

ПРОГРАММА РАЗВИТИЯ
ОРГАНИЗАЦИИ
ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ



UNDP

Distr.
GENERAL

DP/1983/68
10 May 1983
RUSSIAN
ORIGINAL: ENGLISH

СОВЕТ УПРАВЛЯЮЩИХ
Тридцатая сессия
Июнь 1983 года
Пункт 4а повестки дня

ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ ПРОГРАММЫ

Годовой доклад Администратора за 1982 год

Доклады Объединенной инспекционной группы

Записка Администратора

Администратор настоящим препровождает Совету управляющих доклад, подготовленный Объединенной инспекционной группой, который озаглавлен: "Система оценки Программы развития Организации Объединенных Наций" (JIU/REP/83/5).

СИСТЕМА ОЦЕНКИ ТЕПЛОТЫ Р. ВЛИТИЯ ОРГАНИЗАЦИИ
СВ. ЕДИНЕНИИ ЕДИН.

Подготовлена группой Д. Соном
Объединенная инспекционная группа

СОДЕРЖАНИЕ

	Пункты	Стр.
РЕЗЮМЕ		6
I. ВВЕДЕНИЕ	I-6	8
II. ВАЖНОСТЬ ОЦЕНКИ В ОПЕРАЦИЯХ ПРООН	7-12	10
III. ГРУППА ЦЕНТРАЛИЗОВАННОЙ ОЦЕНКИ	13-41	13
A. Система оценки и функции по оценке	14-21	13
B. Размеры и укомплектование кадрами	22-38	15
C. Независимость	29-38	18
D. Организационный статус	39-41	20
IV. ОСНОВНЫЕ ЭЛЕМЕНТЫ СИСТЕМЫ	42-70	22
A. Трехсторонние обзоры	44-51	22
B. Всесторонние оценки проектов	52-57	26
C. Оценка в рамках процесса составления программ по странам	58-63	28
D. Тематические оценки	64-70	31
V. ОСНОВНЫЕ СВЯЗИ	71-91	34
A. Разработка проектов	72-77	34
B. Поддержка оценки, осуществляемой правительствами	78-84	36
C. Межучрежденческая деятельность	85-91	38
VI. ОПЕРАТИВНЫЕ ОБЯЗАННОСТИ	92-121	41
A. Планирование и проверка оценки	93-100	41
B. Руководящие указания и профессиональная подготовка	101-108	44
C. Анализ и обратная связь	109-121	47

СОДЕРЖАНИЕ (продолжение)

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
уII. ОТЧЕТНОСТЬ ПЕРЕД СОВЕТОМ УПРАВЛЯЮЩИХ	I22-I3I	5I
уIII. ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ	I32-I36	53

/...

DE/REP/83/5

СИСТЕМА ОЦЕНКИ ПРОГРАММЫ РАЗВИТИЯ ОРГАНИЗАЦИИ
ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Подготовлена Эрлом Д. Сомом

Объединенная инспекционная группа

Объединенная инспекционная группа

Женева

март 1983 года

/...

РЕЗЮМЕ

Система трехсторонней оценки ПРООН пользуется весьма большим влиянием в системе Организации Объединенных Наций. Учитывая интерес, проявленный Администратором и Советом управляющих в 1982 году в отношении дальнейшего улучшения этой системы, а также ряд последних докладов ОИГ, касающихся аспектов системы оценки ПРООН, ОИГ приняла решение провести настоящее исследование.

Настоящий доклад соответствует общей направленности и многим аспектам, содержащимся в аналогичном докладе Администратора по этому вопросу, и отражает необходимость в кратчайшие сроки восстановить в ПРООН группу централизованной оценки.

ПРООН давно занималась деятельностью по проведению оценки, однако в последние годы ее общая система оценки действовала не так продуктивно и гармонично, как следовало бы. Для усиления системы оценки на комплексной основе необходимо принять новые процедуры по управлению системой. Администратору следует принять следующие меры:

- обеспечить, чтобы в будущих рамках полномочий и руководстве в отношении деятельности системы оценки были четко определены ее цели, функции и роль, как основного элемента деятельности ПРООН, который ориентирует внимание руководящих органов на результаты, полученные в свете поставленных задач, и на постоянный процесс расширения знаний и усовершенствования (главы II и VIII).
- Вновь создать в штаб-квартире ПРООН небольшую группу централизованной оценки в качестве координирующего центра для руководства, координации, поддержки и контроля за системой четких функций и мероприятий по оценке в отделениях на местах, правительствах и учреждениях-исполнителях, а также в региональных бюро и других подразделениях ПРООН (глава III).
- Объединить трехсторонние обзоры полученных результатов, более четко разработанные оценки проектов и оценочный компонент составления программ по странам, а также более насыщенную программу тематических оценок, в хорошо организованную структуру для определения эффективности и повышения качества деятельности (глава IV).
- Усилить основную связь оценки с процессом разработки новых проектов с правительствами на основе расширения поддержки их деятельности в области проведения оценки и с учреждениями-исполнителями путем создания новой межучрежденческой рабочей группы по оценке (глава V).

- Обеспечить эффективную систему деятельности и мероприятий по усовершенствованию на основе пересмотра функций и процессов, в особенности в группе централизованной оценки, в отношении планирования и контроля за оценкой, руководящих принципов в отношении оценки, подготовки кадров в этой области и систематического анализа информации по оценке и ее соответствующей обратной связи (глава VI).
- Комбинировать и координировать вышеуказанные элементы на уровне группы централизованной оценки и на уровне бюро в целях общей оценки деятельности ПРООН в области технического сотрудничества и для представления Администратору и Совету управляющих докладов об эффективности программ (глава VII).

I. ВВЕДЕНИЕ

1. По сравнению с другими международными организациями система оценки в ПРООН имеет особо важное значение. ПРООН является крупнейшим в мире механизмом многостороннего технического и предынвестиционного сотрудничества и в настоящее время финансирует около 4 600 оперативных проектов практически во всех секторах экономики и социальной жизни. Международная система ПРООН охватывает более 100 отделений на местах, обеспечивающих осуществление программ приблизительно в 150 развивающихся странах. Трехсторонняя система осуществления операций ПРООН связывает правительства, осуществлению проектов которых ПРООН оказывает помощь с 27 учреждениями-исполнителями системы Организации Объединенных Наций, которые оказывают содействие этим проектам в своих областях компетенции. На основе ряда резолюций, принятых Генеральной Ассамблеей и Экономическим и Социальным Советом, ПРООН была также наделена важной функцией руководителя и координатора деятельности системы Организации Объединенных Наций в области технического сотрудничества.

2. Объединенная инспекционная группа (ОИГ) в своих предыдущих докладах об оценке в системе Организации Объединенных Наций уделяла особое внимание этой важной роли ПРООН. В первом докладе о положении в области оценки (77/1) были отражены возможности системы оценки ПРООН для формирования ограниченных в то время мероприятий в области оценки в рамках системы. В докладе о роли экспертов по сотрудничеству в области развития (78/3) подчеркивалось значение трехсторонней оценки для повышения эффективности технического сотрудничества, а в оценке системы Организации Объединенных Наций по техническому сотрудничеству в Шри Ланке (79/16) подчеркивалась важность процессов разработки, обзора и оценки проектов на местном уровне.

3. Вторые доклады ОИГ о положении в области оценки в рамках системы (81/5) и (81/6) осветили роль системы и оценки ПРООН, как элемента сотрудничества и потенциального руководства, необходимость дальнейшего усиления ее основных компонентов, а также необходимость назначения штатных сотрудников для дальнейшего развития и обеспечения руководством этим процессом. В последнем докладе (82/12) отмечается важная роль, которую ПРООН может также сыграть в системе сотрудничества Организации Объединенных Наций в отношении разработки оценки правительствами.

4. ОИГ приняла решение о проведении настоящего отдельного исследования системы оценки ПРООН, исходя из важных решений, которые в настоящее время рассматриваются в связи с дальнейшим развитием системы в свете предложения Администратора и последующих обсуждений и решений в ходе 29 сессии Совета управляющих в июне 1982 года. В решении 28/15 Совет отметил замечания Администратора в отношении оценки, доклады ОИГ 81/5 и 81/6 и значительный прогресс, достигнутый

/...

в мероприятиях по оценке программ; приветствовал инициативу Администратора по исследованию путей дальнейшего усовершенствования системы оценки, включая возможности создания независимой группы по оценке; и предложил Администратору представить доклад по этим вопросам на тридцатой сессии.

5. Исследование, в отношении которого была направлена просьба Администратору, было озаглавлено "Мероприятия по оценке результатов и эффективности программы" и было представлено Межсессионному комитету полного состава Совета управляющих в декабре 1982 года в качестве документа LF/1983/ICV/6. В целях экономии места в настоящем докладе не перечисляются теоретические и экономические обсуждения, а также общая характеристика системы оценки ПРООН, которые содержатся в первых трех разделах доклада Администратора.

6. Инспектор одобряет общую направленность и многие аспекты, затронутые в докладе Администратора. В частности, он решительно выступает за предложение о восстановлении группы централизованной оценки в ПРООН, которая должна быть создана в кратчайшие сроки. В последующих главах обсуждается важная роль оценки во всей системе управления ПРООН (глава II), система распределения функций по оценке, для руководства которой следует учредить центральную группу (глава III), а также элементы, связь и оперативные и отчетные функции системы оценки, которые должны быть усилены на основе координации (главы VI-VII).

II. ВАЖНОСТЬ ОЦЕНКИ В ОПЕРАЦИЯХ ПРООН

7. Оценка являлась составной частью операций ПРООН практически со времени ее основания в 1966 году, о чем свидетельствует приводимая ниже хронология.

1967 год: в Бюро по внешним связям, оценке и докладам было создано независимое Отделение по оценке. Семи его сотрудникам категории специалистов было поручено осуществление программы исследований по секторам, проектам, программам по странам и специальной оценке и представление результатов своих исследований Администратору и Совету управляющих (DP/L.68).

1969 год: в исследовании способности системы Организации Объединенных Наций по содействию развитию ("Исследование способности") была предложена всесторонняя контролируемая система оценки как часть децентрализованного механизма управления. Оценка должна была стать незаменимым и постоянным элементом на всех этапах цикла сотрудничества в области развития, который бы предусматривал оперативный контроль или оценку результатов для обеспечения отчетности и улучшения качества операций.

1970 год: консенсус Совета управляющих (включенный в резолюцию 2688(XXV) Генеральной Ассамблеи) признал оценку как основной этап цикла сотрудничества в области развития и призвал к проведению контроля на пострановом уровне и к проведению выборочной и трехсторонней оценки, ограниченной минимальными необходимыми элементами и проводимой с согласия соответствующего правительства. Было также отмечено, что более рациональные и эффективные процедуры оценки и последующей деятельности, предусмотренные в подходе составления программ по странам, должны быть полностью отражены в организационной перестройке на уровне штаб-квартиры.

1973 год: к деятельности по оценке проектов и программ по странам были добавлены трехсторонние обзоры. Функции по оценке проектов были в основном переданы региональным бюро и бюро на местах, а работа в штаб-квартире была сосредоточена на разработке руководящих принципов в отношении оценки, на соответствующей подготовке кадров, создании банка данных и проведении секторальных исследований. В то же время Отделение по оценке было ликвидировано и объединено с отделением, занимающимся политикой и планированием в области программы в штаб-квартире, отчасти с целью более эффективного использования результатов оценки (DP/48).

