, хорошо известны, и о них можно напомнить лишь вкратце. Бюджетные трудности, с которыми столкнулись страны-доноры на следующий день после нефтяного кризиса, заставили их более тщательно следить за тем, как используются их финансовые средства в рамках многосторонней помощи. В результате относительного сокращения предоставляемых средств страны-доноры стали уделять более серьезное внимание той пользе, которую они могли извлечь из более ограниченной помощи. По крайней мере, правительствам неоднократно предлагалось учитывать это соображение, а ряд развивающихся стран со своей стороны сами стали чистыми донорами.

9. Отныне считается общепризнанным, что оценка является нормальной составной частью осуществления проектов. В этом деле решающую роль сыграло руководство ПРООН. Кроме того, многочисленные доклады ОИГ в значительной степени способствовали широкому распространению концепции оценки, связанной с ней терминологии, а также сделали обычным применение лежащих в ее основе методов оценки и принципов в различных учреждениях-исполнителях. Финансовый кризис Организации Объединенных Наций и рекомендации Группы 18, ориентированные на совершенствование механизмов осуществления оценки, сделали еще более настоятельным применение того, что в начале было лишь паллиативом, а теперь стало необходимой составной частью деятельности по выполнению проектов, все более осознаваемой потребностью, решающим административным требованием, а в некоторых случаях - образом действия, а иногда даже и алиби.

10. Начиная с 1981 года Генеральная Ассамблея принимала достаточно много резолюций, где утверждалась и подтверждалась ее поддержка разработке и созданию потенциала оценки в различных учреждениях-исполнителях. В резолюции 36/228 от 1981 года учреждениям-исполнителям предлагалось сотрудничать в этих целях с ОИГ в данной области. В приложении к резолюции 37/234 от 1982 года оценка определялась как система, которая позволяет постоянно критически анализировать осуществляемые мероприятия и коллективно их обсуждать. В резолюции 38/227 от 1983 года Генеральному секретарю было поручено изучить все имеющиеся возможности для укрепления определенной таким образом системы. В своих резолюциях 40/259 от 1985 года и 41/213 от 1986 года Генеральная Ассамблея еще более решительно подтвердила свое намерение, которое она уже неоднократно высказывала, и особо подчеркнула необходимость использовать оценку для повышения информированности государств-членов и их возможностей в области принятия решений.

11. Именно в этой перспективе и был составлен настоящий доклад, автор которого не стремился опровергнуть выводы, сделанные в предыдущих исследованиях ОИГ, а, напротив, постарался продолжить усилия, уже предпринятые в области оценок. Ведь методы оценки не являются чем то раз и навсегда установленным и не подлежащим изменениям; таким образом, совершенно нормально, что в данную область вносятся существенные изменения, что методы оценки подвергаются пересмотру, что происходит выбор различных видов оценки и что разрабатываются новые пути развития этих методов.

12. Действительно, опыт показал, что четкость приоритетных целей оценки, а также очевидность необходимости существования некоторых их разновидностей, становятся менее определенными и менее очевидными по мере того, как уходит в прошлое время, когда делались первые шаги и приобретался первый опыт. В этой связи следует отметить, что острая критика и одобрение, с которыми был встречен предварительный проект настоящего доклада, не только подтверждает интерес и актуальность затронутых вопросов, но и свидетельствуют о растущей неуверенности и беспокойстве, которые с ними связаны и которые следует преодолеть.

I. ОЦЕНКА И ЛОГИКА ПРОЕКТА

13. Осуществление оценки операций в области развития в рамках Организации Объединенных Наций, которая применяется относительно недавно, совпадает с периодом значительного изменения в подходе к этому процессу как на уровне социальных наук и прикладных исследований, так и на уровне правительств, которые в различных промышленно развитых странах в первую очередь расширили практику ее применения. Это в свою очередь оказало определенное влияние на использование недавно разработанных методов в плане разработки и осуществления проектов, выполняемых специализированными учреждениями Организации Объединенных Наций.

14. Первоначально оценка осуществлялась в форме обследования ("survey"). Опрос осуществлялся с помощью более или менее подробных вопросников и позволял выяснять мнение и пожелания определенной части или слоя населения, а затем проанализировать ответы, где каждый высказывал свое более или менее субъективное мнение о том, что, по его мнению, адекватно и что нет. Обследование представляло собой неоспоримый прогресс по сравнению со сбором предыдущих сведений, но оно тем не менее не являлось наилучшим решением. В частности, оно обладало одним недостатком, который заключался в том, что их проведение обходилось чрезвычайно дорого, а уровень эффективности не отвечал произведенным затратам.

Отношение между экспертом, проводящим оценку, и предметом оценки

15. От концепции обследования, методология которого представлялась слишком субъективной и слишком описательной, было признано целесообразным перейти к концепции оценки, цель которой заключалась в определении "по возможности на систематической и объективной основе" (JIU/REP/79/2) уместность, эффективность и последствия мероприятий той или иной организации по отношению к ее целям. Новый метод, стремящийся быть научным, но в большей мере учитывающий количественные, а не качественные показатели, делает упор на причинно-следственные связи, на отношения между средством и целью и между затраченными усилиями и конечным результатом. Он предполагает последующий контроль за надлежащим выполнением проекта путем проверки правильности распределения ресурсов, материальных ценностей и услуг между различными мероприятиями, за учетом вклада различных мероприятий в конечный результат и за соответствием этого результата поставленным задачам.

16. Проект, который, таким образом, уподобляется процессу, но результаты которого, тем не менее, квалифицируются как конечные результаты ("output"), предполагает наличие в нем определенной логики, которая включает в себе, в частности, механические и линейные, аналитические и, в какой то степени, абстрактные элементы. Предполагается, что тщательное планирование и правильное управление обязательно приводит к превращению затрат в конечные

результаты. Проект предстает, таким образом, как сочетание средств и целей, как цепь причин и следствий, как иерархия уровней, которые следуют один за другим и накладываются друг на друга. Он характеризуется наличием определенной последовательности промежуточных целей, которые преобразуются в средства, наличием стройного и нестройного сочетания следующих друг за другом фаз и наличием следствий, которые становятся причинами. В рамках проекта машинальное преобладает над системностью и человеческой логикой.

17. Проекты, отличающиеся различными методами, тактикой и расчлененностью, которые еще предстоит отразить в руководящих принципах ПРООН, учреждений-исполнителей характеризуются неким тейлоровским разделением задач. Они функционируют главным образом как изолированные единицы, нежели как составные элементы единого целого. Создается впечатление, что проект осуществляется в инертной среде, в лабораторных условиях эксперимента, а не в обстановке реальной жизни: как будто проект в ходе его конкретизации не должен стать социальным явлением и как-будто социальные явления являются предметами; как-будто экономические явления, а в развивающихся странах в большей степени, чем где бы то ни было, не представляют собой прежде всего явления культурного характера.

18. Между тем, даже в том случае, если оценка может применяться к различным темам, или, - что бывает реже, - в отношении различных стран, главным объектом ее применения является проект, группа проектов и иногда программа, которую не всегда можно отличить от набора неумело увязанных между собой проектов. Таким образом, само собой разумеется, что разработка и реализация проекта не могут не повлиять на проведение и результаты оценки. Объект оценки отражается в методах оценки, прежде чем последние будут адаптированы к объекту оценки.

19. Определяя условия использования инструментов управления проектами, каковыми являются цель и предварительное оценивание, контроль и оценка, инструкции ПРООН, обследованных учреждений-исполнителей и ЭСКАТО излагают методы оценки и предмет оценки, отмечая одновременно различия, которые могут возникнуть в зависимости от места и условий проведения мероприятий. Согласно идее, заложенной в руководящих принципах, объективность оценки не зависит и не основывается на особенностях подлежащего оценке проекта. Исходя из принципа равноправия государств-членов и священной необходимости развития, вытекающей из принятой консенсусом концепции в Организации Объединенных Наций, авторы руководящих принципов считают своим долгом видеть логику универсальности в правилах, регулирующих мероприятия по оказанию многосторонней помощи, а также коррелятивную практику единообразия процедурам их оценки.

Степени и уровни оцениваемости проектов

20. Совершенно очевидно, что в руководящих принципах учитываются "внешние факторы", определяемые как события, действия или ситуации, которые не поддаются контролю или не могут быть изменены в значительной степени исполнителями проекта, но которые в то же время оказывают значительное воздействие на успешное выполнение проекта. Поэтому эти факторы указаны в бланке "доклада об оценке результатов проекта" (ДОРП), составление которого предусмотрено процедурой ПРООН. Разделенные на классы (институционные, политические, социально-культурные, экономические и "прочие"), эти экзогенные переменные величины занимают скромное место. Они не учитываются на стадии предварительной оценки, а принимаются во внимание лишь на определенной стадии

оценки, когда от руководителя проекта требуется установить удовлетворительный или неудовлетворительный характер конечных результатов в свете оперативных факторов внутреннего порядка, которые должны увязываться с вкладами. Таким образом, все происходит так, как если бы внешние факторы должны учитываться в ходе осуществления проекта на конечной, а не на начальной стадии процесса, а не в ходе планирования, на уровне возможных рисков и результатов, а не на уровне контекста и материально-технических затрат.

