

# Методология оценки потенциала национальных агентств содействия развитию

Под ред. Е.В. Левкина

Ключевые слова: ООН, ПРООН, потенциал агентства содействия развитию, методология оценки потенциала.

Key words: UN, UNDP, development agency capacity, capacity assessment methodology.

В статье представлена методология оценки потенциала национальных агентств содействия развитию, разработанная в рамках ПРООН. Данная методология позволяет повысить эффективность содействия международному развитию на национальном уровне. Она включает концепцию развития потенциала, учитывающую различные аспекты формирования потенциала института содействия развитию (внешняя среда, организация и человеческий фактор), и цикл развития потенциала, содержащего следующие этапы: взаимодействие с заинтересованными сторонами, оценка потенциала и потребностей, определение мер по развитию потенциала, реализация мер по развитию потенциала и оценка результатов. Материал подготовлен сотрудниками ПРООН Д. Герчевой – руководителем Практики развития потенциала Братиславского ресурсного центра ПРООН в Словакии; E-mail: dafina.gercheva@undp.org, и Е.В. Левкиным – руководителем Кластера содействия развитию и взаимодействия с бизнесом Программы развития ООН в России; E-mail: evgeny.levkin@undp.org.

## Единство и разнообразие подходов к развитию

За последние десятилетия сообщество стран-доноров и международных организаций накопило практический опыт, позволяющий сформулировать основные подходы к решению задачи повышения эффективности международного сотрудничества для целей устойчивого развития. Мировое сообщество приложило немало усилий для определения задач развития, так называемых *Целей развития тысячелетия (ЦРТ)*. Для взаимовыгодного достижения этих целей были выработаны принципы содействия развитию, сформулированные и закрепленные в *Парижской декларации по повышению эффективности помощи и Аккрской программе действий*. ЦРТ и парижские обязательства легли в основу методологии управления помощью развитию и организации международного сотрудничества в целях развития на основе партнерств между странами-донорами и странами – получателями помощи.

То, как адаптируется к постоянно меняющейся ситуации каждый донор, зависит от положения в стране – ее политических приоритетов, законов и регламентов, административных и государственных структур, имеющегося опыта содействия развитию и других факторов. Существует много вопросов и еще больше ответов на вопрос о том, как организовывать международное сотрудничество в целях развития. Практика стран – членов *Комитета по содействию развитию (КСР) ОЭСР*, например, показывает, что каждая страна – член КСР/

ОЭСР по-своему подходит к управлению и реализации сотрудничества в целях развития. Институциональная основа и организация оказания помощи другим государствам в разных странах также отличаются. Понимание систем управления помощью и повышение их результативности приобретает особенное значение с учетом обязательств доноров сделать помощь более эффективной для снижения уровня бедности в мире и достижения ЦРТ.

Тем не менее большинство стран мира согласились с необходимостью следовать принципам эффективности внешней помощи, таким как приверженность, гармонизация, согласование, управление, ориентированное на результат, взаимная подотчетность. Эти принципы требуют значительного пересмотра того, как страны-доноры распоряжаются помощью. Монтеррейский консенсус, ЦРТ, Парижская декларация и Аккрская программа действий определяют основу, временные рамки и показатели для достижения результатов в области развития.

## Концептуальный подход к повышению потенциала агентства развития

Программа развития ООН оказывает содействие многим странам мира в реализации общих принципов, изложенных в Парижской декларации по повышению эффективности помощи и Аккрской программе действий. Такое содействие включает поддержку стран в становлении и развитии системы управления помощью,

межведомственную координацию, налаживание механизмов отчетности и управления информацией о предоставляемой помощи. В последние несколько лет ПРООН в Европе и СНГ оказала и продолжает оказывать содействие в становлении национальных систем содействия развитию новых стран-доноров – Чехии, Словакии и Турции.