1975 год: администратор предложил "новые аспекты" технического сотрудничества, преследуя основную цель превращения ПРООН в орган, деятельность которого ориентировалась бы на достижение результатов, а не на выполнение функций; он также отметил необходимость проведения в этих целях более систематических мероприятий

в области оценки (DP/114). Совет управляющих и Генеральная Ассамблея одобрили "новые аспекты" (резолюция 3405(XXX) Ассамблеи), включая положение о том, что "техническое сотрудничество следует рассматривать с точки зрения достигнутых или требуемых результатов, а не с точки зрения затрат".

1976 год. Администратор сообщил, что перестройка и децентрализация ПРООН была практически закончена и что в качестве первого важного шага по направлению к контролю за качеством в управлении проектами было выпущено новое всеобъемлющее руководство по политике и процедурам. Таким образом подход к деятельности в области оценки претерпел значительные изменения от ориентации на улучшение концепции и процесса технического сотрудничества к проведению конкретных исследований содержания программ (DP/184). В процессе реорганизации штаб-квартиры и для укрепления механизмов анализа и оценки, функции штаб-квартиры по оценке и разработке политики были объединены с функциями технической консультации в новом Бюро по политике и оценке программ (БПОП) (DP/255).

1977 год: в качестве элемента рассмотрения возможных путей повышения эффективности Программы, Администратор предложил более широкий и систематический подход к процессам оценки (DP/261). Совет управляющих (решение 77/47) просил его в полном сотрудничестве с учреждениями объединить процедуры планирования, предварительной и окончательной оценки в области технического сотрудничества во всеобъемлющую систему анализа и использования полученных результатов.

1978-1982 годы: Администратор подготовил ряд докладов, содержащих предложения о дальнейшем развитии мероприятий в области оценки (DP/319, /448, /558). В соответствующих решениях Совет управляющих поддержал дальнейшее усиление и меры по обеспечению эффективного функционирования системы оценки (решения 25/8, 79/10, 79/48, 80/22, 81/21 и 82/15), на основании которых в 1983 году сделаны предложения.

8. Настоящий краткий обзор свидетельствует о том, что процесс, который начался со всестороннего и упорядоченного развития системы оценки в конце 60-х годов и в начале 70-х годов, несколько замедлился в середине 70-х годов, что вызвало определенную озабоченность относительно эффективности системы оценки и легло в основу предложений по дальнейшему развитию и усилению этой системы. Учитывая целый ряд соответствующих факторов, Инспектор считает, что основная проблема заключается в следующем: постепенная утрата твердой и конкретной центральной ответственности за поддержание и улучшение системы оценки ПРООН.

/...

9. Деятельность Отделения по оценке в начале 70-х годов явилась основой для оценки, проводимой ПРООН до 1985 года, и многие мероприятия в области оценки проводились тогда (и проводятся в настоящее время, во всей структуре ПРООН. Однако Отделение по оценке было расформировано в 1973 году, и после перенесения функций в отдел, занимающийся политикой и планированием программ в 1973 году, а затем в ЕПОП в 1976 году кадровые ресурсы по оценке постепенно сократились, а функция централизованной оценки становилась более и более расплывчатой. Хотя возможность воссоздания небольшой группы штатных сотрудников по оценке обсуждалась Советом управляющих в 1978 году (E/1978/53/Rev.1), никакого решения принято не было. Последующая деятельность по оценке в ЕПОП в основном ограничивалась участием технических консультантов в тематической оценке и в оценке проектов, а мероприятия по оценке в региональных бюро также были ограничены.

10. С 1978 года технический сотрудник ЕПОП по вопросам торговли и международным финансам был назначен внештатным сотрудником по оценке. Он и директор его отдела приложили много усилий для разработки различных предложений по усилению деятельности в области оценки. В целом, однако, постоянные усилия для обеспечения дальнейшего развития и контроля за деятельностью системы Организации Объединенных Наций в области оценки не были реализованы из-за большего объема работы и рассматривались на специальной и неофициальной основе. Таким образом, система была предоставлена самой себе и ей приходилось функционировать в условиях широко разбросанной и нечетко определенной оперативной структуры по оценке в региональных бюро и в ЕПОП. Для исправления этого положения и для обеспечения беспрепятственного и эффективного осуществления мероприятий в системе по оценке необходимо создать новые процедуры управления системой.

11. Во втором докладе ОИГ за 1981 год по оценке системы Организации Объединенных Наций (81/6) подчеркивалась важность групп централизованной оценки как "координационных центров" систем внутренней оценки и их роль как механизма, осуществляющего централизованный контроль, поддержку и координацию для обеспечения качества и функционирования общей системы. По мнению Инспектора, создание группы централизованной оценки в ПРООН аналогично той, которая существовала с 1967 по 1973 годы, имеет первоочередное значение.

12. Эта мера будет представлять собой не просто одну из новых бюрократических процедур. Как указывалось выше, в заявлениях ПРООН за последние годы подчеркивалось значение согласованной и эффективной системы оценки, а также ее результатов и эффективности. Система оценки ПРООН и ее деятельность должны стать динамичной силой в операциях ПРООН, оказывающей постоянную поддержку ПРООН и ее партнерам в целях достижения установленных целей проектов и программ при максимально высоком качестве. Для лучшей реализации этих задач, по мнению Инспектора, требуется новая централизованная группа, восстановленная система функций по оценке и координированное усиление компонентов системы оценки.

/...

III. ГРУППА ЦЕНТРАЛИЗОВАННОЙ ОЦЕНКИ

13. Новая группа централизованной оценки ПРООН должна быть создана в качестве координирующего центра и органа, отвечающего за руководство системой четких функций и мероприятий по оценке в рамках организации и трехсторонней системы. Эта группа должна быть небольшой, но она должна состоять из высококвалифицированных специалистов для выполнения порученных ей важных функций. Она должна также обладать соответствующей степенью самостоятельности и должна быть приемлемым образом расположена в структуре штаб-квартиры. Эти аспекты обсуждаются в разделах, которые приводятся ниже.

A. Система оценки и функции по оценке

14. С целью осуществления руководящих указаний, содержащихся в консенсусе, о том, что оценка должна быть основным этапом цикла сотрудничества в целях развития, необходимо четко установить функции по оценке на всех оперативных уровнях ПРООН и создать тщательно организованную и координированную взаимодополняющую систему, которая бы обеспечивала эффективное осуществление программы повышения качества достигнутых результатов.

15. Отделения на местах. В рамках децентрализованной глобальной системы управления ПРООН основная функция по составлению и осуществлению программ по контролю и обзору, отчетности и наблюдению за разработкой и оценкой проектов возложена на отделения на местах. Предстоит сыграть весьма важную роль в проведении трехсторонних обзоров, а также подробных оценок проектов. На представителей-резидентов и их персонал возложена функция не только по выполнению этих задач, но и по оказанию помощи в руководстве и координации: согласно резолюции 34/213 Генеральной Ассамблеи, координаторам-резидентам системы Организации Объединенных Наций, практически все из которых являются представителями-резидентами ПРООН, поручена задача разработки, совместно с заинтересованными правительствами, многоотраслевого аспекта составления, осуществления и оценки программ помощи в области развития по секторам.

16. Однако за последние годы функции ПРООН по контролю и оценке на местах приобрели довольно туманный характер. Необходимо обеспечить, чтобы эти функции стали четкой и важной частью основных производственных функций представителей-резидентов и их сотрудников по программам и, кроме того, необходимо пересмотреть их работу по обеспечению контроля за качеством осуществления программ, как важного элемента общей оценки их работы. В крупных отделениях следует назначить сотрудников по оценке, а во всех отделениях на местах следует более четко обозначить функции по контролю и оценке. Однако для облегчения и содействия этой деятельности на местах необходимо уточнить функции по контролю и оценке и признание этих функций другими участниками системы.

/...

17. Правительства и учреждения-исполнители. В системе трехсторонней оценки ПРООН принимающие правительства и учреждения-исполнители несут одинаковую ответственность за эффективное осуществление программ. Такое разделение ответственности в прошлом размывало значимость мероприятий по проведению оценки, использованию результатов и последующим мерам. Следовательно, как обсуждается ниже в главе V, необходимо уточнить и более последовательно обеспечивать связь и функции по оценке между ПРООН и ее партнерами.

18. Бюро в штаб-квартирах. Региональные бюро ПРООН обеспечивают непосредственную связь между Администратором и представителями-резидентами и выполняют важную часть функции по проведению трехсторонних обзоров и подробных оценок проектов. В настоящее время существует целый ряд методов контроля и оценки инициатив и мероприятий, проводимых региональными бюро, многие из которых носят весьма конструктивный характер. Однако даже эти виды деятельности осуществляются не на постоянной основе, и региональные бюро зачастую не имеют четко установленных функций.

19. Такое положение могло быть в большей мере упорядочено, а общая система оценки могла быть укреплена, если бы в каждом региональном бюро был выделен один штатный сотрудник по оценке, возможно, в рамках подразделений по поддержке программ, которые в той или иной форме имеются в каждом из них. Эти сотрудники могли бы осуществлять обзор работы по контролю, составлению и оценке в их регионах, давать оценку ее качества, предоставлять консультации и оказывать помощь оперативному персоналу или персоналу на местах, организовывать деятельность бюро в этой области, выполнять функции по поддержанию связи и предоставлять отчеты и запрашиваемую информацию. Другие подразделения ПРООН и созданные для специальных целей фонды должны определить аналогичные функции "узловое звено", учитывающие размер подразделения и характер осуществляемых им программ.

20. Прочий персонал. Для обеспечения того, чтобы оценка и ее ориентация на результаты составляли неотъемлемую часть деятельности ПРООН, в работе по оценке должны также принимать участие прочие квалифицированные сотрудники штаб-квартиры и старшие сотрудники на местах в период между осуществлением своих непосредственных функций. В частности, они могут оказаться полезными при комплектовании миссий по оценке отдельных проектов, а также при проведении работы по тематической оценке. Также активное участие в этой работе могут принимать консультанты.

21. Группа централизованной оценки. Группа централизованной оценки будет нести основную общую ответственность за наблюдение, оказание помощи, осуществление руководства и контроль качества работы применительно к системе оценки ПРООН и будет поддерживать непосредственную связь с каждым из других перечисленных выше элементов. Как было

/...

указано ранее, группа будет служить "узловым звеном" и "координационным центром" этой системы. Обобщая результаты работы других элементов данной системы, группа централизованной оценки также в существенной степени облегчит осуществление функций Администратора по предоставлению отчетности Совету управляющих по осуществлению всех этапов программы, а также окажет помощь Совету, несущему общую ответственность за обеспечение того, чтобы ресурсы по программам использовались при оказании помощи развивающимся странам для достижения их целей развития с максимальной эффективностью.

В. Размеры и укомплектование кадрами

22. Фактические размеры группы централизованной оценки, безусловно, будут зависеть от конкретных возложенных на нее обязанностей. Более подробно эти функции рассмотрены в следующих ниже четырех главах (где рассматриваются основные элементы системы оценки, важнейшие взаимосвязи, оказываемые системой услуг, и деятельность по предоставлению отчетности) и подытожены в рекомендации 3 заключительной главы. Однако можно выделить три основных группы таких функций, которые определяют фактические размеры этой группы, равно как и ее первоочередные задачи.