21. Таким образом, "внешние факторы" относятся исключительно к мониторингу и оценке, которые должны быть отражены в ДОРП. Эти внешние факторы, упомянутые в бланках и рабочих документах, приложенных к руководящим принципам, не сочетаются с существом той главы, которую ПРООН посвятила задачам мониторинга и оценки. Ограниченные рамками ДОРП, они не фигурируют в бланках, относящихся к объему подробных оценок. Помимо того, что в руководстве ПРООН этим факторам выделяется скромное место, в списке этих факторов, который, к тому же, не является исчерпывающим, отсутствует ряд факторов, важность которых нельзя недооценивать. В числе этих внешних факторов можно в качестве примера назвать такие, как влияние параллельной системы двусторонней помощи, конкурирующая или взаимодополняющая деятельность различных неправительственных организаций, а также наличие в стране, где осуществляется проект, аппарата учета статистических данных и различных документов.

22. Рассматривая вопросы разработки, предварительного изучения, мониторинга и оценки проектов, руководства ПРООН и учреждений-исполнителей имеют явную тенденцию открывать проекты от их социально-культурного контекста, от уровня развития той или иной страны и от ориентации ее экономической системы. Независимо от того, страдает или нет процесс сбора базовых данных от недостатков, существующих в системах обработки информации, независимо от уровня развития административной системы, независимо от уровня развития внутренних средств связи той или иной страны, при осуществлении оценки используются одни и те же нормы эффективности. В руководствах не делается различия между НРС (наименее развитые страны), РС (развивающиеся страны) и НПРС (новые промышленно развитые страны), в отношении которых оценка, - при сохранении полного значения этого термина, - должна, по крайней мере, учитывать относительно разные критерии и использовать различные показатели прогресса.

23. Вместе с тем необходимо отметить, что "Руководящие принципы по разработке проектов", принятые ЮНИДО в 1988 году, содержат раздел, где говорится об учёте информации об определенном секторе экономики, с которым связан данный проект, о стратегии развития, принятой в данной стране, о планирующих институциональных органах и об административной структуре, существующих в данной стране. Эти руководящие принципы положительно отличаются тем, что в них излагаются требования к наличию предварительной информации, но вместе с тем обладают тем недостатком, что в них не упоминаются социально-культурные условия, а также демографические и политические сдерживающие факторы, которые обязательно будут влиять на осуществление проекта.

24. Представляется также, что при составлении руководящих принципов ПРООН было решено отказаться от рассмотрения проблемы, которая связана с предварительным определением условий, имеющих отношение к любой оценке в силу самого характера подлежащего оценке проекта, и которая вследствие своего решения на месте не получила должного внимания. Конечно, в них проводится

функциональное и целевое различие между проектами в зависимости от того, направлены ли они на создание или укрепление институциональных структур (исследования, планирование, образование), на непосредственную поддержку (исследования, обследование, консультации), на профессиональную подготовку (стажировки, семинары, мастерские, стипендии, учебные командировки). В этих руководящих принципах мероприятий также подразделяются на показательные и экспериментальные проекты, на проекты по оказанию помощи и на проекты, связанные с капиталовложениями или предварительными капиталовложениями. В них говорится даже об особой категории проектов, которые в рамках оказания помощи национальным проектам позволяют обеспечить административную и материально-техническую помощь странам-донорам. С точки зрения определенного функционального бюджетирования программ в рамках Организации Объединенных Наций предусмотренная в руководстве классификация дает интересную информацию и помогает проводить полезное вычленение показателей.

25. Однако эта классификация не представляет собой типового документа, который не в слишком сжатой и не в слишком подробной форме давал бы необходимый объем индикативной информации. Она не дает формулы расчета измеримости проектов и не приводит модели различных уровней оцениваемости проектов в зависимости от их целей, значения и главной задачи. Кроме того, в подобной классификации не проводится различия между сельскохозяйственными и промышленными условиями, между административной структурой и исследовательской деятельностью, между развитием культуры и санитарным состоянием, между профессиональным и социальным составом населения. Тем самым в этой классификации не учитывается конкретное влияние этих различных аспектов и характеристик на возможность и эффективность оценки.

26. В руководствах должно уделяться несколько большее внимание отношению, которое устанавливается между особым характером проекта и соответствующей данному проекту оценкой. Нельзя недифференцированно применять одну и ту же схему и применять один и тот же подход к проектам, которые имеют чрезвычайно различные цели и осуществление которых идет различными темпами и в соответствии с различными методами. В зависимости от мероприятий и секторов должны меняться также планирование и наблюдение, предварительное изучение и последующая оценка.

27. Эти очевидные факты можно легко проиллюстрировать на ряде простых примеров. Независимо от того, идет ли речь о строительстве аэропорта, моста или объекта телесвязи, осуществление этих проектов требует ограниченного количества партнеров, тщательного изучения выполнимости мероприятий, определения компетентности исполнителей. В этом случае, если не будет совершена какая-либо серьезная ошибка или не выявится серьезный просчет в конструкции, осуществление данного проекта будет проходить в соответствии с заранее разработанным планом. Здесь наблюдение будет иметь большее значение, чем оценка, которая при ее слишком запоздалом проведении сможет лишь констатировать срыв выполнения проекта и возможный ущерб. Но оно будет иметь меньшее значение, чем планирование и предварительное изучение, так как наибольшие очевидные трудности определяются на этапе подготовки, а не в ходе осуществления проекта.

28. Что касается проектов в области сельского хозяйства или здравоохранения, то наличие большого количества партнеров и эвентуальных бенефициариев, всевозможные препятствия, которые невозможно предусмотреть на начальной стадии осуществления проекта, вынуждают большее внимание уделять не планированию, а опыту, накопленному в ходе осуществления проекта, а также наблюдению за его

реализацией. Выполнение проектов по комплексному развитию сельских районов справедливо сравнивается с плаванием по незнакомым морям, когда ориентация и направления меняются в зависимости от вновь выявленных факторов.

Планированием и выявлением потребностей нельзя пренебрегать, но им следует уделять меньше внимания, чем экспериментированию и внесению поправок в ходе осуществления проекта, сохранению свободы выбора и поиску гибких решений. В этом случае наблюдение будет играть более значительную роль, чем оценка.

Ограничения и риски, связанные с проектом

29. Характер проекта оказывает влияние на тип оценки и на степень важности, которую приобретают в каждом конкретном случае разработка проекта и его предварительное изучение, наблюдение и оценка (подробные или нет) в период до или после осуществления проекта, внесение поправок в ходе его реализации, а также подготовка, воздействие и последующие меры. Слишком жесткое единообразие правил без достаточного учета особенностей того или иного проекта не позволяет осуществить его обоснованную оценку.

30. Логика проекта и - как неизбежное следствие - оценка каждого проекта обходят вниманием контекст и не учитывают характерные особенности проекта, что может привести к тому, что какой-либо второстепенный элемент или какой-либо незначительный аспект могут быть восприняты как препятствие или как ограничивающий фактор, что, в свою очередь, может сыграть решающую роль для успеха или срыва проводимых мероприятий. Эта же логика, ограничивая сферу применения оценки одним или группой проектов, тем самым ограничивает маневр специалиста, проводящего оценку, и дает ему искаженное представление о том, что ему предстоит оценить.

31. Осуществление проекта, каким бы своевременным и эффективным оно не представлялось специалисту, проводящему оценку, может фактически затушевать проблемы и тем самым затруднить их решения. Обращая внимание донора на первоочередное осуществление проекта, выделяя на него в первую очередь имеющиеся национальные ресурсы, это осложняет трудности, которые не обнажаются со всей очевидностью, а продолжают существовать подспудно в скрытой форме. "Проектный" подход способствует возникновению барьеров между заинтересованными министерствами стран-бенефициариев и усложняют финансирование мероприятий, затраты на воздействие которых не являлись объектом планирования. Реализация проекта имеет тенденцию привлекать к себе ресурсы для финансирования новых затрат на проект после его осуществления и прекращения помощи. Однако эксперт по проведению оценки не будет учитывать ту деятельность, которую пришлось отложить или от которой пришлось отказаться во второстепенных отраслях по причине реализации проекта, который ему предстоит оценить.

32. Конечно, можно сослаться на увязку и непрерывность планов правительства-бенефициария, которые, в принципе, должны обеспечить устранение подобных диспропорций и узких мест. Однако общеизвестно, как обстоят дела с осуществлением планов в некоторых развивающихся странах и как соперничают между собой министерства этих стран (финансы, планирование, технические вопросы). Общеизвестно также, что осуществление проектов неизбежно нарушает экономические планы стран-бенефициариев и что в этой связи возникает острая конкуренция между различными донорами. Все это отрицательным образом сказывается на качестве разработки программ и на степени сбалансированности планируемых целей.