Концептуальный подход ПРООН представляет собой методологию, которая является одним из возможных вариантов повышения эффективности содействия международному развитию на национальном уровне. Этапы развития потенциала можно использовать по собственному усмотрению и адаптировать к потребностям и возможностям конкретной организации. ПРООН использует единую методологию ООН по развитию потенциала для системного анализа потребностей институтов содействия развитию посредством изучения нормативно-правовой базы, которая определяет политику в области международного сотрудничества для целей развития и разработки программ помощи развитию. ПРООН оказывает содействие в выборе наиболее оптимального подхода к развитию институционального потенциала в сфере содействия международному развитию, опираясь на трехуровневую схему развития потенциала (Рис. 1).

В целом методологию развития потенциала можно представить в виде цикла развития потенциала организации (Рис. 2).

### Этап 1. Работа с заинтересованными сторонами

Данный этап заключается в привлечении всех заинтересованных участников процесса развития потенциала организации, чтобы результаты формирования потенциала и последующие меры с самого начала адекватно отражали реальную ситуацию. Основными заинтересованными сторонами процесса привлечения заинтересованных сторон выступают следующие организации:

- исполнительные органы власти;
- представители гражданского общества (неправительственные организации);
- представители частного сектора;
- ключевые двусторонние и многосторонние партнеры по развитию;
- научное сообщество.

Агентство / институт развития играет основную роль в процессе привлечения заинтересованных сторон. ПРООН оказывает содействие посредством использования матрицы заинтересованных сторон (Рис. 3).

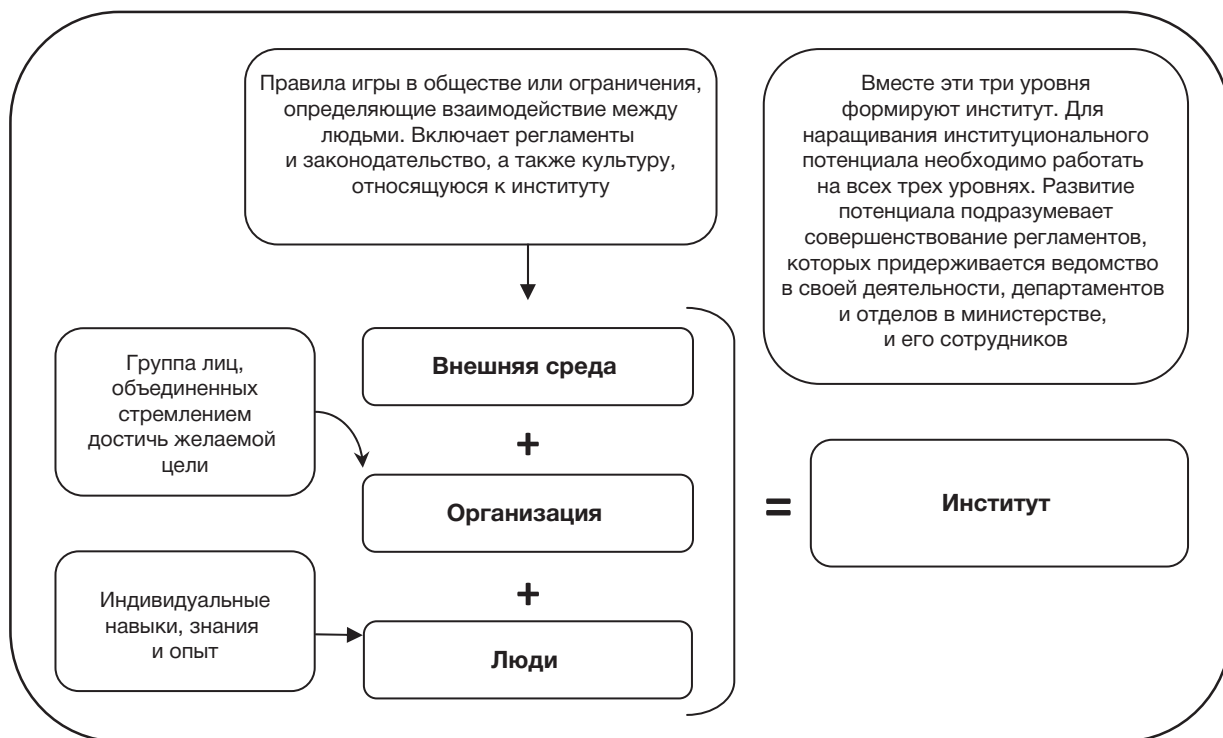
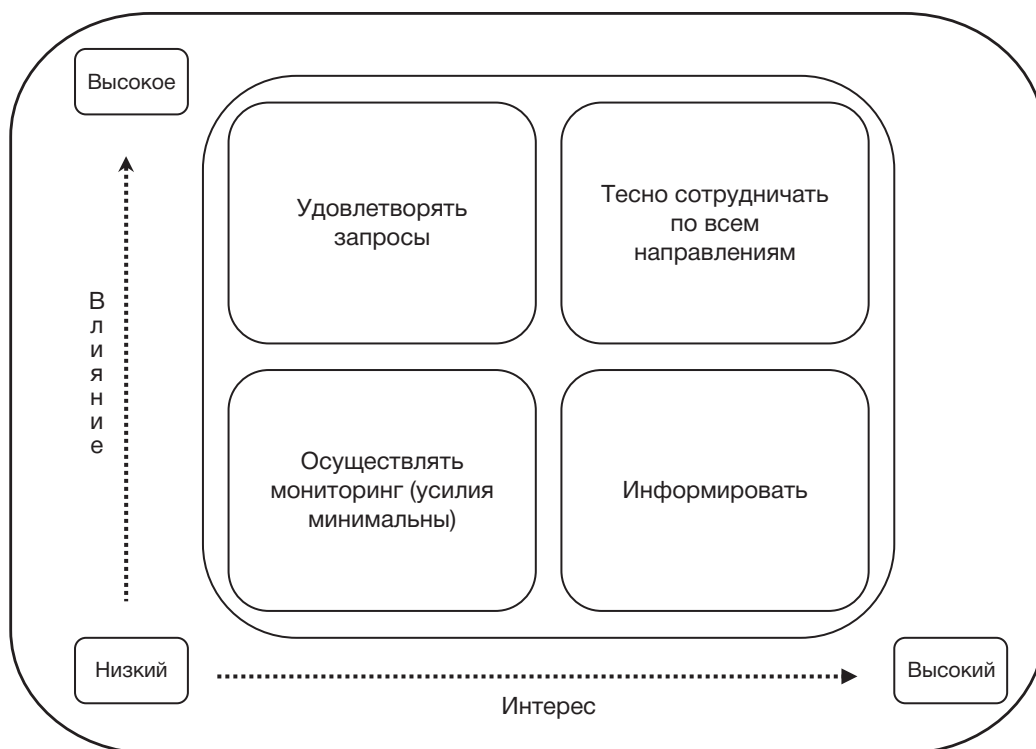


