ОРГАНИЗАЦИЯ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ **TD**

КОНФЕРЕНЦИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ ПО ТОРГОВЛЕ И РАЗВИТИЮ

Distr.
GENERAL

TD/B/WP/155
12 July 2002

RUSSIAN
Original: ENGLISH

СОВЕТ ПО ТОРГОВЛЕ И РАЗВИТИЮ
Рабочая группа по среднесрочному плану
и бюджету по программам
Тридцать девятая сессия
Женева, 16-20 сентября 2002 года
Пункт 4 а) предварительной повестки дня

ОЦЕНКА УКРЕПЛЕНИЯ ПОТЕНЦИАЛА В РАМКАХ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ЮНКТАД В ОБЛАСТИ ТЕХНИЧЕСКОГО СОТРУДНИЧЕСТВА

Подготовлена независимой группой по оценке:

Г-н Жан-Эмиль Дени
Г-жа Хомай Саха
Г-н Дуглас Гриффит

GE.02-51253 (R) 080802 090802

Резюме

Данная оценка является тематической и распространяется исключительно на элемент укрепления потенциала в программах технического сотрудничества ЮНКТАД. Ни одна программа конкретно не оценивается. Под укреплением потенциала в настоящем докладе понимается "способность той или иной программы по оказанию технической помощи создать условия для самостоятельного осуществления и поддержания странами - получателями помощи намеченных функций благодаря этой программе". Результаты деятельности по укреплению потенциала оцениваются по пяти параметрам: актуальности, эффективности, экономичности, устойчивости и воздействию. Актуальность укрепления потенциала в ЮНКТАД получила признание, но также весьма уязвима для пробелов в потенциале, которые возможно не рассматривались должным образом при осуществлении программ. Программы существенно различаются между собой с точки зрения эффективности. Акцентирование деятельности, а не конечных результатов не может подменить эффективности. Экономичности не уделяется того внимания, которого она заслуживает, и в докладе приводятся несколько мер, в том числе калькуляция затрат на деятельность и расширение использования региональных экспертов и объектов, которые могли бы привести к улучшению результатов на этом направлении. Устойчивость, имеющую ключевое значение для укрепления потенциала, можно было бы повысить за счет уделения большего внимания долгосрочной перспективе, а также институциональному строительству. Надлежащим образом в процессе оценок должно оцениваться воздействие. Как и в случае эффективности, в ЮНКТАД существует необходимость в разработке и систематическом применении улучшенных методов оценки воздействия. Устойчивое воздействие должно представлять всеобъемлющую цель всех программ ЮНКТАД в области укрепления потенциала. Наилучшие программы ЮНКТАД в области укрепления потенциала сочетают нацеленность на основную деятельность и географический регион, компетентность в штаб-квартире, комплексный подход, заинтересованное участие стран, институциональное строительство и долгосрочную перспективу с ясными целями. Улучшение координации между донорами и повышение уровня управления в ЮНКТАД в плане как рекламирования ее программ донорам, так и координации ее программ приведет к росту эффективности и усилению воздействия. С учетом всех обстоятельств оценщики полагают, что результаты деятельности ЮНКТАД в области укрепления потенциала следует признать положительными.

СОДЕРЖАНИЕ

Глава *Стр.*

ВВЕДЕНИЕ 3

A. Охват оценки 3

B. Границы понятия укрепления потенциала 5

C. Оценка результатов укрепления потенциала в рамках программ технической помощи 7

I. ОЦЕНКА РЕЗУЛЬТАТОВ УКРЕПЛЕНИЯ ПОТЕНЦИАЛА 9

A. Актуальность 9

B. Эффективность 11

C. Экономичность 14

D. Устойчивость 16

E. Воздействие 18

II. РЕКОМЕНДАЦИИ 19

A. Содействие повышению актуальности программ укрепления потенциала 19

B. Содействие росту эффективности программ укрепления потенциала 20

C. Повышение экономичности программ укрепления потенциала ... 22

D. Повышение устойчивости программ укрепления потенциала 24

E. Оценка воздействия программ укрепления потенциала 26

III. ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ЗАМЕЧАНИЯ 27

Приложения

I. ПРОГРАММЫ, ОТОБРАННЫЕ ДЛЯ АНАЛИЗА УКРЕПЛЕНИЯ ПОТЕНЦИАЛА 29

II. ПРОЦЕСС ОЦЕНКИ 30

ВВЕДЕНИЕ

1. Укрепление потенциала представляет конечную цель помощи в целях развития. Программы нацелены на передачу необходимых навыков и знаний развивающимся странам и странам с формирующимся рынком, с тем чтобы они смогли в конечном счете продвигаться по пути социального и экономического прогресса без посторонней помощи. По этой причине укрепление потенциала всегда являлось предметом не выражаемых прямо забот ЮНКТАД, а также большинства других многосторонних и двусторонних программ оказания помощи. Укреплению потенциала уделяется больше внимания в последние несколько лет, о чем свидетельствуют различные резолюции Генеральной Ассамблеи, ЭКОСОС и ЮНКТАД X. В Программе действий ЮНКТАД X было провозглашено, что во главу угла в деятельности в области технического сотрудничества должно ставиться укрепление потенциала, с тем чтобы помочь развивающимся странам интегрироваться в глобальную экономику, и что существующие программы ЮНКТАД в области укрепления потенциала следует укрепить[1].

A. Охват оценки

2. Данная оценка является тематической и распространяется исключительно на элемент укрепления потенциала в программах ЮНКТАД в области технического сотрудничества. Ни одна программа конкретно не оценивается. Общая цель оценки состоит в оценке результатов осуществления этих программ лишь в плане укрепления потенциала, в увязке этих результатов с исходными предпосылками и в формулировании рекомендаций с целью совершенствования деятельности ЮНКТАД в области укрепления потенциала в будущем. Большинство программ ЮНКТАД в области технической помощи могут быть охарактеризованы как программы укрепления потенциала. Однако некоторые из них демонстрируют бóльшую направленность на укрепление потенциала, чем другие. Из примерно 50 программ, перечисленных в Обзоре деятельности ЮНКТАД в области технического сотрудничества[2], примерно треть открыто претендуют на осуществление по крайней мере некоторых мероприятий в области укрепления потенциала. Поэтому первая задача группы по оценке состояла в рассмотрении содержания всех программ технической помощи и в отборе тех из них, которые обладают явным и значительным компонентом укрепления потенциала. В результате этого процесса для дальнейшего анализа были отобраны 12 программ, которые перечислены в приложении I.

---

[1] Бангкокский план действий (TD/386), пункты 164 и 166.

[2] TD/B/48/5/Add.1, 15 August 2001.

B. Границы понятия укрепления потенциала

3. Этот процесс отбора включал постепенное внесение уточнений в понятие укрепления потенциала и его доводку для использования в оценке. Отправным пунктом явилось определение укрепления потенциала, предложенное в описании круга ведения, согласно которому под укреплением потенциала понимается деятельность, охватывающая "наращивание организационных и технических возможностей, подходов, связей и ценностей, позволяющих отдельным лицам, группам и организациям повышать эффективность своей работы, с тем чтобы со временем достичь целей своего развития". Поскольку это определение является настолько общим, что практически вся деятельность по оказанию технической помощи может быть отнесена к укреплению потенциала, понятие укрепления потенциала пришлось сузить с целью его приспособления к данной оценке.