23. Первой и наиболее важной функцией группы централизованной оценки станет усиление общей системы оценки и управление ею путем осуществления руководства, разработки руководящих принципов, подготовки планирования, координации, наблюдения, оказания помощи и услуг и деятельности в области связи на постоянной основе. Это связано с необходимостью принятия мер по дальнейшему совершенствованию и улучшению системы оценки, призванных обеспечить ее постоянное и эффективное функционирование, а также стимулировать и поддерживать ориентацию всех программ ПРООН на конечные результаты. Инспектор полагает, что для выполнения этого большого объема работы потребуется три-четыре кадровых сотрудника категории специалистов. Помимо этого, маловероятно, что выполнения всех поставленных задач удастся добиться в ближайшем будущем: эти задачи должны решаться этой группой постепенно на поэтапной и одновременно согласованной основе.

24. Второй важнейшей функцией является предоставление, совместно с выделенными сотрудниками по оценке в региональных бюро и в других подразделениях, отчетности на постоянной основе: сюда входят анализ результатов, полученных системой оценки и представление по ним соответствующих отчетов, анализ полученного опыта и предпринятых в отношении Администратора действий и через него в отношении Совета управляющих. Такая функция, которая более подробно будет рассмотрена в главе VII, потребует выделения в распоряжение этой группы по меньшей мере одного-двух штатных сотрудников категории специалистов.

/...

25. Третья функция - непосредственное участие в деятельности по оценке - является необходимой функцией. Она, однако, должна быть ограничена, с тем чтобы сотрудники группы централизованной оценки могли сосредоточить свое внимание на важнейших функциях по управлению и отчетности в рамках системы, которые могут быть осуществлены наилучшим образом только ими вместо того, чтобы уделять чрезмерно большое внимание проведению отдельных обследований по оценке. Инспектор считает, что группа централизованной оценки должна принимать участие в усилиях, призванных содействовать проведению оценки правительствами (см. главу V.B), оказывать помощь в подготовке стратегии тематических оценок и в наблюдении за качеством их проведения (см. главу IV.D) и участвовать в проведении отдельных трехсторонних обзоров и всесторонних оценок проектов с целью обеспечения их дальнейшего совершенствования и улучшения.

26. Потребность в каком-либо дополнительном персонале для группы централизованной оценки, связанная с деятельностью в этой третьей области, будет зависеть от решений Администратора и Совета управляющих в отношении того, каким будет число тематических и прочих специальных оценок, включая последующие оценки, которые должна провести ПРООН. Помимо опасности отвлечения внимания персонала группы централизованной оценки необходимо учитывать такие соображения, как возможный и желательный охват, связанные дополнительные расходы и необходимость уделения первоочередного внимания тщательно контролируемой оценке консенсуса. Таким образом для осуществления этой функции, возможно, не потребуются каких-либо дополнительных сотрудников или нескольких сотрудников группы централизованной оценки и/или выделения определенного числа месяцев работы консультантов.

27. Таким образом, группе централизованной оценки потребуется абсолютный минимум персонала в составе четырех-шести штатных сотрудников категории специалистов для осуществления основных функций в рамках системы по контролю, совершенствованию деятельности и отчетности, а также руководителя подразделения и соответствующего вспомогательного персонала. Прочий персонал категории специалистов может быть включен в состав этого подразделения либо в самом начале, либо постепенно, в зависимости от объема дополнительной отчетности непосредственной работы по оценке или от других новых задач, которые могут быть поставлены перед этим подразделением. Инспектор, однако, считает, что для сохранения такого подхода к оценке, в соответствии с которым она по существу рассматривается в качестве обычной и неотъемлемой деятельности в практике управления, осуществляемой в рамках всей системы ПРООН, группа централизованной оценки должна по-прежнему оставаться небольшой.

28. Также важную роль играет отбор сотрудников для осуществления оценки. Сотрудники и консультанты, которые участвуют в осуществлении оценок проектов и тематических оценок, должны обладать прочными знаниями существа вопросов и опытом в области методов оценки и работы. Персонал, отобранный для группы централизованной оценки, должен состоять из высококвалифицированных специалистов, обладающих большими навыками в области оценки и совершенствования систем управления. Глава подразделения, в частности, должен быть сотрудником, обладающим большими знаниями и опытом в области оценки, с учетом того, что он несет большую ответственность за оказание помощи Администратору в поддержании и повышении общей эффективности программ ПРООН путем осуществления руководства, координации и оказания помощи системе оценки.

С. Независимость

29. В своем докладе за 1981 год о состоянии оценки (81/6) ОИГ указал, что большинство учреждений системы Организации Объединенных Наций использовали "автономную самооценку" в качестве основного компонента своих систем оценки. Как показывает эта фраза, такой подход не является в большой степени "независимым" (свободным от контроля, влияния или подчинения) вследствие того, что он призывает администраторов оценивать свои собственные проекты, используя установленные формы. Два других подхода, оценка сотрудниками других учреждений системы соответствующей организации или центральным подразделением по оценке, предполагают большую независимость оценки, поскольку соответствующие сотрудники непосредственно не связаны с оцениваемой работой. Четвертый подход, оценка консультантами или внештатными сотрудниками по оценке, следует рассматривать как подход, предполагающий еще большую независимость, поскольку эти сотрудники вообще не состоят на службе в данной организации.

30. В докладе ОИГ отмечаются следующие преимущества автономной самооценки, которые привели к ее все более широкому использованию: такая оценка ввиду своего автономного характера обеспечивает широкий охват деятельности организации при сравнительно низких расходах; позволяет администраторам оперативно получать информацию в рамках обратной связи для ее оптимального использования; способствует интеграции оценки в качестве естественного элемента процесса управления; усиливает значение оценки и признание ее персоналом ввиду того, что сам персонал участвует в ее проведении; может быть без труда обобщена для систематического оперативного анализа ввиду ее стандартной формы и отчетности. В отличие от этого внешняя независимая оценка не дает таких преимуществ, однако может способствовать получению нового подхода, установлению более "углубленного" и совершенного процесса оценки и достижению большей объективности. (Такие преимущества, безусловно, ограничиваются тем фактом, что, как известно, сотрудники со стороны также могут проявлять пристрастность и предвзятость и могут не обладать знаниями о рассматриваемой деятельности, а также могут быть объектом давления, рассчитанного на их заинтересованность в повторном привлечении для оказания услуг или быть подвержены иному влиянию.

31. В докладе за 1981 год отмечается, что организации могут сочетать преимущества внутренней и внешней оценки в той мере, в какой они сочтут это целесообразным. Инспектор рассмотрел итоги дискуссии по вопросу о потребности в независимой оценке, которая имела место на двадцать девятой сессии Совета управляющих. Он полагает, что для ПРООН, равно как и для других организаций, оптимальный подход состоит в том, чтобы уделять наибольшее внимание усилению и эффективному функционированию системы внутреннего контроля и оценки в рамках ПРООН в целом.

32. Предлагаемая группа централизованной оценки может на непрерывной основе осуществлять относительно независимый обзор и "проверку" выполнения требований основной внутренней системы и определять ее качество особенно в том случае, если ее сфера ведения исключает осуществление ею каких-либо непосредственно оперативных функций (исключая оказание помощи правительством при проведении оценки, как было отмечено выше) и подчеркивает ее объективный и независимый характер. Подобные меры предосторожности приведут к созданию такого подразделения, которое могло бы взаимодействовать с другими элементами внутренней системы оценки, предоставляя в то же время Администратору и Совету управляющих относительно независимую точку зрения о деятельности ПРООН.

33. Прочие независимые компоненты могут быть включены в эту систему из других источников. Во-первых, Совет управляющих может просить ОИГ подготовить обследования, что имело место, когда ОИГ составила Доклад о роли экспертов в оказании помощи в области развития (78/3). Хотя ежегодные программы работы ОИГ должны учитывать интересы директивных органов и секретариатов всех участвующих организаций, за ряд лет в них был включен целый ряд докладов, которые были либо непосредственно связаны с вопросом о деятельности ПРООН, либо включали его, о чем, в частности, свидетельствуют доклады ОИГ, распространенные в начале 1983 года.

34. Во-вторых, в последние годы ПРООН обсудила с Группой внештатных ревизоров меры по стандартизации формы и содержания отчетов о ревизии, подготовленных внештатными ревизорами, включая замечания по вопросам управления и обзора управленческой деятельности, такой, как система оценки. Успехи этих усилий отражены в решениях 25/23, 79/47, 80/39, 81/41 и 82/37 Совета управляющих, а Администратор должен в 1983 году представить Совету доклад о дополнительных расходах, связанных с подготовкой отчетов о ревизии внештатными ревизорами со стороны, содержащий большее число замечаний по вопросам существа.

35. В этой связи следует также отметить, что Отдел ревизии и обзора управления Административно-финансового бюро ПРООН планирует начать в 1983 году осуществление программы всесторонней управленческой ревизии, включая обследования деятельности на местах и управления проектами, при этом система внутренней отчетности должна оказывать помощь Администратору в осуществлении его функций по представлению отчетности. Хотя такая работа не может стать заменой деятельности по оценке, рассматриваемой в следующих главах, обобщающая отчетность управленческой ревизии может, однако, стать еще одним ценным источником относительно независимой информации о деятельности для Совета управляющих.

36. Третьей, наиболее гибкой возможностью, непосредственно учитывающей потребность Совета управляющих в независимой оперативной информации, является подготовка оценок по конкретным вопросам для

/...

Совета специальными консультантами. Например, в решении 79/10 Совет просил подготовить доклад по оценке глобальной программы, который был подготовлен независимым консультантом и представлен Совету в 1980 году (DP/456). Подобная возможность, обеспечение которой может быть осуществлено группой централизованной оценки, может предоставить в распоряжение Совета механизм независимой отчетности по программе, который без труда может быть изменен и использован в соответствии с потребностями Совета и имеющимися средствами.

37. Наконец, на двадцать девятой сессии Совета управляющих в определенной степени был затронут вопрос о возможности создания независимого подразделения по оценке, непосредственно подчиненного Совету. Принятие решения по данному вопросу, безусловно, входит в компетенцию самого Совета. В настоящее время среди учреждений системы Организации Объединенных Наций не имеется какого-либо подразделения по внешней оценке, который бы подчинялся непосредственно единому директивному органу; единственным исключением являются некоторые банки развития, организационная структура которых в существенной степени отличается от организационной структуры ПРООН. Создание независимого подразделения, подчиненного Совету управляющих, вызовет возникновение некоторых сложных вопросов, связанных с организацией, процедурами, взаимоотношениями и сложившейся практикой.

38. Инспектор хотел бы отметить, что при определении соответствующего сочетания функций по внутренней и внешней оценке внештатные сотрудники по оценке и собственно группа централизованной оценки не могут и не должны пытаться стать заменой широко распространенной деятельности системы внутренней оценки на местах и на уровне бюро. Напротив, они должны контролировать, проверять и совершенствовать работу в рамках такой системы внутренней оценки и ее качество. Инспектор считает, что, прежде чем рассматривать вопрос о создании подразделения по внешней оценке, Администратору и Совету следует изучить возможность оптимизации и координации многочисленных возможных каналов независимой отчетности, которые уже могут быть использованы Советом, как об этом говорилось выше. Это соображение особенно важно в свете той озабоченности, которая была выражена в "Исследовании способности" и Консенсусе, что оценка в рамках ПРООН должна быть тщательно координированной и исключительно целенаправленной. Этот вопрос рассмотрен более подробно применительно к области оценки планирования и отчетности в следующих ниже главах.