Рис. 1. Развитие потенциала



**Рис. 2.** Цикл развития потенциала



**Рис. 3.** Работа с заинтересованными сторонами

## **Этап 2. Оценка потенциала и потребностей**

Данный этап предусматривает создание группы экспертов, которые провели бы такой анализ. Важно отметить, что этот процесс представляет собой собственную оценку института развития с помощью экспертов, а не внешнюю оценку. Эта группа состоит как минимум из трех экспертов. При необходимости можно привлекать и большее количество технических специалистов:

- *Носитель информации*, знакомый с практикой организации, а также с накопленным опытом и передовой зарубежной практикой. Это может быть либо представитель агентства развития, либо квалифицированный внешний эксперт.
- *Координатор по методологии*, в задачи которого входит: координация дискуссии о масштабе и глубине оценки, адаптация методов развития и проведения анализа, координация проведения оценки и интерпретация ее результатов, включая сбор количественных и качественных данных и интерпретацию результатов оценки при формулировании стратегии развития потенциала. Это может быть либо представитель института развития, либо внешний эксперт с большим опытом координации, знакомый с методами оценки потенциала.
- *«Собственник» оценки (агентство развития)*, который руководит всем процессом (это должен быть один из руководителей организации), организует дискуссию по результатам оценки и является связующим звеном между группой оценки и основными заинтересованными сторонами, а также, при необходимости, другими участниками.