4. Иногда утверждают, что укрепление потенциала представляет новый подход к оказанию технической помощи, который коренным образом отличается от "традиционного" подхода к оказанию содействия в развитии торговли[3]. На самом деле, как двусторонние, так и многосторонние учреждения, оказывающие техническую помощь, по традиции сочетают одновременно деятельность по укреплению потенциала и иную деятельность. Впервые предпочтение этому подходу стали оказывать в рамках двусторонних программ по причине, вероятно, более ограниченных ресурсов, большего внимания со стороны общественности к результатам расходов на оказание иностранной помощи и большей самостоятельности на уровне принятия решений. Например, Канадским международным агентством развития (КМАР) понятие укрепления потенциала стало применяться еще в 70-е годы. Рядом респондентов было отмечено, что в ПРООН это понятие уже использовалось в начале 90-х годов.

5. Хотя понятие укрепления потенциала сегодня широко используется в рамках ЮНКТАД, оно также допускает самые различные толкования. Так, например, при анализе документов ЮНКТАД по вопросам технической помощи у читателя возникает некоторое чувство озадаченности в связи с использованием термина "укрепление потенциала". Некоторые программы претендуют на укрепление потенциала, хотя занимаются этим лишь косвенно, поскольку нацелены исключительно на передачу информации. Некоторые другие программы наоборот явно относятся к сфере укрепления потенциала, поскольку активно вовлечены в развитие людских ресурсов, хотя пока не характеризуются как таковые.

---

[3] См. "Technical Assistance Services in Trade Policy – A contribution to the discussion on capacity building in the WTO". Международный центр по вопросам торговли и устойчивого развития (МЦТУР). ICTSD Resource Paper no 2, 2001.

6. Беседы как на местах, так и в ЮНКТАД также показали, что значительная часть респондентов несколько затрудняется объяснить, что ими понимается под укреплением потенциала. Возможно, мы имеем дело с данью моде, поскольку элемент укрепления потенциала становится существенной частью существующих программ. Укрепление потенциала сегодня актуально, и существует вероятность того, что программы все чаще будут подаваться как программы укрепления потенциала даже в тех случаях, когда ни их основные принципы, ни деятельность по ним не меняются на протяжении многих лет.

7. Учитывая, что это понятие допускает различные толкования, группа по оценке начала с вычленения его основных параметров, сначала на основе документации, которая была ей предоставлена (отчеты об оценке, проектные документы и прочие вторичные источники), а затем на основе бесед, проведенных в Женеве и на местах. Постепенно выяснилось, что основные параметры укрепления потенциала замыкаются на двух центральных вопросах: национальной материально-технической базе и устойчивости. В результате этих исследований укрепление потенциала понимается в настоящем докладе как:

> "способность той или иной программы технической помощи создать условия для самостоятельного осуществления и поддержания странами - получателями помощи намеченных функций благодаря этой программе".

8. Были установлены также три других необязательных параметра, имеющих отношение к укреплению потенциала: индивидуальный потенциал в противовес институциональному; долгосрочная ориентация в отличие от краткосрочной ориентации и характер осуществляемой деятельности по оказанию технической помощи. Деятельность по укреплению потенциала может быть в первую очередь ориентирована либо на индивидуумов, либо на учреждения (а иногда одновременно и на тех и на других). Респонденты склонны считать, что укрепление институционального потенциала открывает бóльшие возможности для укрепления потенциала, чем укрепление индивидуального потенциала. Они также полагают, что укрепление потенциала более тесно связано с долгосрочными, нежели краткосрочными проектами. Виды деятельности по укреплению потенциала подразделяются на несколько широких подгрупп в порядке возрастания возможностей для укрепления потенциала:

a) деятельность, ориентированную в первую очередь на предоставление информации индивидуумам или учреждениям развивающихся стран (например, программа ТРЕЙНС);

b) деятельность, связанную с предоставлением консультаций (как в случае элементов Программы по реформе и автоматизации таможенного дела (АСОТД));

c) учебную деятельность (включая обучение инструкторов, как, например, в рамках программ ТРЕЙНФОРТРЕЙД и торговой дипломатии);

d) деятельность по созданию сетей, нацеленную на установление более тесных связей между различными группами (например, академическими кругами, деловыми кругами и государственным сектором, как в случае СКПТП, или на международном уровне, как в случае ЭМПРЕТЕК).

9. Однако институциональный или долгосрочный подходы не рассматриваются в качестве необходимых условий укрепления потенциала. Например, часть программы торговой дипломатии имеет краткосрочную перспективу и ориентирована на индивидуумов. Она, в частности, нацелена на "создание для участников переговоров по торговле и деловых кругов условий для более качественного участия в переговорах и для повышения их способности вести переговоры". Она нацелена также на расширение национальных "возможностей в области формулирования предложений"[4]. Кроме того, тот факт, что она ориентирована на предоставление консультаций, а также на обеспечение обучения, не ограничивает ее возможностей в области укрепления потенциала. Это всего лишь отражает ее нацеленность на ограниченное число индивидуумов.

C. Оценка результатов укрепления потенциала в рамках программ технической помощи

10. Применяя логический подход, результаты деятельности по укреплению потенциала можно оценить по пяти параметрам: актуальности, эффективности, экономичности, устойчивости и воздействию.

11. Под актуальностью понимается уместность деятельности по укреплению потенциала не только в плане ее национальной приоритетности, но и в связи с пробелами в потенциале. В настоящем докладе под пробелами в потенциале понимаются недостатки, выявленные на стадии установления потребностей и оценки в связи с какой-либо деятельностью, которые могут ограничить ее актуальность, если они будут проигнорированы в процессе осуществления этой деятельности. Ожидается, что большинство, если не все программы технической помощи будут полезны для стран-

[4] "Review of technical cooperation activities of UNCTAD" (TD/B/48/5/Add.1), para. 92.

получателей, и потому провозглашаются актуальными. Однако их актуальность сводится на нет, если, например, национальные власти не поддерживают их в полной мере или же не способны оказать необходимой материальной или административной поддержки.

12. Под эффективностью подразумевается тот факт, что цели, поставленные до осуществления той или иной программы, действительно были достигнуты. В этой связи для надлежащей оценки эффективности программы необходима ясная постановка целей в области укрепления потенциала. Как отмечалось выше, тот факт, что программы, возможно, были осуществлены в соответствии с планом и, возможно, привлекли ожидавшееся число участников, не гарантирует, что с их помощью задействованные учреждения и участники действительно смогут решить задачу, к которой их должны были предуготовить эти программы.

13. Под экономичностью понимается коэффициент полезного действия и, в более широком плане, издержки на программу в сопоставлении с достигнутыми результатами. По возможности экономичность определяется путем сопоставления со сходными программами. Экономичность может также оцениваться путем анализа структуры издержек программы. Например, высокая доля расходов на поездки в совокупных издержках может свидетельствовать о низкой отдаче от инвестиций в укрепление потенциала. Другие способы оценки экономичности включают анализ отношения постоянных издержек к суммарным издержкам или же полной стоимости услуг, предоставляемых клиентам в рамках программы. Многие отчеты по оценкам весьма немногословны в отношении экономичности, поскольку данных по этой тематике часто не хватает.

14. Под устойчивостью понимается выживаемость программ после прекращения поддержки. Параметры устойчивости могут быть определены с большей точностью в зависимости от характера программы, например в плане финансовой устойчивости, устойчивости созданных сетей, менеджмента, основной или операционной устойчивости, как в случае программы ЭМПРЕТЕК[5]. Устойчивость, возможно, лучше оценивать по прошествии нескольких лет после прекращения помощи.