D. Организационный статус

39. В докладе ОИГ о состоянии оценки за 1981 год отмечалось, что большинство подразделений по централизованной оценке в рамках учреждений системы Организации Объединенных Наций с целью организации обратной связи включены в отделы программирования, в то время как

другие придаются исполнительным главам; в ином случае они входят в состав административных и финансовых подразделений. Такая связь с программированием не может быть в рамках ПРООН столь ярко выраженной, поскольку функции по разработке и обзору программ децентрализованы и входят в компетенцию отделений на местах и региональных бюро, а не в компетенцию центрального подразделения. Однако в некоторой степени такие функции осуществляются БПОП, которое играет основную роль по обеспечению программ и несет основную ответственность за разработку и пересмотр основной политики ПРООН в области технического сотрудничества.

40. При определении того, в какой орган включить эту группу, необходимо учитывать соображения независимости, установления авторитета и тесных связей с другими частями системы управления программами. Если группа централизованной оценки будет подчиняться непосредственно Администратору, то его поле зрения будет более широким, а связи с различными центральными подразделениями — более тесными. Если это подразделение останется в рамках БПОП, то оно будет более тесно связано с разработкой политики по программам.

41. Администратор заявил, что центральное подразделение по оценке должно являться частью БПОП, что, безусловно, приемлемо с организационной точки зрения. Однако необходимо более точно определить круг ведения этой группы и ее программу работы, с тем чтобы она могла сконцентрировать свои усилия на основных задачах, а также чтобы эти задачи не отходили на второй план под влиянием массы других обязанностей в рамках БПОП, что имело место ранее. Также будет крайне важно добиться того, чтобы эта группа смогла проводить работу при высокой степени объективности, а также чтобы она была независимой от давления, возникающего по политическим соображениям или связанного с интересами центрального управления или управления по программам. Глава этого подразделения должен также иметь прямой доступ к Администратору и заместителю Администратора для обсуждения ключевых вопросов, когда в конкретных условиях в этом возникнет необходимость.

IV. ОСНОВНЫЕ ЭЛЕМЕНТЫ СИСТЕМЫ

42. Создание группы централизованной оценки является необходимым шагом на пути совершенствования системы оценки ПРООН. Однако помимо этого необходима дальнейшая согласованная и координированная работа по разработке прочих элементов системы, взаимосвязей и оперативных и отчетных функций, что должно привести к четкой интеграции деятельности по оценке в рамках системы управления ПРООН и к лучшему использованию того факта, что постоянное первоочередное внимание уделяется результатам программ и вопросам их совершенствования. В следующих ниже главах характеризуются эти и другие области, а также осуществляемая ПРООН деятельность, и предлагаются дальнейшие необходимые усовершенствования; при этом особое внимание уделяется той роли центра координации, которую будет играть предлагаемая группа централизованной оценки.

43. Как и другие учреждения системы Организации Объединенных Наций, в систему оценки ПРООН входит четыре основных элемента, хотя их характер в ПРООН несколько отличен ввиду того, что она играет роль финансирующего учреждения, а также несет определенные обязанности в рамках трехсторонних соглашений. Трехсторонние обзоры могут стать широко распространенным компонентом "автономной самооценки" системы ПРООН в том случае, если они получают четкую ориентацию на достижение результатов и стандартную форму. Вторым элементом являются всесторонние оценки проекта, однако здесь существует необходимость усиления контроля. Оказалось, что в рамках ПРООН создание системы "оценки программ" является более сложным ввиду того, что процесс составления программ осуществляется в самых различных учреждениях на уровнях стран и организация комплексной оценки представляет собой большую проблему. В заключение, с 1978 года были подготовлены специальные оценочные обследования в рамках серии постоянных тематических оценок.

А. Трехсторонние обзоры

44. ПРООН начала реализацию своей системы трехсторонних обзоров в 1973 году с целью периодического проведения на местах обзоров всех крупномасштабных проектов. Основное их назначение состояло в изучении прогресса, достигнутого в ходе реализации проекта, определении факторов, повышающих или понижающих эффективность проекта и необходимых для разработки надлежащих корректирующих мер.

45. Руководство ПРООН часто указывало, что трехсторонние обзоры являются центральным элементом интегрированной системы управления проектами и программами на местах. В отличие от оценок конкретных проектов, которые осуществляются выборочно и ограничены в охвате, трехсторонние обзоры имеют целью охватить на систематической основе большинство проектов ПРООН. Текущие директивы предусматривают необходимость осуществления трехсторонних обзоров раз в год для каждого проекта бюджетной стоимостью 400 000 долл. США или более (включая проекты с совместным несением расходов). Официальные трехсторонние обзоры также могут

/...

быть проведены для более мелких проектов в том случае, если поступила соответствующая просьба или если проведение такой оценки считается оправданным. Таким образом, трехсторонние обзоры являются обязательными для приблизительно 2 300 из около 4 600 осуществляющихся в настоящее время при помощи ПРООН проектов, не считая тех обзоров более мелких проектов, которые признаны необходимыми.

46. Помимо этого, трехсторонние обзоры, как указывает само название, являются процессом, совместное участие в котором принимают партнеры по осуществлению проекта. В этой работе по обзору прогресса, достигнутого в ходе осуществления проекта под руководством правительства, участвуют правительственные должностные лица, персонал ПРООН на местах, персонал учреждения-исполнителя по проекту, а иногда также и представители штаб-квартиры. В том случае, когда такие трехсторонние обзоры проводятся надлежащим образом, они дают возможность тем, кто непосредственным образом отвечает за осуществление проекта, совместно внимательно изучить прогресс в достижении его целей, а также предпринять прямые меры по совершенствованию проекта в ходе его реализации. Они также дают буквально тысячам сотрудников правительственных ведомств, ПРООН и учреждений-исполнителей ценную возможность принимать непосредственное и активное участие в работе по проведению оценки.

47. Однако как указывается в нескольких последних докладах Администратора (особенно DP/558, февраль 1981 года) в трехсторонних обзорах эти возможности еще используются не в полной мере. Основная проблема заключается в том, что слишком большое число трехсторонних обзоров было посвящено реализации вкладов и административным вопросам, а не тому, в какой степени достигнуты цели проекта. Помимо этого, лишь часть необходимых трехсторонних обзоров была фактически проведена, а соответствующие совещания не всегда достаточно тщательно планировались.

48. Для того чтобы трехсторонние обзоры стали фактической основой системы оценки ПРООН, необходимо принятие трех основных мер. Во-первых, существует необходимость разработки и распространения четких и конкретных руководящих указаний по подготовке трехсторонних обзоров, а также обеспечения того, чтобы они применялись. Такие руководящие указания должны создать простую и одновременно систематическую и логичную форму критического исследования того, дал ли проект намеченные результаты изучения факторов, включая первоначальную формулировку проекта, которые могут препятствовать достижению его целей, а также определения действий, которые ввиду этого необходимо предпринять. Такие руководящие указания должны делать акцент на конкретной ответственности за проведение трехсторонних обследований, на их оперативном значении, а также давать конкретные указания, а не выдвигать требования чисто процедурного характера. Группа централизованной оценки должна играть важнейшую роль в разработке таких руководящих указаний.

49. Во-вторых, важность трехсторонних обследований как неотъемлемой составной части системы оценки должна быть подчеркнута их тесной увязкой с другими элементами системы оценки, рассматривающимися в следующих ниже главах. Новые временные руководящие указания ПРООН по проведению оценки требуют того, чтобы в трехсторонних обзорах было

/...

конкретно указано, есть ли необходимость в осуществлении оценки проекта. Ориентация на получение поддающихся контролю результатов в рамках нового процесса разработки проектов, который в настоящее время опробывается в рамках ПРООН, должна содействовать тому, чтобы трехсторонние обзоры затрагивали более существенные вопросы. Однако, помимо этого, существует насущная необходимость проводить систематический анализ результатов трехсторонних обзоров общего характера для того, чтобы учитывать их в практике деятельности; использовать такие обследования для того, чтобы способствовать упрощению внутренней отчетности по проекту, с тем чтобы она затрагивала более существенные вопросы; а также установить четкие функции резидентов-представителей по управлению ими и региональных бюро и персонала группы централизованной оценки по контролю за качеством их проведения. Также имеются большие возможности для более тесной интеграции пересмотренных и усиленных трехсторонних обзоров с автономными процессами самооценки, разработанными в последние годы в учреждениях-исполнителях.

50. В-третьих, такие руководящие указания должны подчеркивать необходимость того, чтобы сроки проведения трехсторонних обследований совпадали с ключевыми этапами принятия решений по проекту, с тем чтобы они представляли собой ориентированные на конкретные действия совещания, а не периодические ритуалы. График трехсторонних обзоров, которые проводятся раз в год для крупных проектов и составляются для мелких проектов "по мере необходимости", должен быть составлен таким образом, чтобы они составлялись на ключевых этапах, на которых ожидается появление важнейших промежуточных результатов осуществления плана работы по проекту; до выделения новых значительных запланированных финансовых средств; совместно с существенным пересмотром бюджета или принятием решений по перенесению сроков осуществления проектов; для обсуждения важнейших непредвиденных изменений, которые могут оказать влияние на важнейшие внешние факторы или предположения, которые связаны с проектом; в конце проекта одновременно с заключительной оценкой.

51. За ряд лет концепция трехсторонних обследований стала расплывчатой и в различных случаях толковалась как трехсторонний "контроль", "обзоры" или "оценки". Согласно той практике, которая имела место в прошлом, целью таких обследований фактически было осуществление контроля: то есть их основной задачей являлась исключительно реализация программ и обсуждение проблем, связанных с их осуществлением. Если ПРООН разработает и будет применять новые руководящие указания и формы, которые требуют систематической оценки появляющихся в ходе осуществления проектов результатов и достижений по проекту, будет уделять первоочередное внимание увязке своих основных элементов с другими компонентами системы оценки, а также будет осуществлять постоянный контроль за ними и обеспечит их ориентацию на принятие решений и осуществление действий, то трехсторонние обзоры могут стать компонентом автономной самооценки системы ПРООН. "Исследование способности" и рамки оценки ПРООН, имевшие место в начале 70-х годов, предусматривают

такой широко распространенный и ориентированный на осуществление действий вне оценки на уровне стран в качестве первого основного компонента общей системы оценки. При введении ограничений этот элемент может быть эффективно соединен со вторым основным компонентом: более всесторонними "внешними" и выборочными обследованиями, проводимыми в рамках отдельных оценок проектов.

В. Всесторонние оценки проектов

52. В настоящее время оценка проектов ПРООН определяется как критическое изучение содержания, опыта, результатов или фактической или потенциальной эффективности в плане содействия достижению целей развития осуществляющихся или завершенных проектов. Считается, что она представляет собой гораздо более углубленное и независимое изучение по сравнению с трехсторонним обзором. Однако за его осуществление несут ответственность также три стороны: правительство, учреждение-исполнитель и ПРООН. Ассигнование на проведение оценки обычно проводится по бюджетной статье, расходы по которой покрываются за счет проекта и оцениваются на фиксированной основе в размере приблизительно 10 000 долл. США. Любой из трех партнеров может предложить проведение оценки, однако оно может быть отложено или отменено по их согласию.