33. С точки зрения отдельных секторов международных организаций и их специализированного персонала, техническое выполнение проекта и темпы выделения средств могут с полным правом казаться превосходными. Исходя из отчетных документов и вопросников, эксперт, проводящий оценку, может сделать вывод о полном успехе. Однако действительный результат может оказаться более чем сомнительным в силу того, что степень мобилизации финансовых, моральных и административных ресурсов целевой группы иногда недооценивается. В ряде случаев не делается попыток привлечь к осуществляемым мероприятиям их бенефициариев и тем самым упускается возможность их включения в процесс развития. Так, в одной из азиатских стран в среде крестьянского населения был отмечен упадок традиций общинного развития и спад инициативности, которые вместо того, чтобы стать еще более динамичными, были отчасти парализованы многосторонней помощью.

34. Если донор и руководящая группа проекта претендуют играть верховную роль, облегчая задачу донора в связи с тем, что потенциальный вклад их служащих и их бенефициариев не принимается во внимание или сводится к нулю, они тем самым лишают их источника приобретения знаний и опыта, "ноу-хау" и "психологического опыта", которые в силу самого своего характера не поддаются оценке или по крайней мере не могут быть оценены в рамках проекта.

35. Не только национальные административные органы, но и местные фирмы должны также принимать более активное участие в процессе планирования и технических консультаций, даже если эффективность с точки зрения затрат и отдачи оказывается не очень высокой. Развитие не заключается в том, чтобы удовлетворять потребности определенных групп населения путем предоставления более или менее массивной многосторонней или иной помощи. Это - процесс социальный и не имеет ничего общего с "отдачей". Он, таким образом, имеет определенную цену, которая, будучи пленницей логики проекта, не может быть определена с помощью оценки. Социальные явления являются также явлениями психологическими и оценка утрачивает свои права, когда развитие не поддается логике проекта.

Объективность и функциональность оценки

36. Стремление сделать оценку такой же рациональной, как и сами проекты, приводит к тому, что оценка предполагает использовать средства для повышения своей объективности путем бесконечного расширения сферы своего применения. Поэтому предварительное изучение проекта уподобляется предварительной оценке проекта. Поэтому можно говорить о "самооценке", выполняемой лицом, которому поручается быть одновременно судьей и исполнителем. Различные типы оценки классифицируются в соответствии со сложностью мероприятия, происхождением и характером эксперта, предметом оценки или общей суммой средств, выделяемых на ее проведение. Оценка бывает повторной или ретроспективной, периодической или специальной. Иногда оценка служит инспекцией или осуществляется как таковая, но в этом случае она называется "проверка программы".

37. В связи с возрастающим интересом, который Организация Объединенных Наций и ее специализированные учреждения, по-видимому, придают оценке, стало обычным делом включать в этот термин все большее количество докладов и исследований, которые имеют к оценке лишь поверхностное отношение. Являясь отчасти жертвой своего успеха, оценка превратилась одновременно в своего рода панацею и универсальную административную процедуру. Когда все становится оценкой, реальное значение этого термина утрачивает свои границы. Приобретая различные значения, начиная с самых невероятных и кончая словарным значением, концепция этого приобрела большую популярность и одновременно утратила конкретность своего значения.

38. Если в этих условиях следует исходить из постулата объективности оценки, то необходимо должным образом учитывать неизбежно вытекающие из этого последствия. Здравый смысл делает настоятельно необходимым, чтобы полезная информация поступала соответствующему лицу своевременно или периодически в заранее установленные сроки, чтобы срочная и необходимая информация вовремя доходила до заинтересованных лиц, чтобы излишняя или второстепенная информация не загружала тех, кто в ней нуждается лишь косвенно. Но это не означает, что упомянутые меры должны широко применяться на практике даже тогда, когда они являются необходимым дополнением к объективной оценке.

39. В руководствах ПРООН и рассматриваемых учреждений-исполнителей, видимо, не уделяется достаточного внимания проблемам функциональности и практичности вопросников и анкет. Эти документы позволяют путем заполнения клеток автоматически отвечать на вопросы, которые операторы могли упустить или забыть. Они обеспечивают данными компьютеры в центральных учреждениях. Однако не на все вопросы можно ответить простым "да" или "нет" и не всегда можно дать соответствующий ответ путем зачеркивания той или иной клетки. Излишнее пренебрежение описательной информацией, излишнее доверие стандартным анкетам может привести к тому, что собранные данные будут носить тривиальный характер. В условиях отсутствия контроля на местах, которого не всегда следует бояться, и в условиях отсутствия системы общей инспекции, которая до сих пор не получила своего институционального оформления, во многих случаях возникают сомнения в отношении практической ценности полученных ответов

40. Простота стандартных формуляров, которая оправдана в случае деятельности аэродромной полиции или бухгалтерского учета, способна нанести ущерб объективности оценки. Вместе с тем их чрезвычайное усложнение может также принести не меньший вред. В конце 1986 года в ЮНИСЕФ было опубликовано "Руководство по осуществлению проверок", которое касалось стажировки полевого вспомогательного персонала. В этом руководстве объемом 150 страниц рассматриваются все возможные случаи и считается как само собой разумеющееся, что в странах, подлежащих контролю, существуют такие административные и статистические средства, которые отсутствуют даже во многих промышленно развитых странах.

41. Это слишком подробное руководство, составленное в форме вопросника, предполагает значительный объем подготовительной работы. Однако его авторы забыли о том, что правильный ответ требует от персонала соответствующих служб на местах работать полный рабочий день только над этим вопросом в течение нескольких месяцев, несмотря на то, что другие не менее важные задачи будут ждать своего решения. Не подумали они также и о том, чтобы сделать это руководство более удобным для использования. Многочисленные вопросы, содержащиеся в этом руководстве, расположены без соблюдения какой-либо иерархической последовательности и не позволяют выявить преобладающие тенденции и важнейшие явления. Хотя приведенный пример является крайностью, он тем не менее иллюстрирует общую тенденцию, которой следовало бы положить конец.

42. Без соблюдения приоритетов невозможно добиться объективной оценки, которая предполагает упорядоченную иерархию выводов. Само собой разумеется, что необходимо давать ясные ответы, однако не менее важным является и то, чтобы вопросники и анкеты заставляли эксперта по проведению оценки обращать особое внимание на главные моменты и существенные цифры. Чрезмерное упрощение анкет с целью достичь главного приводит к тому, что в поле зрения попадает лишь то, что поддается измерению, и возникает опасность, что будут упущены наиболее интересные факты. Их чрезмерное усложнение приводит к возникновению обратной ситуации. Сказать все, но в упрощенном виде - это значит не сказать ничего. Требовать, чтобы было сказано все - это значит согласиться с тем, что не будешь знать ничего.

II. МЕТОД ОЦЕНКИ ПО ПРОЕКТАМ И МЕТОД ОЦЕНКИ ПО СТРАНАМ

Определение долгосрочности и воздействия

43. ПРООН с полным основанием придает большое значение информации о том, как долго дадут о себе знать конечные результаты осуществления финансируемых ею проектов и программ. Исходя из постулата, что время использования результатов проекта "зависит от способности групп или учреждений-бенефициариев извлекать пользу из результатов осуществления проектов на постоянной и эффективной основе, ПРООН делает вывод о том, что обеспечение долгосрочного использования результатов представляет собой цель, достижение которой зависит от многочисленных переменных величин, которые должны учитываться как на стадии разработки и выполнения проекта, так и после окончания мероприятий, осуществлявшихся в его рамках. Таким образом, речь идет о том, чтобы выяснить, в какой степени общий замысел проекта способствовал или препятствовал этой "долгосрочности" и в какой степени ретроспективный анализ может дополнить тематический анализ при оценке выполнения проекта. Речь также идет о том, чтобы лучше понять и проанализировать, как и почему результаты того или иного проекта продолжают или нет способствовать в целом процессу развития.

44. Административные советы учреждений-исполнителей, в частности ФАО, все большее внимание уделяют "долгосрочности" результатов проектов и их "надежности". Первый опыт, накопленный в результате применения этого критерия "долгосрочности" является, видимо, положительным, хотя пока еще из него не извлекается практическая польза. Этот опыт позволил сделать вывод о том, что упор на "долгосрочность" надо делать не во время осуществления проекта, а на стадии его формулирования и разработки. Так, в области сельского хозяйства производство, организация сбыта продукции и социально-культурные условия должны учитываться в той же степени, что и биотехнология или профессиональная подготовка.

45. Отмечалось также (см. "Сравнительные результаты оценки ЮНФПА", май 1986 года), что более глубокое знание политических механизмов принятия решений в странах-бенефициариях, видимо, положительно сказывалось на осуществлении многих проектов. Отмечалось также, что стремление к сотрудничеству этих стран представляет собой важнейший фактор успешного выполнения проекта, а недооценка ими сложности административных и материально-технических проблем, а также их относительная невозможность выделять необходимые вклады серьезным образом сказывается на эффективном использовании конечных результатов выполнения проекта. Одновременно отмечалось, что проекты по подготовке кадров целесообразно оценивать в увязке с общеэкономическим положением, так как их результаты в большой степени зависят от инфраструктур и политики использования рабочей силы в соответствии с планом или/и положением на рынке.