15. Под воздействием понимается воздействие той или иной программы на национальное социальное и экономическое развитие или в какой-либо конкретной сфере, например развития торговли (как в программе ТРЕЙНФОРТРЕЙД), или экономии средств благодаря управлению задолженностью (как в случае ДМФАС).

---

[5] Отчет об оценке ЭМПРЕТЕК (TD/B/WP/129) (2000).

I. ОЦЕНКА РЕЗУЛЬТАТОВ УКРЕПЛЕНИЯ ПОТЕНЦИАЛА

A. Актуальность

16. Под актуальностью понимается не только уместность какой-либо деятельности по укреплению потенциала в плане ее национальной приоритетности, но и пробелы в потенциале, определение которых дано в пункте 11 и которые ограничивают актуальность этой деятельности. Во всех докладах об оценках, признается, что программы технической помощи ЮНКТАД актуальны для ее получателей. Если об этом не говорится прямо, то, по крайней мере, подразумевается. Программа ЭМПРЕТЕК, например, считается в оценочном докладе крайне актуальной, как и АСОТД и ТРЕЙНМАР. Однако иногда вопрос об актуальности не рассматривается. Он предполагается, но не демонстрируется. Беседы на местах подтвердили мнение о том, что все анализируемые программы считаются актуальными для экономики стран-получателей помощи.

17. Вопрос о пробелах в потенциале имеет непосредственное отношение к актуальности. Как правило, начало работы по развертыванию программы зависит от положительных итогов оценки потребностей и анализа выполнимости, предполагающих, по крайней мере, одну поездку в данную страну до осуществления программы. Поэтому ожидается, что появление пробелов в потенциале по ходу осуществления программ в странах весьма маловероятно. Поскольку из-за подобных пробелов программы могут оказаться бесполезными, их крайне важно выявлять на раннем этапе, чтобы устранять до начала осуществления программ. Если пробелы являются значительными, то программы не следует начинать или же их следует, по крайней мере, отложить до устранения пробелов. В случае нерешенности проблемы пробелов в потенциале, цели, вероятно, не будут достигнуты, эффективность пострадает и воздействие окажется менее, чем оптимальным, если не отрицательным.

18. Тем не менее серьезные пробелы в потенциале констатируются почти в 40% всех рассмотренных оценочных докладов. Например, в рамках программы ТРЕЙНФОРТРЕЙД потребности не были должным образом оценены в ходе трех последовательных оценок, что привело в некоторых случаях к отбору неподходящих и потому неэффективных партнеров. В докладе, содержащем оценку центров по вопросам торговли, отмечается, что ряд государств не смогли обеспечить достаточной финансовой поддержки центрам по вопросам торговли, в результате чего многие из них так и не приступили к работе.

19. Беседы на местах, в том числе встречи с сотрудниками ЮНКТАД, подтвердили, что пробелы в потенциале являются скорее правилом, а не исключением. В большинстве случаев их можно было объяснить неспособностью национальных властей выделить

обещанные финансовые или административные ресурсы. Другой выявленный пробел в потенциале связан с трудностью организации надлежащих процессов координации в случаях, когда к осуществлению программы причастны несколько департаментов. В одном конкретном случае выяснилось, что причиной пробела в потенциале является сама ЮНКТАД, поскольку одно из ее подразделений не пожелало оказать поддержку основной деятельности, которая потребовалась другому подразделению. Ряд провалов в осуществлении страновых программ были увязаны в ходе бесед с недостаточной поддержкой со стороны национальных властей.

20. Отрадно констатировать, что актуальность программ технической помощи ЮНКТАД, проанализированных в ходе данной оценки, никогда не ставилась под сомнение ни в целом, ни в конкретном аспекте укрепления потенциала, ни в процессе оценки, ни на местах. Программа по реформе и автоматизации таможенного дела (АСОТД), ДМФАС, ТРЕЙНФОРТРЕЙД, ЭМПРЕТЕК и программа торговой дипломатии, не исчерпывающие всего перечня, считаются новаторскими и способствующими экономическому развитию стран, в которых они осуществляются.

21. Поскольку актуальность зависит от отсутствия пробелов в потенциале, группа по проведению оценки пыталась выяснить, почему программы осуществлялись даже в тех случаях, когда подобные пробелы не были устранены до развертывания программ. Как представляется, руководители программ обычно вполне осознают наличие пробелов в потенциале и ожидают возникновения в последующем затруднений по мере реализации программ. Если программы осуществляются независимо от предстоящих трудностей, то это обычно происходит в силу трех совокупных причин:

a) **Давления доноров.** Доноры обычно избирают конкретные секторы и страны и могут выступать за реализацию программы, даже если выводы анализа потребностей и осуществимости не являются положительными. Это обстоятельство хорошо известно. В опубликованных ОЭСР Руководящих принципах КСР[6] этот вопрос получил весьма ясное отражение.

b) **Давления стран-получателей помощи.** Страны-получатели помощи могут не желать оставаться за бортом и чтобы добиться включения в программу могут принимать на себя чрезмерные обязательства.

---

[6] Руководящие принципы КСР – Укрепление торгового потенциала в интересах развития. ОЭСР, 2001.

c) **Необходимости финансовых ресурсов.** Программам ЮНКТАД часто не хватает финансирования, и некоторые могут быть не в состоянии отклонить проект, который, возможно, позволит им выжить.

22. Сочетание этих условий может обернуться дисфункциональным процессом, при котором заключения анализа потребностей и оценки могут быть проигнорированы ради краткосрочных выгод всеми тремя сторонами: донорами, получателями помощи и руководителями программ ЮНКТАД.

B. Эффективность

23. Эффективность означает, что цели, поставленные до осуществления программы, действительно были достигнуты. Поэтому для надлежащей оценки эффективности той или иной программы необходимо иметь точное определение целей в области укрепления потенциала. Степень достижения целей программ ЮНКТАД в области оказания технической помощи может быть охарактеризована как умеренно хорошая. Согласно докладам, содержащим оценку программ ЮНКТАД, 60% этих программ оцениваются на "хорошо" или "очень хорошо". Некоторыми экспертами были сделаны оценки такого же порядка, хотя обычно конкретные данные по программам технической помощи в области торговли отсутствуют. Согласно этим экспертам, примерно 60% всех программ оказания технической помощи, как связанных с укреплением потенциала, так и имеющих иную направленность, достигают поставленных целей. Поскольку программы укрепления потенциала обычно требуют больше усилий, чем другие программы оказания технической помощи, их показатель эффективности, вероятно, несколько ниже[7]. Выезды на места не дают каких-либо фактов, изменяющих общие выводы из докладов об оценке. Страновые программы редко терпят неудачу, или провалы редко признаются. В большинстве случаев их эффективность является ограниченной, и могла бы возрасти благодаря некоторым предосторожностям. На местах были выявлены следующие основные факторы успеха или неудачи:

a) **Пробелы в потенциале.** Эффективность программ укрепления потенциала зависит от адекватного преодоления пробелов в потенциале, рассмотренных в предыдущем разделе.