53. В течение ряда лет оценка проекта оставалась признанным центральным элементом деятельности ПРООН по оценке. Однако фактическое количество и качество этих оценок не установлено достаточно точно, а в последние несколько лет они отошли на второй план ввиду роста значения тематических оценок и усилий по улучшению содержания проекта. В рамках ряда обзоров охвата оценки проектов, проведенных за ряд лет, Администратор в своем докладе за 1974 год (DP/48) указал, что в ходе 1973 года было проведено свыше 100 углубленных оценок. В докладе за 1981 год (DP/558) он указал, что выборочная оценка крупномасштабных проектов за период 1976-1978 годов показала, что в это время была проведена лишь треть необходимых оценок, хотя конкретных данных приведено не было.

54. Проведенное персоналом БПОП в 1982 году неофициальное обследование показало, что с июля 1981 года по июнь 1982 года из общего числа 220-360 оценок, которые должны были быть проведены в соответствии с существующими критериями, было подготовлено приблизительно 122 оценки проектов (97 проектов по странам и 25 региональных, межрегиональных или глобальных проектов). Эти данные являются "приблизительными" ввиду того, что ПРООН не всегда считает возможным проводить различие между собственно всесторонней оценкой проекта и миссией по оценке проекта, которая обычно направляется на этапе последующей деятельности по окончании предыдущего проекта. Таким образом, в настоящее время в каком-либо данном году приблизительно 3 процента из общего числа проектов, осуществляемых при активной помощи ПРООН, составляющего приблизительно 4 600 проектов, являются предметом всесторонней оценки. Эти цифры должны, безусловно, рассматриваться с учетом того факта, что годовые данные для крупных проектов (составляющих приблизительно 11 процентов из числа 1 100 действующих проектов стоимостью свыше 1 000 000 долл. США) выше и что масштабы многих проектов слишком малы, для того чтобы всесторонняя оценка оказалась эффективной; что значительное увеличение числа таких оценок окажется обременительным для

/...

системы управления ПРООН; а также, что и исследование способностей и консенсус указывают, что такие оценки должны быть контролируемыми и в высокой степени избирательными.

55. В своих решениях 79/10 и 80/22 Совет управляющих просил Администратора сотрудничать с учреждениями-исполнителями при изучении путей систематизации оценки проектов и расходов, связанных с проведением более систематических оценок проектов и обеспечить соблюдение требований политики и процедур оценки проекта и, по мере необходимости, контроль за ними и их пересмотр. В докладах Администратора по этому вопросу (44/448 и 45/558) рассматривается полученный опыт и предлагаются новые критерии отбора проектов для их оценки. Выдвигавшиеся ранее требования осуществлять оценку каждого проекта, вклад ПРООН в рамках которого превышает 150 000 долл. США, было найдено, в основном ввиду факторов инфляции, нереалистичным. В 1982 году эти требования были пересмотрены и на временной основе было решено осуществлять оценку в следующих случаях: по меньшей мере один раз для каждого проекта бюджетной стоимостью (включая проекты с распределением расходов) 1 000 000 долл. США или выше в ходе их осуществления; для новых, важнейших, весьма сложных и прочих специальных или необычных проектов; для проектов, оценка которых приведет к увеличению бюджета выше уровня в 1 000 000 долл. США или к увеличению вклада ПРООН в размере 400 000 долл. США или более; для проектов, обзор которых показал, что необходимо проведение оценки.

56. Инспектор считает, что необходимо осуществление дальнейших действий по конкретизации и уточнению функций, что должно сделать оценку проектов ПРООН более эффективной. Основные указания для оценки проекта 1975 года являются в существенной степени устаревшими и во многом носят процедурный характер: необходимо пересмотреть их и издать в упрощенной и краткой форме. В частности, такие руководящие указания должны определять, кто именно в рамках трехсторонней системы несет ответственность за начало оценки проекта, кто должен проводить ее и каким образом, а также, для кого предназначается такая оценка и кому должна быть предоставлена соответствующая информация.

57. Помимо этого, существует настоятельная необходимость установления четкого контроля над процессом оценки проектов, чего в настоящее время можно добиться гораздо проще ввиду возможности использования автоматизированной системы Плана управления программами по странам (ПУПС). Необходимо осуществление тщательного и постоянного контроля за качеством оценки. Необходимо проанализировать результаты, использовать соответствующую информацию в рамках деятельности, а также систематическим образом использовать их на уровне отделений на местах и в штаб-квартире. В прошлом таких шагов не предпринималось, однако предлагаемая группа централизованной оценки и сотрудники по оценке в региональных бюро должны в настоящее время взять инициативу в деле совершенствования подобной деятельности. Однако при этом необходимо проводить всесторонние консультации с учреждениями-исполнителями, с тем чтобы призвать

/...

Совета управляющих, содержащийся в его решении 79/10, о совместном изучении с целью систематизации оценки проектов и обеспечения выполнения предъявляемых требований мог быть полностью реализован на постоянной основе.

С. Оценка в рамках процесса составления программ по странам

58. В большинстве организаций оценка осуществляется как на уровне проектов, так и на уровне программ. В результате осуществления функций по проведению более совершенных трехсторонних обследований и всесторонних оценок проектов, как об этом говорилось выше, ПРООН имеет возможность эффективно осуществлять деятельность на уровне проектов, однако осуществление деятельности на уровне программ представляет гораздо большую трудность. Если другие организации установили центральный процесс программирования, связанные со среднесрочными планами и бюджетами по программам, а также программами на местах в рамках относительно четко определенных областей, то процесс программирования ПРООН осуществляется в рамках приблизительно 150 программ по странам в самых различных районах мира.

59. Даже в рамках отдельной страны осуществление оценки программ ПРООН в данной стране будет весьма трудным. Каждая программа включает большое число видов деятельности во многих экономических и социальных секторах, осуществляемых многими из учреждений-исполнителей ПРООН. Поскольку каждая программа по странам основывается на национальных планах развития и целях правительств, их характер, структура и соответствующие процессы также в существенной степени различны. Программа по стране является программой соответствующего правительства, однако она представляет собой лишь незначительную часть общих усилий соответствующего правительства в области развития, и ввиду этого определение конкретных результатов такой программы представляет трудность. ПРООН предоставляет помощь в осуществлении проектов технического сотрудничества, каталитическое воздействие и долгосрочные результаты которых гораздо труднее определить, чем в случае инвестиционных проектов. Наконец, общая ответственность за оказание помощи в осуществлении таких сложных функций по оценке будет возложена на резидента-представителя и его небольшой персонал, который в настоящее время уже чрезмерно загружен многими другими оперативно-функциональными и административными обязанностями.

60. В течение ряда лет Администратор и Совет управляющих придавали основное внимание необходимости эффективности процесса составления программ по странам. Что касается аспектов оценки, в начале 70-х годов был разработан свод руководящих указаний по оценке программ по странам и было осуществлено несколько оценок в масштабах страны, результаты которых были довольно неопределенными. В середине 70-х годов опыт, полученный в ходе первого и второго циклов составления программ по странам, показал, что существует необходимость аналогичных

/...

и более гибких процессов, а также концепции непрерывного программирования. Однако он также свидетельствовал о том, что новый упор на результаты, а также основное внимание Консенсуса к вопросу внесения изменений в программы по странам при помощи проведения периодических обследований важны для того, чтобы оценить прогресс, достигнутый в ходе осуществления программ по странам, и повысить эффективность таких программ.

61. В обзоре третьего цикла программирования по странам за 1980 год (DP/454) Администратор выявил необходимость совершенствования процесса утверждения и осуществления программ по странам, а также его большей систематизации. Он указал, что периодические обзоры являются важным средством как оценки осуществляемых программ, так и создания комплексного, нацеленного на перспективу компонента собственно непрерывного составления программ по странам. Однако в данном докладе содержится вывод, что такие оперативные обзоры являются "редкостью" в рамках программирования по странам. В данном докладе, а также в докладе за 1981 год (DP/518) содержится предложение усилить процесс контроля за программированием по странам и его обзором как на непрерывной, так и на периодической основе. В своих решениях 80/7 и 81/15 Совет управляющих одобрил эти предложения и далее просил ежегодно составлять доклады о ходе работы по осуществлению программ в каждом регионе.

62. Инспектор в полной мере поддерживает планы Администратора по лучшему использованию процессов контроля и обзора в рамках процесса составления программ по странам. Он считает, что пересмотренные руководящие указания системы оценки ПРООН должны предусматривать, чтобы персонал в отделениях на местах и в региональных бюро, ответственный за оценку программ по странам, систематически рассматривал не только соответствующие трехсторонние обзоры проектов, но и соответствующие оценки проектов. Это позволит добиться имеющей важное значение двусторонней интеграции оценки в рамках общей системы управления ПРООН: это приведет к улучшению обзоров программ по странам за счет использования результатов оценки проектов, а также к совершенствованию трехсторонних обзоров и оценок проектов в результате установления нового конкретного этапа, на котором потребуется их использование для совершенствования деятельности.

63. Хотя подобная компиляция и использование результатов оценки на уровне проектов представляет ценность, ОИГ в нескольких докладах за прошлые годы отметила отсутствие конкретных проектов оценки на уровне программ по странам. Администратор также указал, что ежегодные обзоры программ по странам не должны являться деятельностью, ограничивающейся лишь контролем и оценкой проектов (DP/111), а также что оценка проектов, скованная весьма жесткими рамками, должна быть расширена и охватывать воздействие программ по странам в более широком контексте развития (DP/261). Однако пересмотренные процедуры составления программ ПРООН по странам не в полной мере учитывают этот аспект. Инспектор признает, что всесторонняя оценка программ по странам является сложной

/...

и требует больших затрат времени (по причинам, рассмотренным в пунктах 58 и 59 выше). Он тем не менее считает, что новая группа централизованной оценки должна рассмотреть вопрос о том, какой вид деятельности по оценке, какой бы скромной она ни казалась, может быть разработана и введен на трехсторонней основе для получения более конкретных результатов при уделении большего внимания вопросу эффективности в рамках процесса составления программ по странам.

D. Тематические оценки

64. Специальные оценочные обследования с первых лет существования ПРООН являются элементом системы оценки. Получившая первоначально название "секторальная оценка", а затем в течение короткого времени называвшаяся (причем недостаточно точно) "оценки программ", в последние годы такая деятельность проводилась в рамках серии "тематических оценок".

65. В докладе Администратора за 1976 год (DP/184) отмечалось, что в рамках деятельности ПРООН по оценке в существенной степени завершены усилия по совершенствованию и организационному закреплению соответствующих концепций и процессов технического сотрудничества деятельности ПРООН и что такая деятельность будет в дальнейшем концентрироваться на других имеющих существенный характер обследованиях конкретных областей сотрудничества с учреждениями-исполнителями. В результате последующих докладов Администратора в 1978 году была создана (DP/319 и Add.1) совместная программа ПРООН/Учреждения, состоящая из 13 обследований по оценке, намеченных на 1978-1979 годы. В соответствии с директивами Совета управляющих о том, чтобы ПРООН и учреждения-исполнители более быстрыми темпами разработали функции в области планирования и оценки и консолидировали их в рамках комплексной системы анализа и обратной связи, программы тематической оценки задуманы в качестве динамического процесса изучения опыта в целях создания всеобъемлющего организационного банка данных, обеспечения обратной связи для непосредственного улучшения оперативной деятельности и изучения новых методов в области технического сотрудничества.

