



КОНФЕРЕНЦИЯ ПО РАЗВИТИЮ НАЦИОНАЛЬНОГО ПОТЕНЦИАЛА В ОБЛАСТИ ОЦЕНКИ 2009 г.

Концепция

1. Введение

Существует всеобщее согласие в том, что оценка эффективности государственной политики является важным инструментом благого правления. Но, несмотря на это общее согласие, с фактическим осуществлением, использованием и поддержанием систем, процессов и инструментов мониторинга и оценки на местах дело обстоит иначе. Благонамеренные усилия, направленные на разработку таких систем, сталкиваются с препятствиями в виде институциональных структур, динамики политической системы, неадекватного управленческого и /или технического потенциала и сопротивления переменам. В то же время инновационные методики, разработанные в развивающихся странах в рамках определенных контекстов, являются важным и заслуживающим рассмотрения опытом.

Исполнительный совет Программы развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) еще раз призвал ПРООН оказать поддержку развитию национального потенциала в области оценки в тех странах, в которых осуществляются программы. Управление ПРООН по оценке планирует созвать международную конференцию по вопросам развития национального потенциала в области оценки для предоставления странам, являющимся партнерами по программам, возможности обсудить стоящие перед ними проблемы, углубить свое понимание роли оценки как мощного инструмента государственной отчетности и познакомиться с опытом других развивающихся стран, а также определить общую стратегию по созданию систем оценки, которые бы отвечали потребностям стран и имели прочную политическую и институциональную основу.

Конференция, которая будет проведена Управлением ПРООН по оценке в декабре 2009 года в Марокко, призвана стать платформой для обмена опытом по укреплению институционального потенциала в области оценки и/или созданию благоприятных условий для осуществления оценки политики, программ и учреждений государств.

2. История вопроса

Во многих странах растет осознание значения мониторинга и оценки для определения того, какие государственные инициативы дают хорошие результаты, а какие – нет, и самое главное – почему. Мониторинг и оценка государственных политики, программ и учреждений могут способствовать повышению их эффективности благодаря улучшению отчетности и прозрачности при использовании государственных ресурсов, установлению приоритетов при распределении этих ресурсов, а также оценке эффективности по

достижению целей в области развития, таких как сокращение бедности, повышение благосостояния и повышение равенства возможностей. Когда системы и инструменты мониторинга и оценки выявляют результаты государственной политики, создаются благоприятные возможности для совершенствования систем, структур и процессов, способствующих успешной реализации этой политики.

Многие национальные правительства проводят оценку государственной политики, при этом в некоторых странах разрабатываются централизованные системы мониторинга и оценки национальных планов и программ в области развития. Такие системы могут выполнять самые разнообразные функции и включать различные модели и инструменты разной степени зрелости и институционализации внутри системы государственного управления каждой страны.

Основными задачами по разработке систем мониторинга и оценки являются: создание соответствующих институциональных структур и факторов, стимулирующих как предложение, так и спрос на достоверные данные, необходимые для принятия обоснованных политических решений; развитие управленческого и технического потенциала для обеспечения надежности системы и использования самых совершенных методик; формирование ориентированной на конкретные результаты культуры в государственном секторе, в которой эффективное использование систем мониторинга и оценки является частью более широкой цели, заключающейся в получении достоверных данных для углубления понимания результатов деятельности в области развития и обоснования решений по вопросам развития. Хотя системы мониторинга и оценки концептуально связаны между собой, на конференции особое внимание будет уделено оценке, и в частности, оценке национальных проектов, программ и политики в области развития и созданию национальной ориентированной на результаты системы мониторинга и оценки в интересах повышения эффективности государственной деятельности в области развития.

В этой связи нужно отметить две наиболее часто встречающиеся проблемы, которые являются причиной медленной формализации ориентированных на результаты систем мониторинга и оценки. Первой из них является низкий спрос на достоверные данные о результатах деятельности со стороны потенциальных пользователей этой информации, а также недостаточное использование информации, полученной в результате проведения оценок; особую озабоченность вызывает, с одной стороны, низкое качество данных, предоставляемых системами мониторинга и оценки, а с другой стороны, отсутствие интереса со стороны законодательных органов, граждан и ключевых игроков демократических политических систем, которые имеют полномочия требовать отчетности об эффективности государственных инвестиций. Второй проблемой является недостаточная степень интеграции различных учреждений и ключевых игроков, осуществляющих оценку эффективности политики, программ и властных институтов государств, а также отсутствие точек соприкосновения между различными циклами процесса государственного управления, которые имеют отношение к осуществлению мониторинга и оценки, таких как планирование, бюджетирование и управление персоналом.

Обмен информацией среди участников процесса и совместное обсуждение, а также возможности для обмена опытом могут содействовать развитию национального потенциала. Конференция соберет вместе стран-партнеров, региональных экспертов в области оценки и специалистов ПРООН с целью повышения осведомленности и информированности о роли оценки, а также для обсуждения организационных, технических и методологических вопросов формализации национальных систем мониторинга и оценки. Эти инициативы являются хорошей платформой для обсуждения накопленного опыта, определения проблем, требующих решения, и извлечения уроков, что в дальнейшем может содействовать оказанию технической помощи в рамках кооперации Юг-Юг или треугольной схемы сотрудничества.