---

[7] Как отмечают K. L. van Hove и H-B Solignac Lecomte в "Aid for Trade Development: Lessons of Lomé V", ECDPM Discussion Paper No. 10, August 1999, p. 1, "… по прошествии нескольких лет доноры могут назвать немного случаев достижения успеха в оказании помощи в области торговли". В ходе бесед с группой по оценке исполнители некоторых технических программ ЮНКТАД также затруднялись привести примеры успеха.

b) **Поддержка со стороны ЮНКТАД.** Эффективность связана также с поддержкой и квалифицированными кадрами, которые могут быть задействованы программами в штаб-квартире. Например, АСОТД страдала из-за низкого уровня политики и процедур управления в Женеве. В связи с программой центров по вопросам торговли поддержка со стороны секретариата ЮНКТАД была сочтена недостаточной. Недостаточная внутренняя поддержка была также констатирована в связи с ЭМПРЕТЕК.

c) **Комплексный подход.** Способность находить комплексные и гибкие пути удовлетворения потребностей страны, которая обеспечивает значительное повышение эффективности программы. Например, успех программы ДМФАС может быть связан с тем, что она, при необходимости, обеспечивает комплексный набор решений. В рамках этой программы предоставляется не только программное обеспечение и обучение пользованию им, но и руководство по созданию надлежащих организационных структур, а также по укомплектованию кадров и организационным вопросам. В зависимости от потребностей, она может поставить пользователям одну лишь систему ведения учета задолженности или же оказать более сложную помощь по укреплению потенциала. Эта помощь может включать рекомендации и специальные знания по разработке политики в отношении задолженности и стратегии управления. В целом, в рамках "формулирования рекомендаций по политике от истоков", представляющего новый акцент в программах технической помощи ПРООН, поддерживается вовлечение директивных органов в процесс осуществления программ.

d) **Заинтересованное участие страны.** Как следует из бесед на местах, участие местных партнеров в разработке и осуществлении программ является важным фактором успеха. Чем шире круг национальных участников программы (правительство, частный сектор и гражданское общество), тем больше вероятность того, что она увенчается успехом.

e) **Институциональное строительство.** Респонденты на местах проявили больше интереса к институциональному строительству, чем к индивидуальному укреплению потенциала и еще больший интерес к сочетанию институционального строительства, индивидуального развития и управления процессами. Этот взгляд разделяется сотрудниками ПРООН, с которыми состоялись беседы.

f) **Долгосрочная перспектива.** Невозможно достичь успехов с помощью краткосрочных проектов, особенно если необходимо ликвидировать пробелы в потенциале и обеспечить заинтересованное участие страны и институциональное строительство. Одноразовые операции мало что оставляют после себя и дают невысокие результаты в плане укрепления потенциала.

g) **Достаточные ресурсы.** Успеху в деле укрепления потенциала мешает нехватка как административных, так и финансовых ресурсов. По сравнению с другими видами технической помощи укрепление потенциала требует значительных ресурсов. При распылении ограниченных ресурсов на слишком многочисленные проекты конечные результаты оказываются менее чем оптимальными.

h) **Координация доноров.** Эта проблема затрагивалась в беседах на местах. Было отмечено, что недостаточная координация деятельности доноров оборачивается неразберихой и, как следствие, менее чем оптимальными результатами.

24. Из всех вышеуказанных условий наиболее неотложного внимания со стороны ЮНКТАД заслуживает проблема управления деятельностью по ликвидации пробелов в потенциале. На эту причину неэффективности чаще всего указывают доноры, получатели помощи и руководители программ. Решению этой проблемы способствовало бы сближение позиций указанных трех сторон.

25. Как отмечалось выше, укрепление потенциала требует одновременных усилий на уровне индивидуумов, учреждений и процессов управления. Представляется, что некоторые программы ЮНКТАД чрезмерно ориентированы на отдельных лиц и в недостаточной степени на учреждения. Эта проблема особенно беспокоит респондентов на местах. По их мнению, гарантами будущего выступают учреждения, и при отсутствии надлежащих учреждений, служащих прибежищем для талантливых людей, последние навряд ли будут должным образом использованы во благо их страны.

26. Долгосрочный подход к развитию потенциала все еще не утвердился в ЮНКТАД в достаточной степени. Будет справедливо добавить, что для укрепления потенциала требуется не только время, но и целенаправленность действий. Некоторые программы по-прежнему чересчур нацелены на демонстрацию результатов в плане количества осуществленных мероприятий и численности охваченных ими лиц вместо того, чтобы готовить индивидуумов и учреждения, в которых они работают, к дальнейшей деятельности после прекращения программ. Недостаточная ориентированность на

эффективность также становится очевидной, когда программы с ограниченными ресурсами охватывают слишком много стран.

C. Экономичность

27. Под экономичностью понимается коэффициент полезного действия и, в более общем плане, соотношение стоимости программы и достигнутых результатов. В большинстве оценочных докладов утверждается, что соответствующие данные для сколь-нибудь практического определения экономичности отсутствуют. Однако согласно общему впечатлению, складывающемуся из этих докладов, экономичность не является предметом особых забот и если она вообще оценивается, то обычно оказывается весьма низкой. Важная причина этого упущения состоит в том, что на стадии разработки программ цели в области экономичности формулировались редко. В оценочных докладах в большей мере акцентируется обеспечение практической деятельности, чем издержки на нее. Издержки раскрываются лишь между прочим и субъективно. Например, вклад одной программы в укрепление потенциала воспринимался как не соответствующий сопутствующим издержкам, однако никаких данных в подтверждение этого мнения предоставлено не было. В рамках другой программы стоимость обучения инструкторов оказалась равной стоимости эквивалентной программы в одном частном учебном заведении. С другой стороны, стоимость подготовки одного «эмпретековца» в рамках программы ЭМПРЕТЕК, как утверждается, весьма невелика, а программа ТРЕЙНФОРТРЕЙД, по-видимому, обходится получателям помощи весьма недорого.

28. Беседы на местах подтвердили, что экономичность является трудно оцениваемым параметром, который воспринимается как имеющий второстепенное значение. Доминирующая проблема – это обеспечение деятельности, невзирая на издержки. Оценочные доклады и собранные на местах факты позволяют выделить несколько факторов, которые обусловливают низкую экономичность программ:

a) **Слабое и иногда некачественное управление программами в ЮНКТАД.** Согласно ряду оценочных докладов, уровень управления некоторыми программами является неадекватным, что оборачивается путаницей и неэффективностью;

b) **Неспособность определить стоимость услуг, предоставляемых ЮНКТАД.** В результате нескольких оценок была вскрыта необходимость внедрения более качественных систем бухгалтерского учета с целью усиления контроля за уровнем издержек;

c) **Внутренние трансакционные издержки в рамках ЮНКТАД и/или в процессе взаимодействия с другими участвующими учреждениями.** Чем обширнее программа, тем выше внутренние трансакционные издержки. СКПТП (Совместная комплексная программа технической помощи для отдельных наименее развитых и других африканских стран) является наиболее ярким примером программы, характеризующейся сложностью координации разнообразной деятельности между тремя участвующими учреждениями в нескольких странах-получателях помощи, что влечет задержки и увеличение расходов;

d) **Использование персонала ЮНКТАД для проведения непосредственного обучения.** В большинстве случаев это нерентабельно. Внешние эксперты обычно обходятся дешевле, чем персонал из штаб-квартиры;

e) **Эксперты из развивающихся стран и стран с формирующимся рынком используются слишком редко.** Вот уже несколько лет в этих странах существует значительный пул экспертов, которых можно использовать. В странах-получателях помощи часто считают, что они лучше понимают проблемы развития, чем консультанты из промышленно развитых стран. Их гонорары могут быть до 20 раз меньше гонораров некоторых экспертов из промышленно развитых стран. Как продемонстрировали такие программы, как ФРАНКОУД и ТРЕЙНФОРТРЕЙД, благодаря созданию внутрирегиональных и межрегиональных сетей может появиться возможность использовать группы экспертов внутри сетей, которые одновременно эффективны и сопряжены с меньшими затратами;