*Работа с заинтересованными сторонами и определение охвата и глубины анализа.* Основные мероприятия включают:

- определение целей и ожиданий совместно с агентством развития и соответствующими исполнительными органами;
- привлечение заинтересованных сторон, которые примут участие в планировании оценки потенциала и ее проведении для того, чтобы обеспечить вовлеченность и сбор относящейся к делу точной информации с перекрестными ссылками;
- адаптация методики оценки потенциала к потребностям организации, включая

выбор отправной точки (внешняя среда, уровень организации, индивидуальный уровень), ключевые вопросы функционального и технического потенциала, которые нужно будет оценивать. Конкретные элементы развития должны учитывать принципы Парижской декларации и Аккрской программы действий;

- составление бюджета оценки потенциала (в зависимости от состава группы, продолжительности ее работы, охвата и глубины анализа).

*Проведение оценки потенциала.* Продолжительность оценки в значительной степени зависит от объема финансовых и человеческих ресурсов, имеющихся в наличии. Для сбора информации о потенциале организации, как правило, используются следующие методы и источники:

- вопросники по самооценке (качественная информация);
- количественная информация (например, средства, выделяемые на реализацию программ, количество программ, результаты деятельности);
- функциональный анализ;
- индивидуальные собеседования с заинтересованными сторонами;
- прямые (наблюдения на рабочем месте) и непрямые наблюдения группы экспертов.

*Обобщение и интерпретация результатов.* По завершении сбора информации результаты обсуждаются сначала с институтом развития для достижения консенсуса, а затем предоставляются для комментариев заинтересованным сторонам. На этом этапе формируются те данные, на основании которых будут выработаны рекомендации. Ошибки, допущенные на данном этапе, способны исказить результаты и свести на нет приложенные усилия.

## **Этап 3. Определение мер по развитию потенциала**

Меры по развитию потенциала должны учитывать продолжительность содействия, его уровень и содержательное наполнение. Далее предстоит оценить целесообразность этих мер (на основании таких факторов, как, например, наличие финансовых и человеческих ресурсов). При планировании необходимо определить комплекс мер на краткосрочный, среднесрочный и долгосрочный периоды, исходя из трех

уровней, влияющих на развитие организации: уровень внешней среды, уровень организации и уровень человека.

Следует выделить особенности, учитываемые при планировании мер по развитию потенциала, которые:

- предполагают системный подход к потенциалу и потребностям организации;
- требуют участия многих сторон, зачастую из нескольких секторов, для обеспечения целостного развития;
- запускают и поддерживают более долгосрочные внутрисистемные процессы и, соответственно, влекут за собой определение и понимание внутрисистемного потенциала независимо от внешних экспертов;
- определяют и систематически укрепляют конкретные навыки в рамках принципа управления по результатам;
- содействуют передаче информации и знаний в государственной сфере, особенно для развития инноваций и вовлеченности в работу по оценке потенциала.

С точки зрения ПРООН особую важность имеют следующие компоненты развития потенциала:

- организационное и функциональное позиционирование агентства развития в его взаимодействии с ведомствами, участвующими в содействии международному развитию;
- создание благоприятной нормативно-правовой базы для эффективности предоставления помощи развитию;
- горизонтальная и вертикальная координация;
- основные бизнес-процессы, включая разработку и управление программами и проектами, мониторинг и оценка программ/проектов, управление изменениями, система мотивации и т.д.

На начальном этапе становления системы международного развития ПРООН предлагает использовать модель оценки развитости потенциала в качестве концептуальной основы при планировании мероприятий в этой области. Модель предлагает четыре уровня «зрелости». В процессе развития потенциала организации предсказуемость, эффективность и контроль совершенствуются, повышая организационную эффективность. Данная модель применима как к государственным, так и к частным организациям, и полезна для понимания степени «продвинутой» происходящих

процессов; она не предполагает рекомендаций и не является линейной в том смысле, что организации могут менять свое положение на одном уровне в зависимости от меняющегося контекста, в котором работает организация. Наиболее важный аспект этой модели заключается в том, что она ориентирована на постепенную эволюцию процессов в организации, тем самым определяя исходную и конечную точку для организаций, которые будут проводить работу по развитию потенциала.