46. В связи с этим руководство ПРООН было вынуждено признать, что, придерживаясь логики проекта и не выходя за предписанные им рамки, можно осуществить лишь ограниченную оценку. Поскольку углубленная оценка проводится лишь в отношении нескольких проектов, отобранных в соответствии с различными критериями полезности и сложности, а также в зависимости от их типа и издержек, это руководство вынуждено признать, что в той мере, в какой эти критерии предполагают планирование оценки по каждому проекту в отдельности, выводы проведенных исследований оказываются "разрозненными" и их результаты "с трудом поддаются обобщению". Таким образом, следует признать, что даже репрезентативная совокупность оценок, касающихся той или иной страны, не позволяет вычленить главные проблемы общей политики, которые предстоит решить в рамках той или иной программы (DP/1987/21).

47. Несмотря на то, что руководство ПРООН понимает всю важность вопроса о "долгосрочности" конечных результатов проекта, что оно понимает также всю относительность, ограниченность и даже ущербность оценки, которая замыкается в своих рамках и в своей логике, оно, по-видимому, все же не осознает до конца всех практических последствий своих замечаний.

48. В соответствии с теорией оценки, которая принята в Организации Объединенных Наций, добротным является только тот проект, который позволяет достичь поставленной цели в наиболее короткие сроки, по возможности наиболее надлежащим образом, при наименьших затратах и при максимальной отдаче, с тем чтобы можно было оптимизировать многостороннюю помощь и укрепить базу и средства экономического развития государств-бенефициариев. Установленные таким образом условия необходимы, хотя и не вполне достаточны. Углубленная оценка, которая при случае проводится после завершения проекта и которая, как известно, может оказаться дорогостоящей, может оказаться практически бесполезной, если в ней не будут отражены или по крайней мере затронуты проблемы оказанного им воздействия.

49. Действительно, хотя проект может отвечать основным критериям целесообразности, эффективности и производительности, хотя он может быть реализован наилучшим образом и в обусловленные сроки с учетом его целей и норм, он очень скоро может потерять свое значение и способность оказывать какое-либо воздействие. Это может случиться либо потому, что связанные с ним последующие расходы слишком велики или не предусмотрены в бюджете страны-бенефициария, либо потому, что политические намерения правительства изменились, либо потому, что существующие в стране социально-культурные условия в среднесрочной перспективе сводят на нет его последствия, либо, наконец, потому, что используемые административные и технические средства или людские ресурсы не могут обеспечить выполнение последующих мероприятий, осуществление которых входит в обязанность государства-бенефициария. Достаточно напомнить, что нехватка валютных средств и нарушение платежного баланса зачастую отрицательно сказываются на последующих результатах проектов. В подтверждение вышесказанного можно привести следующие примеры.

50. Тот или иной проект по уничтожению сорняков может быть отлично выполнен, и его результаты могут также превзойти ожидаемый эффект. Однако оценка результатов выполнения данного проекта не будет иметь ни малейшего значения, если тем временем правительство страны-бенефициария изменило свои приоритеты и стало уделять основное внимание не натуральному, а товарному сельскому хозяйству, в результате чего созданной системе технической борьбы с сорняками будет уделяться второстепенное внимание, а достигнутые ранее результаты будут сведены на нет.

51. Тот или иной научно-исследовательский проект может дать ожидаемые результаты. Его технико-экономические параметры будут признаны удовлетворительными. Не будет никаких претензий с точки зрения целесообразности и производительности. Однако вопрос о результатах выполнения данного проекта останется открытым, так как последующая оценка не сможет показать, каким образом результаты этого прикладного исследования найдут свой рынок сбыта и каким образом они смогут помочь заменить спрос на один продукт на спрос на другой продукт.

52. Тот или иной проект по подготовке кадров может достичь своих целей, а процесс его осуществления может вначале дать хорошие результаты, но в среднесрочной перспективе его результаты могут оказаться плачевными. Стипендиаты, получившие прекрасное образование, могут через несколько месяцев покинуть свою страну и устроиться на работу за границей, где они будут применять свои знания, которые должны были помочь развитию их родной страны.

В этом случае воздействие проекта окажется равным нулю. Это воздействие может быть также снижено или направлено в другое русло, если стипендиат, даже не участвуя в "утечке мозгов", получит повышение по службе, что приведет к тому, что пост, для занятия которого он получал специальное образование, останется вакантным.

53. Направленный только на достижение поставленной цели и ограниченный своими рамками, тот или иной крупный проект в области сельского хозяйства, который считается чрезвычайно полезным и эффективным, может в течение долгого периода оказывать негативное влияние на социальную обстановку в стране-бенефициарии и косвенно вызвать политические потрясения, ущерб от которых будет значительно превышать экономическую выгоду, которую предполагалось извлечь из осуществления проекта. И наоборот, создание специалистами из другой страны этого региона элементарной ирригационной системы, потребовавшей незначительных капиталовложений, будет иметь чрезвычайно сильный демонстрационный эффект, который не учитывается при проведении оценки.

54. В некоторых случаях ни одна оценка не сможет, даже в среднесрочной перспективе, определить каталитический или множительный эффект того или иного проекта. Специалисты могут правильно определить интеллектуальный уровень семинара или учебно-производственных курсов. Однако, чтобы определить, было ли такое мероприятие успешным или неудачным, недостаточно собранной с помощью последующей оценки информации о том, получил ли стажер диплом, поступил ли он на работу и было ли удовлетворено государство-бенефициарий. Необходимо также знать были ли созданы исследовательские группы, была ли передана технология и сформировали ли преподаватели бригады, необходимые для использования этой технологии. А это можно выявить только спустя определенное время после эвентуальной оценки, которая, будучи проведенной слишком рано, практически будет лишена какой-либо пользы.

55. В тех случаях, когда дело прежде всего касается количественных показателей, а не демонстрационных последствий, влияние которых с трудом поддается определению, или процессов, которые лишь спустя определенный срок проявляют свое каталитическое воздействие, проведение оценки, несмотря на видимую легкость, также сталкивается с серьезными трудностями. Так, представляется сравнительно нетрудным делом осуществить оценку результатов распределения медикаментов или компаний по вакцинации. Однако на основе количественных показателей распределения медикаментов невозможно определить количественные показатели, ни их правильного использования, ни даже просто их использования. Измерение количества вакцинаций осложняется подсчетом прививок, и в ряде случаев приходится выбирать между обследованием, не соответствующим поставленной цели, и проведением выборочного исследования, которое содержит в себе опасность неправильной экстраполяции. Аналогичным образом не легче определить в цифровом выражении увеличение производства короткостебельного риса, чем измерить влияние этого увеличения на корм скота, который привык к длинностебельному рису.

Координация и соперничество различных воздействий

56. Логика оценки, нацеленной на один проект, приводит к тому, что основное внимание уделяется особенностям его процесса, его конечным результатам и его воздействию, а не его увязке с другими проектами. Такая логика вынуждает рассматривать лишь внутреннее развитие проекта и результаты его осуществления, а не среду и последствия осуществления проекта. Даже при проведении глубокой оценки удастся получить лишь частичные сведения о более или менее важном

аспекте экономического положения той или иной страны. При такой оценке приходится не учитывать тот факт, что весьма трудно отделить воздействие, оказанное одним проектом от воздействия другого проекта. Логика оценки, ограничивающейся лишь одним проектом, не позволяет учитывать тот факт, что вопросы взаимозависимости и взаимного влияния имеют такое же значение, как и вопросы последствий и результатов.

57. Наделение того или иного проекта тем или иным воздействием может носить лишь предположительный характер. Те или иные результаты выполнения того или иного проекта будут всегда находиться во взаимной связи и во взаимной зависимости с результатами осуществления другого проекта. Проект ФАО в области сельского хозяйства, направленный на улучшение питания определенной группы населения, или проект ЮНЕСКО в области ликвидации неграмотности может оказать более значительное косвенное влияние на здоровье группы населения, чем программа в области оказания первой медицинской помощи, которая осуществляется ВОЗ самостоятельно или совместно с ЮНИСЕФ.

58. В недавно опубликованном Азиатским банком развития (АБР) докладе рекомендуется постоянно учитывать влияние на демографическое положение в стране финансируемых экономических проектов, независимо от того, идет ли речь об ограничении рождаемости, о здравоохранении или питании, об оттоке населения из сельских районов или миграции населения не в мегаполисы, а в города среднего размера. Увязывая между собой эти вопросы, которые должны рассматриваться каждым специализированным учреждением Организации Объединенных Наций, исходя из своего опыта, АБР подчеркивает неразделимость взаимного влияния одних проектов на другие в рамках единой взаимозависимой системы, не поддающейся правильной оценке, которая всегда будет носить разрозненный и фрагментарный характер, какой бы глубокой она ни была.