66. В дальнейшем такие обследования стали проводиться на непрерывной основе. В последнем опубликованном докладе об оценке (DP/515, 1981 год) отмечено, что было завершено или осуществляется в общей сложности 18 обследований (хотя два из них следовало опустить вследствие последовавших затем событий). Такие обследования осуществлялись в двух видах: существенное обследование конкретных областей технического сотрудничества и обследование процессов. В рамках каждого обследования выделяются четыре основных этапа: подготовительный; предварительный обзор и разработка; поездки на места; обобщение результатов и выводов в одном докладе. Хотя в такой деятельности участвует персонал ПРООН различных уровней, в рамках ПРООН основная ответственность в их проведении лежит на технических советниках БПОП. Доля ПРООН в расходах по этой программе, согласно оценкам, в 1978-1979 годах составляла приблизительно 370 000 долл. США, а в 1980-1981 годах - 800 000 долл. США и в 1982-1983 годах - 800 000 долл. США. Однако ввиду ограниченности персонала ПРООН, а также ввиду того, что учреждения-исполнители обладают специальным опытом, наибольший вклад в проведение обследований в плане рабочего времени персонала и вкладов технического характера осуществляется учреждениями-исполнителями.

/...

67. Завершенные и опубликованные тематические оценки, как представляется, были встречены с удовлетворением, ввиду чего Совет управляющих предложил проводить их и в дальнейшем. Однако имеются некоторые проблемы. Вместо 18 месяцев, согласно первоначальным предположениям, для завершения опубликования и распространения директив по программам многих из таких обследований потребовалось от трех до пяти лет вследствие трудностей в области координации, невозможности осуществления изменений основного персонала и других затруднений. Таким образом, существует реальная возможность того, что результаты обследований будут получены с запозданием. Такие обследования оказались также более дорогостоящими, чем это первоначально предполагалось ввиду их сферы охвата и сложности, особенно в плане рабочего времени, которое было затрачено на их проведение многими специализированными учреждениями.

68. Результаты и выводы некоторых тематических обследований были подвергнуты критике как слишком общие и уже хорошо известные в отличие от предлагаемого направления с мест важнейшей информации и изучении новых подходов. Представляется, что такое положение вызвано желанием получить широко применимые результаты взамен внимательного определения и анализа важнейших аспектов эффективности конкретных обследований на местах. Также остается неясность в отношении того, отражает ли эта группа из 18 отобранных обследований, тщательно скоординированный набор важнейших вопросов, оценка которых является дополнением прочей работы по оценке и в существенной степени способствует увеличению общей эффективности программ.

69. Что наиболее важно, уделения первоочередного внимания эффективной обратной связи в результате тематических оценок и деятельности еще не было достигнуто, что было признано в ходе нескольких обсуждений данного вопроса, а также в докладах Администратора. С одной стороны, разработка конкретных механизмов обратной связи приведет к существенному увеличению расходов на проведение тематических оценок. Однако важный канал обратной связи, опубликованные доклады, является недостаточно четким: без тщательного определения целей и необходимой последующей деятельности нет уверенности в том, что такие доклады в действительности изучаются и служат основой деятельности. Второй канал - консультативное руководство по программам - был использован ПРООН, несмотря на опасность того, что персонал на местах не сможет разобраться в большом числе руководящих указаний, переданных для него, хотя одновременное использование их учреждениями-исполнителями также было весьма неравномерным. Несколько тематических оценок, как представляется, было довольно широко использовано в ходе учебных курсов, семинаров и совещаний, однако такое их использование было ограничено отчасти ввиду того, что деятельность ПРООН по подготовке руководителей программ является весьма скромной (см. главу VI).

70. Инспектор считает, что тематические оценки представляют собой важный и полезный элемент общей системы оценки ПРООН, хотя их не следует переоценивать ввиду того, что в противном случае это приведет

/...

к недооценке других основных усилий по оценке. Однако существует необходимость более четкого управления над ней такой деятельностью и контроля, что является функцией, которую лучше всего было бы передать новой группе централизованной оценки. Это подразделение должно оказывать помощь Администратору в разработке четкой общей стратегии и стандартов, призванных обеспечить то, чтобы тематические оценки были увязаны с иной деятельностью в рамках системы оценки. Такая стратегия должна включать положения, предусматривающие составление точной сметы полных расходов средств и рабочего времени, необходимых от каждого участника и для каждого обследования, соглашения в отношении напряженных, однако реальных графиков осуществления, а также контроль, призванный обеспечить их своевременное завершение. Такая стратегия должна уделять первоочередное внимание обследованию основных результатов и новых подходов, которые могут непосредственным образом повысить эффективность деятельности. Наконец, следует заранее внимательно определить, для кого составляется обследование и какие потребуются механизмы обратной связи и, кроме этого, подчеркнуть необходимость эффективной последующей деятельности, призванной обеспечить то, чтобы результаты обследований были распространены и нашли применение.

У. ОСНОВНЫЕ СВЯЗИ

71. Для того чтобы оценка была эффективной, она должна стать постоянной и неотъемлемой частью операций ПРООН. При рассмотрении в 1977 году вопросов, касающихся эффективности программ (DP/261), Администратор подчеркнул потребность в более комплексной системе анализа и обратной связи, которая предусматривала бы систематические связи между основными этапами и в которой участвовали бы правительства, учреждения-исполнители и подразделения на всех уровнях ПРООН. В настоящем разделе рассматриваются три основных вида связи ПРООН в области оценки: связь с разработкой проектов правительствами и учреждениями-исполнителями. Важные связанные с этим процессы внутреннего анализа и обратной связи, а также внешней отчетности рассматриваются отдельно в главах VI.C и VII.

А. Разработка проектов

72. За последние шесть лет ПРООН приняла меры по улучшению процесса разработки проектов. В серии докладов, подготовленных в период 1977-1979 годов (DP/261, 380, 402), Администратор указал на важное значение тщательной разработки проектов для их эффективного осуществления, на признание учреждениями системы Организации Объединенных Наций необходимости улучшить работу и установить связь между разработкой и оценкой и ввести оценочный элемент в документацию по проектам, с тем чтобы можно было лучше оценивать достигнутый прогресс и результаты. В решении 79/48 Совет управляющих предложил Администратору улучшать качество разработки проектов, с тем чтобы надлежащим образом определять цели, результаты и предпосылки, делать соответствующий упор на функциональную ориентацию и чтобы рабочий план был реальным и отвечал насущным требованиям дня.

73. Внутренняя рабочая группа ПРООН осуществила обзор качества разработки проектов и сделала вывод, что при разработке многих проектов неясно определяются цели и результаты, не устанавливается четкого разграничения между средствами и задачами, отсутствуют основные нормативные данные и цели, и упор делается на административные, а не на касающиеся существа меры по проектам. Группа рекомендовала ПРООН и учреждениям исправить это положение, и поэтому в 1979 году ПРООН начала процесс пересмотра (DP/448). В 1981 году она приняла решение (DP/558) проверить упрощенную и упорядоченную форму, при которой рабочие планы по проектам будут являться основным документом, касающимся разработки проектов и контроля за их осуществлением, и будут содержать "вехи" в качестве целей, на основе которых мог бы контролироваться достигнутый прогресс.

74. После дальнейших консультаций и уточнений ПРООН решила испытать в 1983 году во всех отделениях на местах в течение испытательного периода в один год новый контрольный перечень для разработки проектов, проектный документ небольшого объема и форму рабочего плана. Главной особенностью новых форм является то, что основное внимание

/...

уделяется поддающимся контролю количественным и качественным факторам для определения целей, вводимых ресурсов и результатов в соответствии с четкой и краткой матричной формой. Новая форма предназначена не только для облегчения процесса проверки и оценки проектов и усиления акцента на результаты в процессе отчетности, но и для обеспечения первого крупного шага в рационализации других элементов проектного цикла.

75. Этот последний аспект укрепления деятельности во всех областях является, несомненно, очень важным. Как указал Администратор в 1977 году, когда начался процесс совершенствования разработки проектов (DP/26I), ПРООН нуждается в комплексной системе с систематическими связями между всеми элементами цикла и партнерами в трехсторонней системе. Поэтому усилия по улучшению системы оценки, рассматриваемые на протяжении всего настоящего доклада, должны быть тщательно скоординированы с завершением периода проверки новых методов разработки проектов.

76. Усилиям по совершенствованию разработки проектов может быть оказано значительное содействие путем параллельного укрепления процессов оценки: хотя тщательная разработка проектов нередко рассматривается как основная предпосылка для оценки, в документах ПРООН указывается, что важным стимулом для нынешних усилий по совершенствованию разработки являются также и результаты проектных и тематических оценок, касающиеся неудовлетворительной разработки проектов. Разработка проектов в рамках всей системы была бы также значительно укреплена, если бы новая форма разработки проектов ПРООН была как можно более гармонично объединена с формами и методами разработки и оценки, которые в течение последних нескольких лет были введены учреждениями-исполнителями (см. раздел C ниже). Поэтому предлагаемая система разработки проектов должна быть тщательно изучена в консультации с учреждениями-исполнителями, прежде чем она примет окончательный вид.

77. Важным вторым шагом в рамках нового подхода к разработке проектов будет его эффективное применение. Для этого потребуются проверка качества, новые руководящие принципы, подготовка кадров и использование полученной информации. Каждый из этих видов деятельности, способствующих разработке проектов, будет более эффективным, если он будет сочетаться с мерами по укреплению оценочной деятельности. Инспектор считает, что в рамках контроля за качеством разработки проектов особо важная роль принадлежит персоналу региональных бюро и группе централизованной оценки. Они должны выполнять особую функцию по периодическому обзору и подготовке рекомендаций по техническому качеству, логике, ясности и "возможности оценки" (но не по существу) новых проектов, с тем чтобы это способствовало совершенствованию осуществления, проверки и оценки программ.

/...

В. Поддержка оценки, осуществляемой правительствами

78. В рамках трехсторонней системы ПРООН операции осуществляются главным образом на уровне страны, и все проекты являются мероприятиями принимающих правительств, в которые вносят вклад ПРООН и учреждения-исполнители. Консунсус и основные руководящие принципы ПРООН (кратко изложенные в документе DP/334/Add.1) возлагают на правительства главную ответственность за осуществление программ по странам и за все этапы цикла сотрудничества в области развития, включая осуществление, контроль и последующую деятельность. Оценка также является трехсторонним мероприятием при наличии согласия правительства.

79. В решении Совета управляющих о новых перспективах от 1975 года содержится просьба к Администратору обеспечить при осуществлении Программы, чтобы основной целью технического сотрудничества было содействие самообеспеченности развивающихся стран путем увеличения, в частности, их производственного потенциала и внутренних ресурсов и путем расширения управленческих, технических, административных и исследовательских возможностей, необходимых в процессе развития. В последующих докладах Администратор подчеркнул необходимость непрерывных усилий по созданию самообеспечивающихся управленческих инфраструктур и содействию использованию национальных возможностей в рамках цикла управления проектами.