f) **Высокие затраты на материально-техническое обеспечение.** Некоторые обычно краткосрочные виды деятельности требуют значительных разъездов докладчиков, инструкторов и участников. В нескольких случаях отмечалось, что до 80% общих расходов уходит на оплату проезда и суточных. Некоторые мероприятия, проведенные в дорогостоящих элитарных точках в Швейцарии, следовало бы проводить в более дешевых местах, более уместных для тематики развития. Следует поощрять перебазирование в региональные центры наряду с более широким использованием методов дистанционного обучения и проведения конференций. В целом, следует дополнительно изучить пути максимизации результатов укрепления потенциала по сравнению с бременем материально-технического обеспечения;

g) **Возмещение издержек.** Возмещение издержек является мощным фактором повышения эффективности затрат. Разумеется, его невозможно использовать в полной мере, поскольку многие получатели помощи не имеют возможности частично оплачивать стоимость программ, в которых они участвуют. Тем не менее, по мнению группы оценки, попытки возмещать расходы являются слишком робкими и их следует активизировать и применять по прогрессивной шкале с учетом уровня развития получателей помощи;

h) **Неисполнение обязательств донорами.** Неисполнение донорами своих финансовых обязательств оборачивается неопределенностью для программ, увеличением расходов на координацию и дорогостоящими перебоями в осуществлении программ. Известны случаи, когда СКПТП страдала из-за неисполнения донорами обязательств.

29. Экономичность является показателем результатов деятельности в области развития потенциала, который по-прежнему плохо документируется и не пользуется тем вниманием, которое могло бы ему уделяться в условиях ограниченности финансовых ресурсов. Наблюдается прогресс в сфере методов бухгалтерского учета и повышения прозрачности, однако по-прежнему имеются возможности для установления четких стандартов бухгалтерской эффективности и использования контрольных показателей. Независимо от трудностей оценки экономичности укрепления потенциала, судя по данным, собранным в ходе предыдущих оценок программ, и по результатам бесед, состоявшихся в Женеве и на местах, экономичность укрепления потенциала является низкой. Это особенно справедливо в отношении краткосрочных программ, когда программы требуют высокой степени координации и когда сотрудники ЮНКТАД обеспечивают на местах обслуживание, которое можно было бы с большей эффективностью возложить на консультантов.

D. Устойчивость

30. Под устойчивостью понимается выживаемость программ после прекращения поддержки. Как ни странно, в нескольких оценочных докладах проблема устойчивости не рассматривается. В пяти докладах отмечается ограниченная устойчивость ЭМПРЕТЕК, ФРАНКОУД, ТРЕЙНФОРТРЕЙД, центров по вопросам торговли (в плане финансовой устойчивости) и ТРЕЙНМАР. В случае ДМФАС и АСОТД это хорошо установленный факт. Проведенные на местах беседы подтверждают общие выводы, содержащиеся в докладах. Хотя устойчивость рассматривается в качестве важного показателя успеха в укреплении потенциала, она не достигается столь часто или столь основательно, как надеются респонденты. Поскольку укрепление потенциала часто отождествляется ими с

устойчивостью, они считают, что в будущем устойчивость программ ЮНКТАД следует повысить. В качестве причин отсутствия устойчивости приводятся следующие основные факторы:

a) **Пробелы в потенциале.** Неспособность выявить пробелы в потенциале на раннем этапе осуществления программы является серьезной причиной отсутствия устойчивости. Например, выделение странами - получателями помощи ограниченных ресурсов после прекращения поддержки ведет к отказу от программы.

b) **Ориентированность на краткосрочную перспективу.** Как отмечалось выше, для укрепления потенциала необходимо время, особенно когда это требует укрепления существующих учреждений. Многие программы ЮНКТАД нацелены в большей степени на повышение информированности. Это не может считаться укреплением потенциала. Кроме того, непродолжительных учебных программ недостаточно, чтобы создать условия для самостоятельного продолжения деятельности индивидуумами.

c) **Повышение уровня индивидуума, а не учреждения.** Для достижения наилучших результатов необходимо повышать уровень как индивидуума, так и учреждения. Польза от индивидуализированного обучения часто утрачивается, если оно не привязано к какому-либо учреждению. Длительная последующая деятельность в продолжение обучения является важным элементом успеха и устойчивости. Должны существовать определенные средства мониторинга вклада индивидуума в рост национальных учреждений и в развитие профессиональной компетентности.

d) **Управление программами и распределение ресурсов в штаб-квартире**. Недостаточность финансовых и управленческих ресурсов в штаб-квартире ведет к низким результатам на местах. Недостаточная поддержка программы ТРЕЙНФОРТРЕЙД оборачивалась в прошлом ограниченной устойчивостью в некоторых странах. Отсутствие последующих мер со стороны штаб-квартиры в случае ЭМПРЕТЕК и ТРЕЙНФОРТРЕЙД и недостаточное планирование в случае программы центров по вопросам торговли также обернулись ограниченной устойчивостью. В целом, следует отметить, что программы с узкой направленностью добиваются более высокой устойчивости, чем программы, сформулированные в общих чертах.

e) **Финансовая устойчивость**. Хотя эта область вызывает озабоченность, она не должна затмевать более важный критерий устойчивости основной деятельности. Отмечается, например, что слишком ограниченные вложения в обучение, особенно в обучение инструкторов, могут привести к постепенному сворачиванию и/или исчезновению программы. Обеспокоенность в этой связи высказывается в докладе, содержащем оценку ЭМПРЕТЕК.

31. Представляется, что цели, преследуемые некоторыми программами ЮНКТАД, часто являются слишком грандиозными и что ресурсы слишком распыляются в течение слишком непродолжительного периода времени, чтобы обеспечить устойчивые результаты. Обязательства стран - получателей помощи в отношении ресурсов часто являются недостаточными. Руководители программ склонны выделять недостаточное финансирование в качестве основной причины неоднозначности результатов в плане устойчивости. Следует лучше учитывать выводы анализа потребностей и оценок.
В случае ДМФАС устойчивость имеет одну интересную особенность. В определенной степени страны обязаны прибегать к ДМФАС с целью получения усовершенствованных вариантов системы, что, как некоторые опасаются, может привести к зависимости.
В действительности же, если некоторые страны и зависят от ДМФАС в плане новых разработок, то большинство стран способствуют усовершенствованию системы, приспосабливая ее к своим национальным условиям и предлагая новые формы использования, которые могут быть предоставлены в распоряжение других стран.

E. Воздействие

32. В оценочных докладах часто указывается, что оценка воздействия сопряжена со значительными трудностями. Она обычно производится на основе скорее субъективных, нежели объективных, и скорее качественных, нежели количественных данных.
В некоторых оценочных докладах содержится более конкретная информация о воздействии, чем в других. Например, о программе ЭМПРЕТЕК сообщается, что она способствует созданию новых малых и средних предприятий и увеличению продаж и экспорта и обеспечивает более высокий показатель выживаемости малых и средних предприятий, чем обычно ожидается в развивающихся странах. Законам и политике в области конкуренции приписывается создание в последние годы эффективных органов по вопросам конкуренции. В докладе, содержащем оценку АСОТД, отмечаются обеспеченные с помощью программы сокращение сроков обработки грузов, рост доходов и улучшение сбора и распространения данных.