Модель также полезна для того, чтобы определить, какие вспомогательные мероприятия понадобятся и подойдут ли они для данной организации. Эта модель отражает подход к управлению, ориентированному на результат, как он изложен в Парижской декларации по повышению эффективности помощи и Аккрской программе действий.

#### **Этап 4. Реализация мероприятий по развитию потенциала**

Данный этап предполагает реализацию мероприятий, определенных на предыдущем этапе, и привлечение ряда заинтересованных сторон (что подчеркивает необходимость их активного участия с самого начала проведения оценки). Некоторые заинтересованные стороны могут быть полезны в решении краткосрочных задач, а ценность других будет заключаться в их способности содействовать решению средне- и долгосрочных вопросов. На этом этапе важно отслеживать изменения, которые вызывают мероприятия по развитию потенциала, в кратко-, средне- и долгосрочной перспективе. Изменения в потенциале в краткосрочной перспективе повлияют на потребности и приоритеты в среднесрочной и долгосрочной перспективе.

#### **Этап 5. Оценка потенциала**

Оценку развития потенциала нельзя сводить только к увеличению объемов выделяемого финансирования и вкладываемых ресурсов – как человеческих, так и физических. Развитие потенциала организации не может ограничиваться применением современной практики, рекомендованной экспертами. Внедрение передового международного опыта, а также инновационная практика должны оцениваться по иным показателям, нежели сам факт перехода к применению таких практик. В рамках предлагаемого подхода к развитию потенциала ПРООН видит три уровня оценки:

Уровень	Объект	Описание
1. Ситуативный	Компетентные люди и их личные достижения	Как правило, недокументированные процессы, организация пребывает в состоянии динамичных изменений, скорее реагирует, а не планирует. Ограниченная структура управления информацией (знания могут быть разрознены, доступ к ним затруднен)
2. Повторяющийся	Базовое управление проектом	Процессы, процедуры, системы повторяются и знакомы персоналу из опыта, но недостаточно хорошо описаны. Дисциплина в реализации процессов не совсем неукоснительная, но факт системности помогает в сложные периоды, хотя результаты не всегда единообразны
3. Определенный	Стандартизация процессов	Разработанные и задокументированные процессы и процедуры с четкими целями. Организация стремится к тому, чтобы со временем их усовершенствовать посредством базового мониторинга и оценки
4. Управляемый	Количественное управление	Процессы и процедуры отслеживаются и оцениваются с использованием качественных и количественных показателей. Организация использует такую систему, чтобы повышать качество предоставления услуг/достижения результатов и поддерживать их на стабильно высоком уровне. Организация, однако, еще не в состоянии полностью адаптироваться к изменениям

1. Изменение уровня потенциала, включая изменения в институциональном развитии, методах управления, а также в механизмах формирования знаний и отчетности.

2. Изменение результативности работы национальной системы, повышение ее стабильности и адаптивности под воздействием, в частности, повышения уровня потенциала.

3. Изменение условий развития под влиянием, наряду с прочим, усовершенствования результативности работы национальной системы, ее стабильности и адаптивности.

Результатом совместной работы агентства развития и ПРООН по оценке потенциала является формирование полноценной системы оценки потенциала развития, которая включает три изложенных выше уровня оценки.

\* \* \*

Очевидно, что Российской Федерации в ближайшие годы предстоит принять ряд нормативно-

правовых документов программного значения, определяющих основные правила игры в содействии международному развитию. В последние годы федеральные органы исполнительной власти оказывали и продолжают оказывать помощь развитию в соответствии с конкретными решениями правительства РФ, например, в качестве «плановых взносов» в международные организации или участия в смягчении последствий природных или техногенных катастроф, либо участия в реструктуризации долгов определенных стран в рамках Парижского клуба и т.п. Россия продолжает оставаться единственной страной в составе «Большой восьмерки», законодательство и нормативные акты которой не содержат понятия официальной помощи развитию, что не является помехой для развития потенциала содействия развитию. Использование данной методологии может позволить России создать и реализовать современную и эффективную модель оказания содействия международному развитию.