59. Если задаться целью провести последующую оценку прогресса в области охраны здоровья детей в том или ином государстве-бенефициарии, который был достигнут благодаря осуществлению Организацией Объединенных Наций более или менее взаимодополняющих проектов, но имеющих чрезвычайно разноплановый характер, то будет практически невозможно определить, какие улучшения произошли в результате осуществления проекта по проведению оздоровительных мероприятий, какие улучшения связаны с проектом по обеспечению питьевой водой и насколько способствовало этому прогрессу внедрение технологии, обеспечивающей более рациональное питание.

60. На совещании, состоявшемся в 1986 году, эксперты ЮНИСЕФ сделали вывод о том, что проблема заключается не только в том, чтобы определить, является ли снижение детской смертности и заболеваемости результатом осуществления программы снабжения питьевой водой, благотворное влияние которой распространяется, к тому же, на всех, включая взрослое население. Проблема также заключается в том, что пришлось признать тот факт, что практически невозможно определить непосредственное влияние проекта на определенную группу населения и что невозможно определить, в какой мере успех данного проекта и положительные результаты его осуществления стали возможны благодаря деятельности правительства-бенефициария и благодаря двусторонней помощи, а также благодаря деятельности неправительственных организаций и различных специализированных учреждений Организации Объединенных Наций.

61. Не будет единого мнения и по вопросу о том, в какой степени те и другие способствовали решению одной и той же задачи, ставя перед собой в многочисленных проектах похожие, но отнюдь не идентичные цели. Это расхождение взглядов может сказаться на различных последующих оценках, которые

обязательно дадут различные результаты в отношении определения воздействия, если исходить из параметров только одного проекта. Взаимозависимость воздействий и невозможность разбивки последствий между сходными проектами, а также конкуренция между странами-донорами, оказывающими двустороннюю или многостороннюю помощь, соперничество и относительная нескоординированность мероприятий учреждений – исполнителей Организации Объединенных Наций постоянно снижают оперативный характер и значение оценки.

62. Будучи скоординированным на стадии разработки, а также увязанным с точки зрения вкладов и конечных результатов и согласования целей с ожидаемыми последствиями, тот или иной проект специализированного учреждения, не противореча другому проекту, осуществляемому в смежной области, может, однако, оказаться противодействующим фактором. Так, в определенном проекте ЮНИСЕФ основное внимание может уделяться решению проблем санитарного и гуманитарного характера без должного учета демографических последствий, которые могут возникнуть в результате его осуществления. В то же время и в том же регионе ЮНЕСКО может проводить просветительные мероприятия, целью которых является пропаганда планирования семьи и ограничение рождаемости. Оба проекта не противоречат друг другу, однако существует большая вероятность того, что они, хотя и не нейтрализуют друг друга, все-таки снизят воздействие друг друга. Оценка каждого из этих проектов в отдельности не имеет особого смысла, т.к. суммарная величина воздействия этих двух проектов имеет большее значение, чем результаты каждого проекта в отдельности. Изначальная нескоординированность проектов предопределяет последующую нескоординированность оценок.

Необходимость метода оценки по странам

63. Действуя в соответствии с логикой проекта, независимо от его обоснованности и увязки с программой, подпрограммой или группой проектов, система оценки не может избавиться от секторального или фрагментарного подхода. Она не позволяет охватить общую картину среднесрочного воздействия многосторонней помощи, оказанной Организацией Объединенных Наций данной стране в данный период времени, хотя наибольшее значение имеют уроки, полученные в ходе такой оценки, и лишь совокупные результаты можно считать показательными.

64. Есть все основания полагать, что некоторые эксперты хотели бы придерживаться логики одного проекта и связанной с нею практики оценки с единственной целью избежать точного определения совокупного воздействия многосторонней помощи и тем самым оградить себя от самокритики. Возможно, это объясняется боязнью признать нескоординированность и распыление усилий там, где хотелось бы констатировать множительные комбинации синергии. Принцип оценки каждого проекта в отдельности позволяет до бесконечности нюансировать общую картину, дозировать выводы и многое оставлять неясным и неточным, тогда, когда принцип оценки по странам имеет то преимущество и/или недостаток, что он не оставляет места иллюзиям и позволяет определять истинное состояние дел прежде чем продолжать, расширять или останавливать определенную деятельность.

65. Именно на уровне отдельных стран и на уровне совокупности программ, которые в этих странах осуществляют все учреждения системы Организации Объединенных Наций, можно провести глубокую оценку, позволяющую предоставить государствам-бенефициариям самые необходимые данные для их национального развития. Не охватывая мероприятия, проводимые каким-либо одним специализированным учреждением, а рассматривая параллельные или накладывающиеся друг на друга операции ряда учреждений, которые иногда сочетаются, а иногда дублируют и даже противоречат друг другу, подобная оценка позволит выявить пробелы и излишки. Именно следуя принципу оценки по странам, можно даже сделать рентабельной глубокую оценку, которая, являясь наиболее дорогостоящей, должна быть самой продуктивной.

66. Хотя основная часть трехсторонних исследований и глубоких оценок имеет отношение к проектам, ПРООН не запрещает, естественно, и другие виды оценок, которые касаются процессов или учреждений, тем и даже программ для различных стран. Что касается последнего случая, то в соответствии с руководством этой организации речь идет, главным образом, об оценках, проведение которых поручается консультантам со стороны, и в результате которых предполагается извлечь уроки, применимые к осуществлению программ в других странах.

67. Хотя тем самым пытаются выйти за пределы логики одного проекта, накопленный опыт имеет все же ограниченное значение. До сих пор оценка программ для отдельных стран касалась главным образом очень небольшого числа наименее развитых стран, где осуществляется деятельность довольно среднего объема и где проводятся несложные мероприятия. Так обстоит дело, например, в Непале в 1987 году. С другой стороны, подобные оценки зависят от согласия правительств соответствующих стран, и они несут совместно с ПРООН ответственность за ее проведение. Наконец, хотя доля ПРООН в финансировании проектов Организации Объединенных Наций является определяющей, она не покрывает всех расходов, связанных с мероприятиями, которые проводятся в рамках многосторонней помощи, а некоторые из этих мероприятий конкретно планируются тем или иным учреждением-исполнителем.

68. В соответствии с принципом оценки по странам глубокая оценка должна касаться всей совокупности мероприятий, осуществляемых в рамках многосторонней помощи в данной стране и в данный период времени всеми организациями, входящими в систему Организации Объединенных Наций. Понимаемая таким образом оценка не ограничивалась бы случаями, предусмотренными ПРООН, когда какая-либо страна-бенефициарий существенно изменяет свою стратегию и свои приоритеты в области развития, констатирует серьезные недостатки самой концепции программы или сталкивается со слишком большим количеством трудностей на пути к достижению планируемых результатов. Она должна осуществляться периодически и помогать сбору элементов, необходимых для определения итоговых результатов. Конечно, только самим государствам принадлежит право проводить глобальную оценку своих достижений. Однако Организация Объединенных Наций вправе проводить оценку всей совокупности многосторонней помощи, оказываемой ее различными учреждениями. К тому же в этом нет ничего нового, так как это уже делается в рамках двусторонней помощи и в рамках помощи, предоставляемой Всемирным банком.

69. Оценка методом оценки всех проектов, осуществляющихся в данной стране, имела бы двойное преимущество, так как она позволяет лучше понять взаимосвязь проектов и программ Организации Объединенных Наций и лучше оценить соперничество и взаимосвязь с правительствами стран-доноров и неправительственными организациями, которые оказывают двустороннюю помощь. Эта оценка позволила бы получить полезные сведения для проведения сравнительного анализа в международном плане и способствовала бы более глубокому пониманию причин неудач и успехов в данном регионе.

70. Оценка, осуществляемая в соответствии с таким принципом, позволяла бы проводить более тонкий анализ, применяя различные методы в зависимости от того, является ли та или иная страна островным государством или государством, не имеющим выхода к морю, входит ли она или нет в категорию НРС или СПИ, в категорию крупных континентальных стран или государств с небольшой территорией; при этом такие классификации не должны быть взаимоисключающими. В крупных континентальных странах, которым Организация Объединенных Наций оказывает значительную помощь и которые обладают высоким ОПЗ, оценка могла бы осуществляться на уровне провинций или определенных территориальных единиц. К тому же она могла бы сочетать метод оценки по стране с методом оценки по географическим районам.

71. Согласно широко распространенному мнению, так называемая "тяжелая" оценка вызывает определенную настороженность или безразличие. Часто случается, так, что после завершения проекта специализированные учреждения считают целесообразным переход к осуществлению других мероприятий. Не желая или будучи неспособными представлять специализированным учреждениям дать необходимые объяснения, государства-бенефициарии, видимо, все чаще стали опасаться того, что могло бы по прошествии нескольких лет показаться малоприемлемым вмешательством в их внутренние дела. Кроме того, сама ПРООН иногда отказывается от проведения дальнейших мероприятий в силу того, что издержки, связанные с некоторыми видами оценки, практически равны стоимости крупного проекта.