33. Беседы с руководителями программ и респондентами на местах также подтвердили трудности оценки воздействия программ. Воздействие не рассматривается в качестве

важного вопроса, и эффективность считается более важным аспектом, чем воздействие. В целом воздействие оценивать трудно не только из-за нехватки соответствующих данных, но также и потому, что показатели воздействия не устанавливаются до осуществления программ в странах - получателях помощи. Воздействие тесно связано с эффективностью. Если эффективность программы оценивается как низкая, то такую же оценку должно получать и воздействие. Как это ни парадоксально, существует больше программ, положительно оцениваемых по воздействию, чем по эффективности. Недоумение вызывает тот факт, что неэффективная программа оценивается как оказавшая позитивное воздействие на экономику какой-либо страны.

34. Удивительно, что руководители программ, по-видимому, не сознают, что демонстрация воздействия их программы на национальную экономику могла бы служить мощным рекламным аргументом в глазах как доноров, так и стран - получателей помощи.

II. РЕКОМЕНДАЦИИ

35. Настоящий документ содержит общую оценку знаний и опыта, накопленных ЮНКТАД за многие годы в сфере укрепления потенциала. Они являются значительными и могут быть дополнительно расширены. В настоящем докладе преследуется цель сформулировать предложения и рекомендации о путях достижения этого.

36. Первое предложение, которое хотела бы сделать группа по оценке, является фактически предупреждением: не превращать в программы укрепления потенциала программы, не предназначенные для этого! Некоторые программы не могут претендовать на укрепление потенциала, однако могут тем не менее быть полезными. Это, например, некоторые услуги по расширению информированности и предоставлению консультаций экспертов или краткосрочные мероприятия типа конференций или семинаров.

37. Что касается программ, которые правомерно нацелены на укрепление потенциала, то, как показывает настоящая оценка, результаты деятельности ЮНКТАД можно было бы существенно повысить за счет использования более строгих стандартов и методов, перечисленных в нижеследующих рекомендациях. Эти рекомендации сформулированы по пяти параметрам результатов деятельности, принятым в двух предыдущих разделах, а именно актуальности, эффективности, экономичности, устойчивости и воздействию.

A. Содействие повышению актуальности программ укрепления потенциала

38. Выделены два фактора, оказывающих прямое влияние на актуальность программ укрепления потенциала: пробелы в потенциале и заинтересованное национальное участие.

39. **Пробелы в потенциале.** Они присутствуют практически во всех проанализированных программах. Некоторые респонденты утверждают, что пробелы неизбежно сопутствуют любой программе развития. Однако их последствия столь пагубны для проектов в плане как эффективности, так и воздействия, что им следует уделять больше внимания. Многие пробелы можно было бы устранить, если бы их существование признавалось, а не игнорировалось до начала осуществления программ. Хотя многие респонденты утверждают, что программы определяются спросом, имеются многочисленные свидетельства того, что в действительности некоторые руководители, вынужденные изыскивать средства для сохранения своих программ, ориентированы скорее на источники финансирования, а не на спрос. Эта предрасположенность ведет к ослаблению внимания к результатам анализа потребностей и оценок и к реализации проектов, которые не следовало бы начинать в существующих условиях. Поэтому рекомендуется следующее:

> **Рекомендация 1 -** ***В окончательном проекте программы следует эффективнее учитывать пробелы в потенциале, выявленные на этапе формулирования и оценки потребностей. Эти пробелы должны эффективно устраняться до выделения ресурсов под проект и признаваться как донорами, так и получателями помощи.***

40. **Заинтересованное участие страны.** Участие национальных властей в разработке и осуществлении программ ведет к усилению национальной приверженности их успеху и способствует преодолению препятствий, которые могут возникнуть в процессе осуществления этих программ. Рекомендуется:

> **Рекомендация 2 –** ***Следует поощрять заинтересованное участие страны во всех программах укрепления потенциала путем превращения их национальных участников в активных партнеров при разработке и реализации программ укрепления потенциала.***

B. Содействие повышению эффективности программ укрепления потенциала

41. Эффективность укрепления потенциала возрастет в случае большей целенаправленности программы, применения комплексного подхода, перераспределения ресурсов и принятия более ясных критериев оценки результатов укрепления потенциала.

42. **Целенаправленность.** Группой по оценке было замечено, что программы, имеющие четкую направленность в плане масштабов технической помощи и географического охвата, достигают более высоких результатов. Такие программы с

технической ориентацией, как АСОТД, АКИС или ДМФАС, добиваются большей эффективности, чем более диверсифицированные программы. Чрезмерный географический охват в сочетании с излишней технической диверсификацией оборачивается снижением отдачи, поскольку руководителям программ становится трудно справляться с геометрически возрастающей сложностью. Поэтому рекомендуется:

Рекомендация 3 – ***Программы укрепления потенциала должны иметь бóльшую целенаправленность в плане технического и географического охвата.***

43. **Комплексный подход.** Пробелы в потенциале часто являются препятствиями, возникающими либо до, либо после деятельности, которая должна осуществляться в рамках программ укрепления потенциала. Принятие комплексного подхода открывает возможности для преодоления подобных препятствий при условии эффективного контроля за неизбежными трансакционными издержками, сопровождающими любой комплексный подход. Рекомендуется:

Рекомендация 4 – ***При разработке программ укрепления потенциала комплексный подход следует предпочитать осуществлению изолированных мероприятий.***

44. **Поддержка программ.** Укрепление потенциала сопровождается интенсивными затратами ресурсов. На это уходит больше финансовых и управленческих усилий, чем на другие программы технической помощи. Применительно к финансированию это означает, что существующие финансовые ресурсы следует сосредоточить на более ограниченном числе программ, чем это происходит сегодня, если только не произойдет увеличения общего объема финансирования донорами технической помощи. Отслужившие программы следует сворачивать. Следует рассмотреть возможность закрытия программ, особенно когда подобные шаги поддерживаются внешними оценками. Отмечалось также, что некоторые программы более эффективны, чем другие, поскольку пользуются мощной практической поддержкой в штаб-квартире. Прочные и хорошо признанные специальные знания действительно являются определенным фактором успеха, который позволяет эффективно различать программы технической помощи ЮНКТАД. Поэтому рекомендуется:

Рекомендация 5 – ***ЮНКТАД следует тщательно проанализировать свои программы технической помощи для определения своих собственных материально-технических возможностей и перераспределить свои ресурсы с целью уделения главного внимания тем программам, где ее основные материально-технические возможности являются наибольшими.***

45. **Оценка эффективности укрепления потенциала.** Существует тенденция к отождествлению эффективности укрепления потенциала с активностью. Однако число мероприятий, осуществляемых в рамках той или иной программы, или число лиц, охваченных подобной программой, являются в лучшем случае лишь представительными показателями эффективности. Заявления о том, например, что какая-либо программа эффективна, поскольку сотни лиц прошли подготовку на десятках недельных или двухнедельных учебных семинарах, не могут служить свидетельством того, что благодаря этим краткосрочным программам указанные лица научились решать сложные задачи. Главная сложность в оценке эффективности заключается в том, что подлежащие использованию критерии не формулируются на этапе концептуальной проработки программ. Поэтому рекомендуется:

Рекомендация 6 – ***Критерии и методология оценки эффективности программ должны указываться в преддверии осуществления программ и приводиться в документах по проектам.***

C. Повышение экономичности программ укрепления потенциала

46. Как показывает данное исследование, экономичность не является доминирующей проблемой в процессе оказания технической помощи ЮНКТАД. В оценочных докладах она не подвергается качественному документированию и редко основывается на общепринятых методах бухгалтерского учета. Тем не менее она важна по соображениям подотчетности и в силу законного интереса к оптимальному использованию дефицитных финансовых ресурсов. Хотя представляется, что ЮНКТАД однозначно продвинулась в этой сфере, респонденты указали на ряд путей для дальнейшего повышения экономичности деятельности по укреплению потенциала, например с помощью систематической калькуляции затрат на осуществление деятельности, расширения практики возмещения издержек, меньшей зависимости от экспертов из промышленно развитых стран и развития региональной децентрализации.