80. Оценка медленно становится неотъемлемой частью деятельности правительств по управлению развитием, однако в новом докладе ОИГ о сотрудничестве системы Организации Объединенных Наций в разработке оценок правительствами (82/12) указывается, что это положение меняется. Существовавшие ранее проблемы, трудности правительств и практики, при которой оценка осуществлялась донорами, уступают место растущему пониманию, использованию и совместным усилиям по реализации заложенных в оценку возможностей для улучшения результатов и качества программ и проектов. В последних руководящих принципах системы Организации Объединенных Наций в области политики еще более явно признается важность и необходимость содействия развитию возможностей правительств в области оценки. Большинство организаций системы Организации Объединенных Наций осуществляют в настоящее время разнообразные виды совместной деятельности по оценке на проектном, секторальном, центральном и международном уровнях обмена информацией, а также все больше инициатив выдвигается правительствами, на двусторонней основе, неправительственными и другими международными организациями.

81. В докладе ОИГ делается вывод о том, что именно ПРООН может играть важную руководящую роль в процессе постепенного содействия и укрепления оценочной деятельности правительств. Ее трехсторонний обзор и работа по углубленной оценке проектов обладают огромным потенциалом, в том что касается развития навыков участвующего в них персонала правительств, учреждений и ПРООН. ПРООН предоставляет

средства для проведения оценки в рамках своих проектов и рассматривает альтернативные возможности для финансирования, обслуживания и поддержки дополнительной работы по контролю, обзору и оценке и для поощрения выполнения проектов правительствами. Кроме того, охватывающая весь мир сеть отделений ПРООН на местах могла бы играть весьма важную роль в процессе развития — как на официальном, так и на неофициальном, повседневном уровне, — в том что касается рабочих контактов и оказания поддержки правительственным органам по оценке.

82. В докладе ОИГ рекомендуется, чтобы каждая организация системы Организации Объединенных Наций, в особенности ее центральное подразделение, обеспечила, чтобы ее внутренняя система оценки в максимальной степени привлекала к участию правительства и содействовала усилиям по оценке, предпринимаемым самими правительствами; лучше координировала деятельность по оценке; подготавливала данные о потребностях и ресурсах в связи с оценками; использовала национальные учреждения в своей работе по оценке; содействовала расширению международного обмена информацией; выявляла совместные возможности в области подготовки кадров; и укрепляла значение концепций и практики оценки как неотъемлемой части своей политики и руководящих принципов в области сотрудничества в целях развития. В этом докладе рекомендуется также, чтобы Административный комитет по координации изучил конкретные механизмы поощрения совместной деятельности в поддержку оценок, осуществляемых правительствами, и чтобы руководящие органы изучили возможность принятия директивного заявления о значении оказания поддержки деятельности правительств по оценке, о ресурсах для этой цели и периодических докладах о мерах, принимаемых их организациями.

83. Инспектор считает, что отделения на местах, региональные бюро и предлагаемое центральное подразделение по оценке ПРООН в процессе выполнения ими своих обязанностей по оценке должны уделять особое внимание своей роли в поощрении и поддержке оценок, осуществляемых правительствами, в соответствии с вышеизложенными соображениями. На каждом из этих уровней оперативные связи персонала ПРООН с учреждениями и правительствами могли бы обеспечить значительный стимул для содействия обмену информацией, идеями и опытом и для расширения координации оценки и совместной деятельности.

84. Новое центральное подразделение, в частности, могло бы быть весьма важным координационным центром и "банком данных" для сбора информации, руководства и представления отчетов по всем этим видам деятельности на упорядоченной основе. Нынешние усилия ПРООН по обновлению перечня центральных правительственных органов по оценке во всем мире являются в этом отношении обещающим первым шагом. Столь важная роль ПРООН в оказании поддержки не только содействовала бы расширению деятельности в этой относительно новой и трудной области сотрудничества в целях развития, но и принесла бы непосредственную пользу, в том что касается содействия укреплению способностей правительств-партнеров ПРООН в области оценки и, тем самым, повышению эффективности системы оценки ПРООН и ее Программы в целом.

/...

С Межучрежденческая деятельность

85. Третья основная группа участников операции ПРООН включает около 27 организаций системы Организации Объединенных Наций и региональных банков или фондов развития. В качестве участвующих учреждений и учреждений-исполнителей они являются партнерами правительств, отчитывающимися за свою деятельность перед Администратором, а также подотчетными их собственным исполнительным главам и руководящим органам. Они совместно несут ответственность за действенное и эффективное управление проектами, в которых они участвуют, включая функции трехстороннего контроля и оценки

86. Важность слаженной системы и деятельности в области оценки в системе Организации Объединенных Наций давно признана, и в период 1966-1972 годов существовала Межправительственная исследовательская группа по оценке, которая подчинялась Административному комитету по координации (АКК). Согласившись с тем, что каждое учреждение и программа должны разработать свои собственные методы и процессы для оценки своих программных проектов, эта Группа признала также потребность в осуществлении координационных и межучрежденческих функций. В 1972 году Группа обсудила и одобрила проект руководящих принципов ПРООН для оценки программ по странам и отдельных проектов и приняла решение вновь собраться, когда будет накоплен достаточный опыт применения этих руководящих принципов для проведения обзора результатов. Однако проект руководящих принципов не был опубликован, и Исследовательская группа прекратила свое существование.

87. В середине 70-х годов Межучрежденческий консультативный совет и Рабочая группа по программам осуществили обзор широких вопросов политики и оперативной деятельности на уровне всей системы. Группа начала также в 1976 году исследование о масштабах, принципах и эффективности деятельности по оценке в рамках системы в целях повышения слаженности и координации, однако эта работа так и не была завершена. В 1977 году (DP/255 и 261) Администратор указал на постоянную необходимость сохранять и повышать слаженность системы, на отсутствие систематического общего подхода к оценке, а также на руководство, которое могло бы быть обеспечено, благодаря комплексному проектному циклу и методологии ПРООН. Этот упор на систематический, опирающийся на сотрудничество, подход был отражен в решениях Совета управляющих, который призвал действовать совместно с учреждениями с целью дальнейшего преобразования функций по планированию, проверке и оценке во всеобъемлющую систему анализа и обратной связи (77/47), с целью укрепления оценок по программам и процесса программирования по странам и создания организационного банка данных (25/8), а также с целью разработки более систематической оценки проектов (79/10).

/...

88. В 1978 году в штаб-квартире ПРООН была создана постоянная Межучрежденческая целевая группа, и затем был проделан большой объем межучрежденческой работы по вопросам программирования по странам, методам финансовой системы и системы отчетности и более широким вопросам оперативной политики. Усилиям по улучшению оценки в рамках всей системы было уделено, однако, гораздо меньше внимания. С 1979 года ПРООН провела несколько специальных совещаний с сотрудниками учреждений по оценке для обсуждения предложенных изменений в процессах оценки ПРООН, а также одно совещание по новой форме разработки проектов. Однако за исключением одного заседания вспомогательного органа АКК в 1980 году и регулярных неофициальных заседаний по оценкам, созываемых ОИГ, регулярных межучрежденческих консультаций по оценке не проводилось.

89. В течение последних нескольких лет произошли два значительных изменения, которые усилили потребность в межучрежденческой деятельности по оценке. Во-первых, хотя система оценки ПРООН по-прежнему основана на методах и процедурах, установленных в 1975 году, в других частях системы Организации Объединенных Наций возникло много новых инициатив в области оценки. В 1977 году в докладе ОИГ о состоянии оценки было указано, что только две организации системы Организации Объединенных Наций располагают внутренней системой оценки того или иного типа и пять разрабатывают такую систему, в то время как в докладе 1981 года рассматривались 12 организаций, которые создали такие системы, и еще пять, в которых такие системы находились в процессе разработки. Эти организации, как правило, пытались связать свою собственную оценочную политику и процедуры в области технического сотрудничества с политикой и процедурами ПРООН. Однако между различными системами возникли требующие разрешения проблемы, связанные с применением, толкованием и согласованием понятий, в особенности в том что касается автономной самооценки (по сравнению с трехсторонними обзорами), углубленной оценки проектов и разработки проектов. Потребность в межучрежденческой координации особенно настоятельна потому, что ПРООН в настоящее время готовится пересмотреть те рамки, к которым другие организации стремятся приспособиться.

90. Во-вторых, в последнее время значительное внимание в системе Организации Объединенных Наций уделяется необходимости упростить и согласовать оперативные процедуры сотрудничества в области развития. ПРООН сообщила о своих руководящих обязанностях и о потребности в совместных действиях по стандартизации этих процедур и обеспечению их большей гибкости в целях улучшения осуществления проектов (DP/468). В своем годовом обзорном докладе за 1981-1982 годы АКК сделал вывод о том, что улучшенная координация и более систематические процессы оценки могут быть важными факторами в усилиях по подтверждению эффективности многосторонней деятельности по сотрудничеству в области развития (E/1982/4). Генеральный директор по вопросам развития и международного экономического сотрудничества в своем докладе 1982 года об

/...

оперативной деятельности в целях развития (A/37/445) подчеркнул потребность в большем единообразии, согласованности и улучшении процедур проектного цикла, а также в более полном использовании и укреплении оценок в качестве неотъемлемого элемента проектного цикла. Однако в области оценки эти проблемы по сути дела еще не рассматриваются.

91. Инспектор считает, что как можно скорее должна быть создана меж-учрежденческая рабочая группа по оценке деятельности ПРООН в области технического сотрудничества, в состав которой входили бы сотрудники новой группы централизованной оценки ПРООН и сотрудники по оценке других организаций. Эта группа должна не только изучать вопрос о наиболее оптимальных методах согласования рассматриваемых в настоящее время ПРООН изменений в области разработки и оценки с аналогичными изменениями в учреждениях, но и выполнять функции постоянного форума по разработке более слаженной систематической политики и процедур оценки системы Организации Объединенных Наций в этой области. Такая прочная и явная связь между персоналом по оценке ПРООН и учреждений содействовала бы выполнению поставленной в Консенсусе задачи (пункт 59), заключающейся в уделении особого внимания механизмам по осуществлению рациональной, эффективной и совместной оценки и последующей деятельности. Она также способствовала бы скорейшему достижению совместного прогресса в деле создания всеобъемлющей системы анализа и обратной связи, что предусмотрено Советом управляющих в решении 79/47.

VI. ОПЕРАТИВНЫЕ ОБЯЗАННОСТИ

92. Создание тщательно разработанной структуры элементов и связей чрезвычайно важно для совершенствования общей системы оценки ПРООН, однако ключом к обеспечению эффективности системы является определение и выполнение конкретных оперативных обязанностей. Создание, поддержка, проверка и дальнейшее развитие организационной системы оценки – это сложный продолжительный процесс, требующий к себе постоянного внимания. В последние несколько лет этот элемент представлял собой "недостающее звено" в системе оценки ПРООН, и решению этой проблемы могли бы в значительной мере содействовать предложенная новая оперативная сеть и группа централизованной оценки. В данном разделе кратко изложены три основные пары оперативных обязанностей: планирование и проверка оценки; руководящие принципы и подготовка кадров; и внутренний анализ и обратная связь.