72. Известно, что только одна оценка в Шри Ланке, которая проводилась ОИГ методом оценки по странам, потребовала усилий пяти инспекторов при полном рабочем дне в течение одного года и четырех специалистов-исследователей. Известно, что Экономический и Социальный Совет принял решение о проведении ряда оценок по странам в 1969 году, что в то же время подобная оценка была проведена Всемирным банком в Колумбии, что в 1973 году подобный опыт был повторен ПРООН в Нигерии и что все эти организации пришли к выводу о сложности и высокой стоимости этих мероприятий и впоследствии от них отказались. Однако в 1987 году ПРООН, как известно, вновь решила провести в Непале оценку, методом оценки по странам.

73. Хотя вопрос об издержках оценки воздействия, методом оценки по странам заслуживает своего рассмотрения, довод о том, что финансовый кризис Организации Объединенных Наций исключает возможность прибегать к такому методу, может быть обращен против тех, кто его выдвигает. Конечно, на начальной стадии применение этого вида оценки связано с увеличением расходов в рамках бюджетной статьи, которую, к тому же, еще предстоит создать, однако всякий финансовый кризис имеет, по крайней мере, то преимущество, что он вынуждает руководство задуматься над чрезвычайно низкой эффективностью и относительной целесообразностью существующих структур и процедур, а также побуждает или заставляет его осуществлять в рамках неизменной структуры бюджета реформы, о которых раньше никто не смел и подумать. Если исходить из того принципа, что система должна остаться неизменной, что исключается всякая перестановка персонала, что нельзя переводить средства из одной статьи в другую, то совершенно очевидно, что любая реорганизация процедур проведения оценки представляется дорогостоящей. Если сравнивать ее с бездействием, то, действительно, реорганизация связана с определенными затратами, но это только потому, что никто не подсчитывал во что действительно обходится бездействие.

74. Необходимость прибегать к определенному виду оценки не должна зависеть от того, насколько тяжело или просто будет решить связанные с ней финансовые проблемы. Расходы на глубокую оценку проекта в ходе его выполнения включаются в общую бюджетную смету проекта. Стоимость "самооценки" входит в общие затраты учреждений-исполнителей, причем никакого бухгалтерского учета действительных затрат на ее осуществление не ведется. Это частично объясняет тот факт, что она проводится сравнительно часто, но этого недостаточно, чтобы оправдать практику проведения таких оценок. Напротив, редкость проведения оценок воздействия проектов, несмотря на их эффективность, вероятно, объясняется тем, что в проектной документации и в бюджетах не предусматривается и не создается система финансирования таких оценок.

75. Являясь на первый взгляд самой дорогостоящей, оценка воздействия осуществления проекта может оказаться в действительности самой рентабельной. Так, в одном из докладов ПРООН отмечалось, что в результате проведения оценок ежегодно останавливаются или пересматриваются около шести крупных проектов, и, таким образом, система проведения оценок ПРООН в скором времени окупит связанные с ней затраты, какими бы высокими они ни были. Кроме того, на межучрежденческом совещании, состоявшемся в Женеве в феврале 1988 года по инициативе Службы проведения оценок ПРООН, представитель Всемирного банка подчеркнул настоятельную необходимость того, чтобы все учреждения, занимающиеся вопросами развития, проводили оценку воздействия осуществления их проектов независимо от того, идет ли речь о проектах технического сотрудничества или проектах, связанных с капиталовложениями. Будучи четкой и глобальной, оценка воздействия методом оценки по странам способствует более экономному управлению проектами как с точки зрения продуктивности, так и с точки зрения развития.

76. Наконец, возникает вопрос, является ли правомерным довод о том, что оценка воздействия в соответствии с принципом оценки по странам носит чрезвычайно сложный характер. Естественно, что проведение такой оценки является трудным делом. Однако на этом основании нельзя утверждать, что в ней нет необходимости, и что, - учитывая разрыв во времени и очень ограниченное число экспериментаторов, - нелегко найти ответственных должностных лиц, которые бы могли поставить под сомнение необходимость проведения такой оценки, основываясь на сколь-либо убедительном опыте.

77. Нельзя не признать некоторые очевидные факты. Выполняя проекты, специализированные учреждения Организации Объединенных Наций решают также проблему их осуществимости и последующих мероприятий. В силу того, что области деятельности различных специализированных учреждений переплетаются и накладываются друг на друга, более целесообразно не выявлять последствия осуществления каждого проекта в отдельности, а определять взаимное влияние и взаимодействие последствий осуществления всех проектов. Эвентуальное вовлечение нескольких учреждений-исполнителей в единый процесс оценки не обойдется без соперничества и конфликтов. Однако нельзя, чтобы так часто упоминаемые трудности, которые вполне преодолимы, отождествлялись с боязнью возникновения сложностей и с отказом идти на осложнения.

III. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ПРОЦЕДУР ПРОВЕДЕНИЯ ОЦЕНКИ

78. Службы, занимающиеся оценкой деятельности специализированных учреждений Организации Объединенных Наций, руководствуются процедурами и применяют методы, соответствующие руководящим принципам, и в более или менее четкой форме ссылаются на Руководство, которое было выпущено ПРООН и, в частности, на его главу, касающуюся контроля и оценки, и последнее издание которого было выпущено в апреле 1987 года. Являясь скорее завершающим, нежели начальным этапом цикла реформ, это последнее издание Руководства, которое является одновременно итогом, источником вдохновения и примером верности устоявшимся принципам, воспринимается как конечный результат трехлетней работы, а изложенные в нем принципы считаются проверенными на практике во взаимодействии с представителями-резидентами ПРООН, учреждений-исполнителей и правительств стран-бенефициариев.

Отставание руководств от теоретических разработок

79. Созданная система разрабатывалась как глобальная и гибкая. В силу того, что большое внимание уделяется результатам и большое значение придается созданию эффективных механизмов ретроактивности и ретроактивной информации, существует необходимость в создании процедур, которые были бы пригодны не только для ПРООН, но и для проектов и программ, осуществляемых учреждениями-исполнителями, которые ПРООН призвана финансировать и поддерживать. В таком случае главный принцип заключается в том, чтобы сделать более рентабельным процесс проведения оценки и обеспечить более согласованное внедрение ее результатов с тем, чтобы улучшить разработку и осуществление будущих проектов.

80. Каковы бы ни были мотивы, которыми руководствовались участники достаточно сложных переговоров по подготовке новой главы руководства ПРООН, эти переговоры не могли завершиться сколь-либо существенным изменением существующей системы. Она лишь претерпела небесполезные косметические изменения, однако установленные процедуры продолжают в целом соответствовать концепции почти механического преобразования вкладов в конечные результаты, а также другой вытекающей из нее концепции аналитической и секторальной оценки каждого проекта в отдельности. Система по-прежнему отдает предпочтение единообразию правил и не учитывает контекст проекта. Основной упор в системе делается на рациональность справочной документации и на понятие объективности, а не на качественные характеристики органа, осуществляющего оценку, и на требования, предъявляемые к определенной своевременности.

81. Хотя руководство ПРООН обладает некоторой преимущественной силой и является справочным документом, оно не подменяет руководящие принципы, которые предназначены для учреждений-исполнителей, и продолжает существовать наряду с иными. Конечно, что в последние годы процесс сближения этих документов не прекращался. Предварительное согласие в отношении базовых терминов оценки, представляет собой одно из самых значительных достижений. С особым удовлетворением можно отметить, что учреждения Организации Объединенных Наций приняли в целом термины и определения, разработанные ОИГ и подтвержденные ПРООН.

82. Однако между руководствами продолжают сохраняться различия, которые объясняются скорее не секторальной спецификой областей, которыми занимаются учреждения-исполнители, а расхождениями в том, что касается оценки относительного значения стадий и средств оценки и контроля. Разнообразие административных структур, разнородность положения, занимаемого различными центральными службами по проведению оценки, также играют определенную роль и способствуют тому, что общая картина имеет некоторые нюансы. Однако, если работа по стандартизации в том, что касается определения терминов и разъяснения понятий, может и дальше успешно продвигаться, то гармонизация правил процедуры, как представляется, уже достигла достаточного уровня и не требует того, чтобы ей уделяли слишком большое внимание.

83. Поскольку процедуры, которые излагаются в последнем издании руководства ПРООН, вступили в силу с 1 июля 1987 года, вероятно, было бы преждевременным и небезопасным уже сейчас предусматривать их реформу и пересмотр. Вместе с тем нельзя не выразить сожаления по поводу того, что в новой главе недостаточно учтены исследования, которые были выполнены в последнее время теоретиками-новаторами в области теории оценки.

84. Эти теоретики действительно внесли ряд новых элементов в данную область, а их выводы в большинстве своем говорят в пользу принципа оценки по странам и в пользу валоризации социально-политического контекста оценки, нежели в пользу принципа оценки каждого проекта в отдельности и сведения этого контекста к набору более или менее связанных между собой предположений и внешних факторов.