47. **Оценка стоимости деятельности по укреплению потенциала.** Во многих случаях принятия решений руководство опирается на исходную бухгалтерскую информацию. Однако внешние оценки часто свидетельствуют, что лица, принимающие решения, ею не располагают. Бухгалтерские данные обеспечиваются почти исключительно для финансового контроля, а не принятия руководством решений. Поэтому не удивительно, что эффективность затрат может не являться предметом серьезного внимания, если калькуляция стоимости предоставляемых услуг не считается приоритетной задачей. Поэтому в порядке повышения экономичности предлагается:

Рекомендация 7 – ***Необходимо широко внедрять процедуры учета затрат, чтобы обеспечить возможности для надлежащей оценки стоимости услуг по укреплению потенциала.***

48. **Возмещение издержек.** Возмещение издержек является дискуссионным вопросом, поскольку для некоторых получателей помощи издержки могут оказаться тяжким бременем. Однако возмещение затрат могло бы также служить показателем ценности программы в глазах стран - получателей помощи, а также средством усиления их приверженности. Поэтому рекомендуется:

Рекомендация 8 – ***Возмещение издержек следует использовать в соответствующих случаях на прогрессивной основе с учетом способности получателей помощи оплачивать услуги по укреплению потенциала.***

49. **Подбор экспертов.** В ходе поездок на места респонденты отмечали высокие затраты на экспертов. Высказывается мнение о том, что гонорары консультантов значительно выше в промышленно развитых странах, чем в развивающихся странах и странах с формирующимся рынком. Поскольку с годами разрыв в качестве консультационных услуг сократился во многих случаях отчасти благодаря обучению, обеспечиваемому ЮНКТАД и другими учреждениями по оказанию помощи в области развития, становится все более уместным нанимать консультантов в развивающихся странах и странах с формирующимся рынком. Хотя местные власти иногда предпочитают пользоваться услугами дорогостоящих консультантов из промышленно развитых стран, они также признают, что наем экспертов в других частях света обеспечивает дополнительные выгоды помимо экономии средств. Часто высказывается мнение о том, что они лучше чувствуют специфику развивающихся стран и более приспособлены к преодолению местных препятствий. Склонность к использованию экспертов из стран, не относящихся к числу промышленно развитых, возрастает. Такие программы, как ЭМПРЕТЕК, ТРЕЙНФОРТРЕЙД и ФРАНКОУД, свидетельствуют о возможности достижения успеха в таких случаях. Подобная практика повышает эффективность этих программ и способствует расширению сетей Юг-Юг. Поэтому рекомендуется:

Рекомендация 9 - ***В рамках программ укрепления потенциала следует шире использовать экспертов из развивающихся стран и стран с формирующимся рынком.***

50. **Региональная децентрализация в проведении конференций и других краткосрочных мероприятий.** Децентрализация подобной деятельности не только

благоприятствует региональной интеграции за счет активизации создания сетей, но также повышает эффективность программ и способствует снижению операционных расходов. Некоторые виды деятельности, например семинары и учебные программы, поглощают значительную часть бюджета, принося немалую выгоду гостиничному сектору. Кроме того, следует также указать, что эти мероприятия скорее расширяют информированность, чем укрепляют потенциал. Поэтому рекомендуется:

Рекомендация 10 - ***Конференции и другие краткосрочные мероприятия должны занимать в программах укрепления потенциала ограниченное место. В случае проведения их следует организовывать в данном регионе с целью повышения эффективности.***

D. Повышение устойчивости программ укрепления потенциала

51. Устойчивость составляет стержень концепции укрепления потенциала. Если программы не продолжают существовать самостоятельно после прекращения помощи, благодаря которой началось их осуществление, это означает, что цель укрепления потенциала не была достигнута. К сожалению, цель в плане устойчивости слишком часто ограничивается финансовой устойчивостью, тогда как устойчивость основной деятельности является более важным критерием. Например, более важно, чтобы та или иная учебная программа опиралась на штат инструкторов, поддерживающих высокий уровень компетентности во времени, чем обеспечить получение дохода от некачественного обучения. Имеется достаточно свидетельств, особенно на местах, того, что двумя исходными условиями достижения успеха в укреплении потенциала в сфере основной деятельности являются долгосрочная перспектива и укрепление институционального потенциала.

52. **Долгосрочная перспектива.** Чрезмерная забота о финансовой устойчивости также ведет к сокращению срока жизни программ в странах-получателях помощи. Однако существует один кардинальный фактор успеха в укреплении потенциала основной деятельности – время! Успешные программы укрепления потенциала неизбежно являются среднесрочными или долгосрочными, а не краткосрочными. Данные свидетельствуют, что с помощью эпизодической краткосрочной деятельности крупных достижений в сфере укрепления потенциала не добиться. Она может быть полезна для повышения информированности и осознания некоторых проблем - ЮНКТАД, ВТО и МТЦ зарекомендовали себя в качестве больших специалистов в этом плане после Уругвайского раунда и Конференции ВТО в Дохе, однако они лишь готовят почву для подготовки формулы более интенсивного укрепления потенциала. Поэтому рекомендуется:

Рекомендация 11 - ***При осуществлении программ укрепления потенциала долгосрочные цели следует предпочитать краткосрочной перспективе.***

53. Существует, однако, опасность того, что чем дольше действует программа, тем выше риск усиления зависимости. Поэтому рекомендуется:

Рекомендация 12 - ***Долгосрочные программы укрепления потенциала должны включать стратегию прекращения деятельности, с тем чтобы получатели помощи не становились жертвой синдрома зависимости.***

54. **Институциональное строительство.** Общепризнано, что укрепление потенциала включает не только развитие индивидуальных навыков и знаний, но и усиление учреждений, являющихся хранителями этой профессиональной квалификации и обеспечивающих среду, благоприятствующую проявлению мощного эффекта мультипликации. Ясно также, что развитие индивидуумов и учреждений должно происходить одновременно. Как представляется, в среднем программы ЮНКТАД нацелены в большей степени на укрепление индивидуальной, нежели институциональной профессиональной квалификации, хотя программы существенно различаются между собой. Поэтому рекомендуется:

Рекомендация 13 - ***В будущем следует делать больший упор на укрепление институционального потенциала.***

55. В процессе данной оценки также стало ясно, что важным элементом укрепления институционального потенциала является подготовка кадров и особенно подготовка инструкторов. Было замечено, что формула ТРЕЙНФОРТРЕЙД принимается отделами ЮНКТАД неодинаково, хотя она пользуется хорошей репутацией во многих странах. ЮНКТАД стоило бы проанализировать свой обширный опыт в этой области и рассмотреть возможность принятия согласованного набора методик обучения. Поэтому рекомендуется:

Рекомендация 14 - ***ЮНКТАД следует провести межотдельскую ревизию всего своего опыта в области подготовки кадров с целью разработки согласованных вспомогательных методик подготовки инструкторов и институционального обучения.***

E. Оценка воздействия программ укрепления потенциала

56. Как отмечалось, воздействие программ оценивается редко. Обычные объяснения сводятся к тому, что программы слишком непродолжительны, чтобы оказать ощутимое воздействие, а необходимые для оценки данные отсутствуют. Сегодня, когда часто раздаются критические высказывания о пользе помощи в целях развития, ЮНКТАД следует подходить к этому вопросу более эффективно, чем в прошлом. Оправданными являются, вероятно, предположения о том, что краткосрочные проекты не окажут ощутимого воздействия на экономическое развитие или на какой-либо важный составляющий элемент такого развития. В подобных случаях критерии результатов деятельности, сформулированные в ходе разработки программы и используемые впоследствии на стадии оценки, должны применяться для оценки эффективности, а не воздействия.