3. Цели

Более широкой целью конференции является создание платформы для открытого обсуждения проблем, с которыми сталкиваются страны при осуществлении оценки, что позволит участникам получить информацию о самом современном и инновационном опыте других стран. Конференция также будет способствовать ознакомлению с международными стандартами в области оценки и улучшению понимания роли оценки как средства управления усилиями по достижению целей развития, повышения уровня отчетности государственного сектора и накопления новых знаний.

Конференция ставит перед собой следующие три конкретные задачи в рамках общей цели содействия более глубокому пониманию и признанию роли оценки как мощного инструмента государственной отчетности стран:

- a) обмен опытом между странами с различными уровнями развития национальных систем мониторинга и оценки, включая страны, которые еще не разработали такие системы, но имеют ценный опыт по проведению других видов оценки;
- b) выявление проблем и трудностей, возникающих при разработке и использовании национальных систем мониторинга и оценки;
- c) определение как спроса на техническую помощь, так и предложения технической помощи для укрепления институционального потенциала национальных систем мониторинга и оценки в рамках кооперации Юг-Юг.

4. Повестка дня

Повестка дня будет охватывать конкретные институциональные вопросы, касающиеся нормативной основы осуществления оценки, а также технические и методологические вопросы, такие как выбор методов оценки, рандомизированный подход, оценка результатов и ЦРТ, рассмотрение оценки через призму развития человеческого потенциала и безопасности человека. Центром внимания конференции будет обсуждение того, каким образом развитие национального потенциала в области оценки может быть достигнуто

через сотрудничество между национальными правительствами, национальными профессиональными ассоциациями и партнерами по развитию.

Концепция, предложенная в 2001 году Оспиной (Ospina¹) и развитая в 2003 году Кунилло и Оспиной (Cunill y Ospina²), определяет проблемы, связанные с институционализацией ориентированных на результаты усилий по мониторингу и оценке, с помощью следующих трех вопросов: «каковы цели оценки?» - определяет цели оценки; 2) «что должно быть оценено, и на каком уровне?» - определяет масштабы оценки; и 3) «как использовать информацию, полученную в результате проведения оценки?» - связывает использование информации с целями оценки. На конференции будут рассматриваться еще два вопроса, имеющие отношение к развитию потенциала в области оценки: 4) «как обеспечить благоприятную среду?» - помогает выявить препятствия и возможности развития потенциала; и 5) «как повысить эффективность процессов оценки?» - относится к опыту и ноу-хау по проведению оценки.

Используя эту концептуальную основу, конференция предложит участникам провести обсуждения по этим пяти направлениям, а также видению, целям, структуре и потенциалу, методологии и отчетности.

Возможно, что на конференции будут обсуждаться не все перечисленные вопросы, так как обсуждения будут строиться вокруг конкретных проблем, которые будут подниматься в документах и выступлениях участников. Однако эта концептуальная основа будет играть направляющую роль, чтобы обеспечить включение наиболее актуальных вопросов в число обсуждаемых проблем.

5. Процесс

Обсуждения на конференции будут строиться вокруг документов, подготовленных и представленных участниками. Участникам будет предложено представить краткие доклады по любым из указанных тем, в частности, о проблемах и возможностях, связанных с целями проведения оценок, их масштабами и аналитическими методами, использованием информации, получаемой в результате проведения оценок, созданием благоприятных условий и развитием технологии и ноу-хау. Конференция будет организована в соответствии с темами, рассматриваемыми в представленных докладах.

6. Участники

В конференции будут участвовать представители высшего руководства стран, в которых разрабатываются национальные системы мониторинга и оценки, потенциальные пользователи систем оценки, включая парламентариев и представителей гражданского общества, а также национальные, региональные и международные специалисты в области оценки.

Конференция соберет вместе стороны, представляющие предложение (государственные должностные лица, ответственные за национальные системы мониторинга и оценки, а также специалисты в области оценки) и спрос (парламенты, министерства финансов, министерства планирования, финансирующие ведомства и затронутое население), для обмена опытом и ожиданиями по вопросу осуществления перехода от отдельных и случайных инициатив к более систематической общенациональной системе мониторинга и оценки, а также по проблеме развития потенциала.

При направлении приглашений странам и учреждениям будут использоваться следующие критерии:

- различия в степени развития/зрелости систем оценки - для обеспечения разнообразия представленного опыта и расширения возможностей обмена опытом между участниками;
- страны, выразившие заинтересованность и понимающие ценность обсуждения накопленного опыта;
- страны, в которых инновационные подходы были опробованы и успешно реализованы и которые достаточно формализованы, что позволяет предположить, что они могут предоставить ценные рекомендации странам, находящимся на более ранних этапах создания систем;
- географический охват.

С использованием этих критериев будут выбраны страны и учреждения, которым будут направлены приглашения для участия в конференции.

Мы надеемся, что конференция предоставит возможность обсудить проблемы и обменяться опытом, а также позволит выявить новые тенденции в области оценки эффективности государственной политики, программ и учреждений.

Управление по оценке, сентябрь 2009 г.