85. Действительно, эти эксперты рассматривают оценку скорее как социально-политический процесс, связанный с определенными географическими рамками и затрагивающий местные ценности, группы-бенефициарии и партнеров, не отделяемых от той местности, где они действуют. По их мнению, любое обобщение уроков, извлеченных из оценки, было бы опасным, а выявление различий было бы более важным, чем интерес, проявляемый к общим чертам. Придерживаясь того мнения, что социально-культурные факторы так же важны, как и технические факторы, они считают целесообразным рассматривать их как вклады, а не как помехи. Они хотели бы, чтобы специалисты, проводящие оценку, были не только техниками, повествователями и судьями, но также и педагогами, и посредниками, дизайнерами и носителями преобразований, способными проявить смирение и терпение, широту взглядов и гибкость.

86. Полагаясь не столько на точность и широту круга полномочий, сколько на отношения взаимопонимания, которые должны установиться между специалистом, проводящим оценку, и партнерами, мероприятия которых являются предметом оценки, эти теоретики придают первостепенное значение таким понятиям, как сотрудничество и переговоры. Человеческий фактор и диалог с пользователем или бенефициарием играет в данном случае более важную роль, чем постоянно относительная рациональность уставных положений и процедур.

87. Воздерживаясь от того, чтобы, вторя слишком восторженным теоретикам, говорить об оценке четвертого поколения, не считая, что руководства, разработанные ПРООН, отстают от определенного вида оценки, представляется все же целесообразным перенять от этих исследований все, что приемлемо и способно обогатить действующие в настоящее время руководящие принципы.

Своевременный характер процедур

88. Для того, чтобы оценка заслуживала доверия, она должна прежде всего определяться точностью круга полномочий, в рамках которого она осуществляется, а не личностью проводящего ее эксперта. Тем не менее, опыт показывает, что ценность и направленность оценки определяется также личностью эксперта, проводящего оценку, степенью его зависимости, его положением в иерархической структуре, тем, является он или нет сотрудником заинтересованного учреждения, а также обоснованностью его круга полномочий

89. Совершенно очевидно, что слишком явная субъективность, а также ошибочная методология могут негативным образом сказаться на выводах, полученных в результате оценки. По примеру предыдущих докладов ОИГ, в руководствах, разработанных ПРООН и учреждениями-исполнителями, совершенно справедливо большое внимание уделяется объективности осуществления оценки и неоднократно подчеркивается ее необходимость. Представляется, однако, что все эти руководства и доклады до сих пор упускали из виду такое требование к проведению оценки, как своевременность, которая обладает не меньшим значением. Объективность является необходимым условием, но еще недостаточным, то же самое можно сказать и о своевременности.

90. Условием объективности оценки является прежде всего ее своевременность и сама ее полноценность будет зависеть от вида проекта, который является предметом оценки. Чтобы быть полезной, оценка должна проводиться более или менее быстро после завершения мероприятий в зависимости от того, является ли предполагаемое воздействие более конкретным или более расплывчатым, более простым или более сложным, а также в зависимости от того, насколько серьезно будут учитываться результаты ее проведения при осуществлении общей политики в среднесрочной или долгосрочной перспективе. Своевременность должна зависеть также от функциональной доминанты проекта, а именно, идет ли речь о создании или укреплении какого-то учреждения, о каком-либо эксперименте или опытно-показательном проекте, о профессиональной подготовке, о чрезвычайной помощи или о материально-технической поддержке.

91. При осуществлении оценки должны также учитываться временные рамки выполнения проектов в различных областях. Временные рамки выполнения проектов в сельском хозяйстве будут отличаться от временных рамок промышленных проектов, а оценка кампании по вакцинации будет отличаться от оценки программы в области образования. Междисциплинарный и многоплановый характер комплексной программы развития сельских районов или культурной программы предполагает не такие быстрые результаты, как внедрение более продуктивного сорта семян или устройства отхожих мест в определенном секторе. Нельзя назначать одинаковые сроки для завершения оценки проекта по заранее обусловленному сокращению уровня потребления энергии в бытовом секторе и проекта по исследованиям и разработкам в области экономии энергии, который в долгосрочной перспективе может оказаться чрезвычайно рентабельным и позволит внедрить новые технологии, но в краткосрочной перспективе имеет лишь незначительное воздействие на потребителя и его поведение.

92. Не желая навязывать слишком строгие временные рамки проведения глубокой оценки, все же представляется необходимым подчеркнуть, что при принятии решения о проведении такой оценки необходимо уделять большее внимание выбору момента, позволяющего обеспечить ее эффективность. Трудно определить момент, когда еще не слишком рано и еще не слишком поздно, и в этом плане ни одно руководство не может определить какие-либо границы или какие-либо пределы. Однако представляется целесообразным изучить проблему дифференциации времени оценки в зависимости от рассматриваемых секторов экономики и функциональных доминант.

93. Предпринятые работы не должны завершаться подготовкой доклада, необоснованность выводов которого может привести к его быстрому устареванию, равно как и интеллектуальными построениями, претензия на научность которых может привести к утрате их практической пользы. Таким образом, руководства ПРООН и учреждений-исполнителей, должны точнее указывать - в своего рода "способе применения" - сроки и границы, более четко разграничивать отрезки времени в зависимости от типа проекта.

94. При проведении оценки следует учитывать не только ту область, где она осуществляется, но также особенности адресата. Помимо качества проведения экспертизы, не меньшее значение имеет способность донести до адресата всю полезную информацию. Как бы прекрасно ни была задумана и осуществлена оценка, какими бы бесспорно полезными ни были результаты ее проведения, это еще не означает, что возможные пользователи смогут усвоить полученные выводы или решат целесообразным воспользоваться ими. Полезность представленной информации, значение сформулированных рекомендаций, будут зависеть не столько

от характера и достоинств использованной методологии, сколько от социально-культурных структур страны-бенефициария, которые способны их воспринять и воплотить "конечные результаты" в принятые решения.

95. Несмотря на более или менее детальное разъяснение предоставляемых полномочий, специалистам, проводящим оценку, не всегда удается понять, что от них ждут пользователи. Действительно, недостаточно понимать потребности, которые движут учреждения и которые предопределяют решения; необходимо также понимать, как те, кто их выполняет или использует, их понимает, даже если, по мнению специалистов, проводящих оценку, они понимают их неправильно. Решения принимаются в строго определенном социально-политическом контексте. Чтобы между специалистами, проводящими оценку, и учреждениями-бенефициариями установились отношения взаимодействия, необходимо обеспечивать своего рода подготовку к восприятию фактов и знание динамики группы, чего очень часто лишены оценки.

96. От оценки уже не требуется изложения всей правды, не требуется от нее и откровенной лжи. Она должна быть объективной и своевременной, а для этого при ее проведении необходимо уметь умалчивать о некоторых вещах. Следует умело дозировать информацию, которая может быть передана и которая будет правильно воспринята. Проведение оценки требует понимания того, что хотят пользователи и что лишь косвенно выражено в круге полномочий, причем иерархизация выводов должна зависеть от того, что будет более или менее или легко учтено при принятии решений.

97. Каким бы объективным и опытным не был специалист по проведению оценки, он должен воздерживаться от излишней наукообразности при ее осуществлении. Оценка - ненаучная диссертация. Дав свое согласие на оценку, пользователь должен быть убежден в ее целесообразности, даже если для этого потребуются пожертвовать научной сложностью логических построений или совершенством исследования, осуществленного специалистом по проведению оценки. Публикация содержащего оценку доклада фактически не означает автоматической и обязательно эффективной передачи определенного объема знаний и опыта. Ни один механизм не может гарантировать, что определенные уроки, какими бы полезными они ни были, будут поняты, а те, которые были поняты, будут применены на практике; однако нужно и должно по крайней мере уделять внимание способу, с помощью которого пользователь получает эти уроки, а также средствам, которые позволят придать им усваиваемый и доступный характер.

Адаптация различных типов оценки

98. Если Организация Объединенных Наций действительно придает оценке то значение, которое все с полным основанием разделяют, необходимо укрепить ее основы и согласовать ее процедуры с тем, чтобы обеспечить такое распределение задач, которое позволило бы более продуктивно использовать ее результаты. Мы не намерены - да и это не входит в нашу компетенцию - предлагать детально разработанные решения, которые потребовали бы привлечения многих экспертов, исследования которых позволили бы найти надлежащие рамки в институционализации Межучрежденческой рабочей группы по оценке. Все же представляется возможным, не выходя за рамки данного доклада, выявить основные ориентиры и указать, в каком направлении и в соответствии с каким принципом будет осуществляться адаптация различных типов оценки.

99. Административное управление процессом проведения оценки как на высшем, так и на низшем уровне, как в центральных учреждениях, так и вне их, как в учреждениях-исполнителях, так и среди правительств стран-бенефициариев и в

ПРООН, требует привлечения такого количества партнеров, что совершенно обоснованно возникает вопрос о конечной пользе оценки, которое, практически не делая различия между пользователем и адресатом, повседневным управлением и долгосрочной политикой, государством-бенефициарием и группой-бенефициарием, слишком часто адресуется недеференцированной аудитории. Желание охватить слишком большое количество партнеров может привести к тому, что ни с одним из них не будет налажено эффективных контактов.