57. Однако среднесрочные и долгосрочные программы укрепления потенциала подвергнутся серьезной опасности в случае невозможности продемонстрировать их воздействие или заявить, что оно не поддается оценке. Будет весьма досадно, например, если в какой-либо сложной среднесрочной программе, подаваемой как важное начинание в области укрепления потенциала, нацеленное на развитие экспорта стран - получателей помощи, без внимания останется вопрос о ее воздействии на торговлю. Эта проблема сродни оценке эффективности, затронутой в настоящем докладе выше. Трудности определения эффективности и воздействия, безусловно, хорошо известны, однако неспособность однозначно решить эту проблему приводит к тому, что вопросам деятельности уделяется чрезмерное внимание, что является причиной создания обманчивого впечатления. Поэтому рекомендуется:

Рекомендация 15 - ***Документы по проектам должны составляться с соблюдением логичной аналитической схемы и содержать показатели, по которым будет оцениваться воздействие (а также эффективность) программ при их завершении и/или оценке.***

III. ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ЗАМЕЧАНИЯ

58. Имеется ряд других вопросов, возникших по ходу настоящего обследования, которые не очень сочетаются с рекомендациями из предыдущего раздела, поскольку касаются не укрепления потенциала как такового, а технической помощи в целом. Несколько респондентов как на местах, так и в Женеве высказали мнение о необходимости поставить эти вопросы в настоящем докладе. Они касаются координации между донорами и внутри ЮНКТАД с целью продвижения ее программ технической помощи среди доноров.

59. **Координация между донорами.** Со стороны стран - получателей помощи раздаются жалобы о том, что доноры не координируют своих усилий в достаточной мере. Иногда они конкурируют друг с другом, а временами едва ли в курсе того, чем занимаются другие доноры. Это замечание относится к двусторонним донорам, международным организациям и даже к ситуации внутри самой ЮНКТАД. Получатели помощи отмечают, что дублирование усилий, конкурирующие требования в отношении условий, устанавливаемых для правительств, получающих помощь, и прямая конкуренция между донорами могут стать причинами неэкономичности и неэффективности процесса укрепления потенциала.

60. **Координация продвижения программ аппаратом ЮНКТАД.** Доноры (и в меньшей степени получатели помощи) выражают сожаление по поводу того, что ЮНКТАД не придерживается единообразного подхода в деле продвижения своих программ технической помощи. К своему сожалению, они вынуждены тратить значительное время и энергию на оценку отличительных преимуществ программ ЮНКТАД.

61. Несмотря на качество программ, предлагаемых ЮНКТАД, иногда признается, что она не рекламирует себя так же энергично, как некоторые родственные организации, и не делает этого так же качественно, как она того заслуживает. Это можно также интерпретировать как скрытый комплимент.

62. Хотя гендерный вопрос учитывался в ходе данной оценки и воспринимается положительно, группа, проводившая оценку, отметила, что он скудно документирован в оценочных докладах и затрагивался лишь выборочно в ходе бесед.

63. С учетом всех обстоятельств и даже при наличии возможностей для улучшений результаты деятельности ЮНКТАД в области укрепления потенциала следует расценивать как положительные, особенно если абстрагироваться от деятельности или

программ, которые не следовало бы причислять к сфере укрепления потенциала и которые фактически не соответствуют критериям деятельности по укреплению потенциала.

64. Согласно данным, полученным в ходе оценки, и мнениям опрошенных респондентов, в лучших программах укрепления потенциала ЮНКТАД сочетаются целенаправленность, компетентность персонала штаб-квартиры по существу дела, комплексный подход, национальная заинтересованность, институциональное строительство и долгосрочный подход. ДМФАС, программы, связанные с инвестициями, АКИС и АСОТД обычно указываются в числе программ, которые в наибольшей степени соответствуют указанным критериям и считаются успешными.

Приложение I

ПРОГРАММЫ, ОТОБРАННЫЕ ДЛЯ АНАЛИЗА УКРЕПЛЕНИЯ ПОТЕНЦИАЛА[1]

- ДМФАС – Система управления долгом и анализа финансового положения (1998 год)
- СКПТП – Совместная комплексная программа технической помощи для отдельных наименее развитых и других африканских стран (2002 год)
- Программа коммерческой дипломатии, включая ФРАНКОУД/программу АИФ (2001 год)
- Законодательство и политика в области конкуренции и защита интересов потребителей (1999 год)
- ОИП – Обзоры национальной инвестиционной политики (1999 год)
- МРИ – Многосторонние рамки в области инвестиций (1999 год)
- МИС – Укрепление потенциала для международных инвестиционных соглашений
- ЭМПРЕТЕК – Развитие предпринимательства и МСП (2000 год)
- АСОТД - автоматизированная система таможенных данных (1995 год)
- ТРЕЙНМАР – Развитие людских ресурсов для морской торговли (2001 год)
- ТРЕЙНФОРТРЕЙД – Развитие людских ресурсов для учреждений, имеющих отношение к торговле (1997 год)
- Центры по вопросам торговли – содействие участию МСП в международной торговле (1998 год)

---

[1] Год последней оценки программ указан в скобках.

Приложение II

ПРОЦЕСС ОЦЕНКИ

1. После уточнения понятий укрепления потенциала и результатов деятельности следующий шаг в процессе оценки состоял в проведении подробного обзора всех докладов об оценках, предоставленных группе по оценке Группой планирования и оценки программ (ГПОП). Группа по оценке вычленила элементы, имеющие отношение к деятельности по укреплению потенциала и результатам осуществления программ. Были выявлены пропуски в информации для их дальнейшего анализа.

2. Затем были проведены частично структурированные собеседования представителями программ по следующим темам:

a) выявление основных мероприятий по укреплению потенциала в рамках программ и (прямое или косвенное) уточнение концепции укрепления потенциала;

b) обсуждение результатов деятельности по укреплению потенциала наряду с вышеупомянутыми пятью параметрами, а именно актуальности, эффективности, экономичности, устойчивости и воздействия;

c) препятствия на пути укрепления потенциала и основные факторы успеха.

3. Собеседования были проведены с широким кругом получателей помощи и доноров, базирующихся в Женеве. Были организованы миссии на места в отдельные страны, что позволило оптимально охватить основные программы ЮНКТАД в области укрепления потенциала. Поездки были совершены в Румынию, Уганду и Вьетнам, где осуществляются многие программы укрепления потенциала ЮНКТАД.

4. В соответствии с кругом ведения, группа по оценке работала самостоятельно, но под методологическим руководством ГПОП. Группа по оценке выражает свою глубочайшую признательность группе ГПОП за ее ценнейшую методологическую и материально-техническую поддержку.