100. ПРООН уже знакома с этой проблемой, знает ее масштабы и связанные с ней трудности, однако она ограничилась тем, что лишь поставила вопрос, оставив его пока без ответа (DP/1987/27). В своем усовершенствованном и пересмотренном варианте руководство, разработанное ПРООН, уточняет процедуры обработки и распространения информации, полученной в результате различных оценок. Однако необходимо признать, что еще ждут своей доработки необходимые методы и средства выявления и обобщения наиболее полезных результатов, с тем чтобы сделать эффективным их использование в зависимости от уровня ответственности и категории бенефициариев.

101. Не претендуя на то, чтобы предложить здесь какое-либо решение этой проблемы, все-таки представляется возможным определить некоторые принципиальные направления ее решения. В рамках государств-бенефициариев, где осуществляются проекты, национальные координаторы, представители - резиденты ПРООН, эксперты и учреждения-исполнители прежде всего нуждаются в данных, которые можно было бы использовать незамедлительно, а также в свежей информации, которые могут быть легко получены при проведении контроля первой инстанции. Именно в этой перспективе ДООП и трехсторонний анализ должны по-прежнему являться прочной основой исходного контроля, который, сочетая в себе элементы самооценки и контроля, позволяет более тесно увязывать выводы отчета с предстоящими решениями, равно как и результаты докладов, составленных на месте, и уточнения, принимаемые на месте, с ходом выполнения проекта.

102. Если говорить о программах, то самооценка как таковая включает в себе только положительные моменты. Если говорить о проектах, то надежность и полезность самооценки будут зависеть прежде всего от валоризации ДООП и, более того, от переориентации мероприятий в рамках трехстороннего изучения, которое отныне будет охватывать вопросы надежности и долговечности проекта в соответствии с предложениями, высказанными представителем ФАО на заседании Межучрежденческой рабочей группы, состоявшемся в Женеве в феврале 1988 года.

103. С другой стороны, во избежание недоразумений следует уточнить такие термины, как отчет, обследование и самооценка. Во многих случаях термин "самооценка" по-прежнему означает лишь простой отчет подчиненного перед начальником в иерархической системе. Иным образом, но по схожему же принципу самооценкой можно назвать то, что по признанию самих пользователей является лишь методом участия. Так, например, в рамках УВКБ ответственность за проведение понимаемой таким образом оценки возлагается на органы, с которыми Комиссариат заключил специальное соглашение, а также на самих беженцев "каждый раз, когда это представляется возможным".

104. Представляется также целесообразным существенно изменить сферу применения глубокой оценки. Если взять в качестве примера прежде всего глубокую оценку в ходе выполнения сложных и/или превышающих 1 млн. долл. проектов, то окажется, что их полезность является достаточно сомнительной. В силу того, что финансирование подобной оценки входит в бюджетную смету проекта и не требует

чрезвычайно высоких затрат, эта оценка позволяет определять целесообразность, эффективность и производительность проекта в ходе его выполнения. Однако она обходит стороной вопросы надежности и долговечности, освещение которых в большей степени обосновывали бы ее проведение. Когда эти вопросы надежности и долговечности будут изучаться с момента разработки проекта и рассматриваться на постоянной основе в рамках ДООП и трехстороннего исследования, можно будет без особых трудностей отказаться от проведения оценки в ходе выполнения проекта.

105. Что касается последующей глубокой оценки, финансирование которой не предусматривается бюджетом соответствующего проекта, то она представляет интерес в той мере, в какой она дает выводы, пригодные для разработки однотипных проектов или для осуществления программ. Однако опыт учреждений-исполнителей показывает, что относительно высокая стоимость проведения такой оценки не всегда оправдывается использованием на практике ее результатов и теми выгодами, на которые можно рассчитывать в силу того, что она проводится после осуществления проекта. При условии, что последующая оценка не станет чем-то вроде археологических раскопок, она может с успехом применяться скорее в отношении программ определенных масштабов, нежели в отношении проектов. Что касается проектов, то применение этой оценки должно оставаться выборочным и ограниченным.

106. Таким образом, сфера преимущественного применения глубокой оценки должна включать в себя тематические или институциональные оценки, которые уже используются в настоящее время. Вместе с тем основное внимание следует уделять оценке воздействия методом оценки по странам или географическим районам, что позволит, учитывая мероприятия, выходящие за рамки простого осуществления проекта, ставить проблемы надежности и долговечности. Анализ надежности и долговечности совокупности проектов позволит наделить полным смыслом такие частичные понятия, как целесообразность, эффективность и производительность, которые применяются в отношении каждого отдельного проекта, но оценка которых может дать лишь частичное или искаженное представление о деятельности Организации Объединенных Наций в области технического сотрудничества.

107. Оценка методом оценки по странам в большей степени, чем оценка в соответствии с логикой проекта, способствует пониманию сути дела с целью определения или пересмотра структур и стратегии многосторонней помощи и одновременно облегчает передачу самых необходимых диагностических данных и конкретных рекомендаций правительствам стран-бенефициариев. Являясь более независимой и более надежной - она представляется менее дипломатичной и более критичной, - оценка такого вида позволит не только найти решение, но и определит область его применения и - что самое главное, - позволит адаптировать информацию в зависимости от ее пользователей, которыми являются не только государства-члены, но также в большинстве своем государства-бенефициарии.

Совершенствование руководящих принципов

108. Совершенствование руководств по процедурам осуществления проектов Организации Объединенных Наций, а не их пересмотр предполагает принятие некоторых дополнительных пунктов и разработку некоторых дополнительных положений, которые, не затрагивая текста и сути главы, посвященной оценке и контролю, сделают ее использование более продуктивным. Кроме того, они помогут восполнить проблемы, которые к тому же были открыто признаны официальными должностными лицами ПРООН (DP/1987/27).

109. Руководящие принципы выиграли бы от того, если бы стали более дидактическими, с тем чтобы облегчить работу специалистов по проведению оценки. Так, например, в руководствах по проведению ревизии, которые используются в ряде национальных контрольно-ревизионных органов, рассматриваются в свете существующих правил наиболее важные и/или наиболее часто встречающиеся просчеты, а также наиболее характерные ошибки и упущения. К тому же в приложении к руководствам, разработанным учреждениями-исполнителями и ПРООН, мог бы содержаться список, перечисляющий наиболее характерные трудности и самые очевидные сдерживающие факторы, которые встречаются при осуществлении проекта и которым следует дать характеристику при проведении оценки.

110. Недавно ЮНИСЕФ разработал для своих специалистов на местах таблицу наиболее часто встречающихся ошибок и недостатков при осуществлении мероприятий по профессиональной подготовке. Этот опыт можно легко обобщить, и на его основе можно разработать определенную таблицу, соответствующую конкретным потребностям различных заинтересованных учреждений. В ней были бы учтены функции, цели и внешние факторы, которые к тому же следовало бы детализировать. В этих же целях руководства должны включать в себя таблицу сдерживающих климатических факторов (циклоны, муссоны и т.д.), влияющих как на само осуществление проектов, так и на сроки его выполнения, а также целую серию показателей хода работ, которые позволяли бы более надежно контролировать успехи и неудачи при осуществлении тех или иных элементов проекта. Эти показатели должны меняться в зависимости от области применения и видов деятельности, которые осуществляются учреждениями-исполнителями.

111. Чтобы повысить качество информации и лучше понимать несогласованность и искажения в случае, если они обходятся стороной, в руководствах следовало бы также указать определенные аналитические критерии и составить их индикативный перечень. В качестве примера можно назвать проект по проведению санитарных мероприятий, общие результаты которого будут незначительными, если в ходе его оценки не будут учтены религиозные или этнические, профессиональные или региональные различия, уровни дохода, виды жилья и характер имущества.

112. Следовало бы также изучить пути и средства лучшей адаптации руководств к характеру, географическим размерам и уровню развития различных стран, где проводится оценка. Трудно согласиться с тем, что одни и те же критерии производительности можно применять к НРС и к СПИ, к крупным континентальным странам, к островным государствам и к государствам, не имеющим выхода к морю, к проектам, осуществляемым учреждениями-исполнителями системы Организации Объединенных Наций или правительствами стран-бенефициариев, выступающими в таком же качестве.

113. Наконец в содержащихся в руководствах предварительных директивах, которые практически являются своего рода инструкцией по использованию, следует делать упор на необходимость соблюдения более строгой пунктуальности. Нужно избегать того, чтобы излишнее стремление повысить качество проводимой оценки или излишнее желание сделать ее более полной помешали доводить до успешного завершения процесс проведения оценки. Лучше отказаться от более тщательной подготовки или скрупулезного проведения оценки, чем завершить начатое исследование с определенным опозданием. Менее совершенная оценка, но выполненная своевременно, важнее, чем детальная оценка, завершенная с опозданием. Подтверждением важности соблюдения периодичности, установленных сроков и предельных дат является тот факт, что существует большое количество докладов, запоздалое представление которых негативным образом сказывается на оценках, источником которых они должны служить.