А. Планирование и проверка оценки

93. В докладе ОИГ о состоянии оценки в 1981 году отмечалось, что охват системы оценки и ее дальнейшее развитие все еще является весьма неясным и неопределенным процессом во многих организациях. В докладе указывалось, что деятельность по оценке должна исходить из тех же целей и планов работы, которые применимы к другим программным видам деятельности. В нем содержалась рекомендация относительно того, что каждая организация должна подготовить планы проведения оценки для своих руководящих органов, которые были бы связаны с циклами представления бюджета по программам и в которых было бы указано, какие виды деятельности будут охвачены оценкой; масштабы и согласованность подобного охвата; типы предстоящей оценки; кто будет осуществлять оценки; порядок отчетности об оценках; и какие процессы обратной связи и последующей деятельности будут использоваться.

94. ПРООН нуждается в подобном плане одновременно с представлением ее бюджета на двухгодичный период, с тем чтобы уточнить и лучше скоординировать деятельность ее системы оценки. Как указывалось в предыдущих разделах, в настоящее время ПРООН оказывает поддержку около 4 600 оперативным проектам, и в рамках системы оценки ежегодно проводится около 2 300 трехсторонних обзоров крупных проектов (плюс неизвестного числа менее крупных проектов), 120 оценок отдельных проектов, полдесятка тематических оценок, находящихся на различных этапах осуществления, и несколько специальных оценок в ряде региональных бюро, специальных фондов и других подразделений. Эта "картина" является весьма приблизительной и требует дополнения. Данный процесс в настоящее время значительно облегчается благодаря планам управления программами по странам ПРООН. Полностью введенные в ЭВМ в 1981 году, эти документы обеспечивают быструю обратную информацию о годовых планах работы на местах, которые обновляются по скользящему шестимесячному графику и включают расписание запланированных мероприятий и изменений по управлению проектами, таких, как оценки.

/...

95. Как явствует из планов управления программами по странам, планирование конкретной деятельности по оценке должно происходить на уровне стран, и при этом должна сохраняться необходимая гибкость и применяться избирательный подход в целях удовлетворения потребностей приспособления к меняющимся условиям и наилучшего использования ограниченных ресурсов для оценки. Однако в то же время было бы весьма целесообразно определить главную перспективу в виде общего плана оценки, подготовленного сотрудниками по оценке в центральном подразделении и бюро. Это позволило бы получить четкие данные о планируемых направлениях деятельности по оценке. Это способствовало бы также улучшению координации, а также более четкому сочетанию, сбалансированности и охвату различных видов деятельности по оценке. Это позволило бы также высшему звену руководства ПРООН и Совету управляющих оценивать и контролировать общие направления и объем деятельности по оценке, а также вносить необходимые коррективы.

96. Такой план оценки ПРООН мог бы, кроме того, стать важным исходным пунктом в придании более слаженного и упорядоченного характера деятельности по оценке системы Организации Объединенных Наций и даже общей деятельности по оценке сотрудничества в целях развития. В настоящий момент, например, неясно, сколько оценок финансируемых ПРООН проектов осуществляется самостоятельно учреждениями-исполнителями в рамках их собственных программ оценки. План оценки ПРООН помог бы избежать дублирования и двусмысленности и побудил бы учреждения разрабатывать и обмениваться своими собственными планами оценки в целях упорядочения охвата системы Организации Объединенных Наций как на уровне стран, так и на общем уровне. Эта основа могла бы быть постепенно расширена с целью учета запланированной работы по оценке, осуществляемой правительствами, а также, возможно, двусторонними и другими многосторонними и неправительственными учреждениями по вопросам развития. Это помогло бы сделать оценку более эффективным элементом управления развитием, а также стимулировало бы совместные усилия, необходимые для дальнейшего развития оценки правительств и согласования методов и мероприятий по оценке.

97. План оценки является исходным пунктом, однако он должен сочетаться со строгой проверкой осуществления. В результате произведенного ПРООН в конце 70-х годов выбора мероприятий по оценке (DP/45) обнаружилось, что фактически осуществлялась только одна треть трехсторонних обзоров и оценок, которые были предусмотрены в соответствии с действовавшими в тот период процедурами. Последующий выбор, осуществленный в 1982 году сотрудниками БПОП и одним региональным бюро с использованием данных планов управления программами по странам, показал, что эта проблема по-прежнему остается нерешенной.

98. Администратор и Совет управляющих все сильнее подчеркивают необходимость обеспечить эффективное осуществление всесторонних обзоров и оценок, как, например, это сделано в решениях 79/48 и 80/22. Поскольку

/...

обязанности Бюро в этой области не были четко определены или последовательны и персонал БПОП был загружен другой работой, функционирование системы оценки происходило в основном на "автоматической" основе.

99. Хотя план оценки и планы управления программами по странам будут в значительной степени способствовать оценке количественного аспекта и охвата, качество деятельности по оценке в настоящее время фактически неизвестно и почти не проверялось. Персонал БПОП согласился с тем, что эта функция заслуживает большего внимания и что усилия региональных бюро и сотрудников на местах в этой области, как представляется, также осуществляются лишь на специальной и неофициальной основе.

100. Инспектор считает, что проверка и "контроль качества" деятельности по оценке должны быть твердо определены как оперативные обязанности ПРООН. Новые руководящие принципы и подготовка кадров в области оценки необходимы для установления надлежащих норм и развития способностей персонала, и необходимо усовершенствовать процессы анализа и обратной связи в целях использования информации, полученной в ходе оценки, чему посвящены два последующих раздела. В то же время назначенные сотрудники по оценке в бюро и группу централизованной оценки должны контролировать этот процесс, а также проверять и анализировать качество деятельности по оценке на регулярной и систематической основе. Персонал на местах и оперативный персонал, осуществляющий деятельность по оценке, должен более четко представлять себе свои конкретные обязанности и постоянно поддерживать обратную связь с персоналом по оценке, который признает и определяет эффективность результатов и незамедлительно принимает меры по оказанию поддержки и исправлению положения в тех случаях, когда результаты не отвечают установленным нормам.

В. Руководящие указания и профессиональная подготовка

IOI. В такой высокоцентрализованной и трехсторонней системе, какой является ПРООН, руководящие принципы и профессиональная подготовка имеют крайне важное значение для установления норм, критериев и процедур, обеспечивающих надлежащее и эффективное осуществление операций во всем мире. В 1975 году ПРООН издала всеобъемлющее руководство по политике и процедурам (РПП), представляющее собой одно-томный перечень основных руководящих принципов по программированию помощи и подготовке, осуществлению и оценке проектов (IF/184). РПП рассматривалось в качестве "первого шага" на пути к объединенной системе политики и процедур, которая будет дополнена после издания ряда функциональных пособий, практических руководящих указаний и технических консультативных заметок, содержащих специальные оперативные знания.

IO2. Хотя процедурная деятельность постепенно расширялась в других областях, руководящие указания по проведению оценки оставались на уровне 1975 года. В 1979 и в 1980 годах (DP/402 и 448) Администратор особо подчеркивал необходимость коренного пересмотра и упрощения тех глав РПП, которые касаются проектного цикла, включая ясные указания по разработке, анализу, контролю и оценке, и, кроме того, он коснулся той деятельности, которая осуществлялась в целях решения этой задачи.

IO3. Однако частично в силу того, что сотрудники БПС и Бюро по административно-финансовым вопросам, отвечающие за координацию процесса пересмотра РПП, занимались другой работой, а также в силу того, что процесс пересмотра и проведение консультаций о возможных изменениях проходил весьма долгс, общий пересмотр РПП до сих пор не проведен. Прогресс был достигнут лишь в разработке новых руководящих принципов, которые в настоящее время опробываются, и, кроме того, были изданы некоторые внутренние указания и заметки по проведению технических консультаций, касающихся деятельности по оценке. Тем не менее существующие руководящие принципы, касающиеся проектного цикла и оценки, являются весьма громоздкими и устаревшими.

IO4. Инспектор считает, что издание новых руководящих принципов по проведению оценки должно быть первоочередным вопросом в ходе пересмотра всей системы ПРООН по оценке и что главную роль в подготовке руководящих принципов должна играть новая группа централизованной оценки. Важно, чтобы эти руководящие принципы были подготовлены на комплексной и всеобъемлющей основе, в тесной увязке с пересмотренными руководящими принципами по разработке проектов, рабочими планами по проектам, отчетной документацией, а также с ПУПС и другими внутренними информационными системами. Процесс подготовки руководящих принципов должен включать проведение тщательных консультаций с исполняющими учреждениями через предлагаемую межучрежденческую

/...

рабочую группу по проведению оценки, с тем чтобы постараться согласовать различные подходы. Новые руководящие принципы проведения оценки должны также включать практические указания (как это предусматривалось при опубликовании РПП в 1975 году) и нормы, устанавливающие ожидаемое качество работы. Кроме того, руководящие принципы должны быть, по возможности, простыми и четкими, чтобы соответствовать отмечающемуся в рамках всей системы стремлению к корректировке и согласованию оперативных процедур в области сотрудничества в целях развития. И, наконец, группа централизованной оценки должна постоянно следить за новыми руководящими принципами и впоследствии вносить в них возможные дополнения и улучшения.

105. Новые руководящие принципы проведения оценки должны дополняться программой систематической профессиональной подготовки, позволяющей оперативному персоналу ПРООН повышать свои навыки, необходимые для эффективного осуществления деятельности по проведению оценки. Эта профессиональная подготовка должна включать знания о том, как проводить исследования по оценке и как использовать оценочную информацию, и должна фактически стать частью общей программы профессиональной подготовки по вопросам управления. Программа профессиональной подготовки должна также служить важным каналом обратной связи, с тем чтобы персонал знал о результатах оценок и мог использовать эти результаты для улучшения своей деятельности.

106. Однако, как и во многих учреждениях системы Организации Объединенных Наций, программа профессиональной подготовки ПРООН является весьма скромной. Большая часть бюджета, составляющего приблизительно 1,1 млн. долл. США, используется для проведения специальных семинаров, профессиональной подготовки по контрактам и курсов по административному руководству и составлению программ. Единственным курсом, который проводится по вопросам управления программами, включая оценку, является двухнедельный семинар для сотрудников на местах (главным образом на уровне помощника представителя-резидента), который был проведен 13 раз начиная с 1979 года. В 1982 году Администратор сообщил (DP/1982/20), что этот курс первоначально был сосредоточен на всех аспектах цикла управления проектами, включая применение двух тематических исследований по оценке. Однако лишь 22 сотрудника из 680 сотрудников категории специалистов ПРООН были охвачены каждым курсом. Обычная текучесть кадров, меняющиеся обстоятельства и перемены в области политики подчеркивают необходимость обучения всего заинтересованного персонала современным методам профессиональной деятельности.

107. Следует учитывать эти трудности и использовать новые формы профессиональной подготовки персонала ПРООН по проведению оценки. В 1981 году начался курс по разработке и составлению проектов, цель которого состоит в том, чтобы подготовить специалистов, которые в свою очередь смогли бы вести курсы на региональном уровне на местах для сотрудников учреждений ПРООН и правительства. Такую стратегию вполне

/...

можно использовать в профессиональной подготовке специалистов по проведению оценки. Другим многообещающим подходом явилась бы разработка совместных учебных программ, в частности, с теми исполнительными учреждениями, в которых уже имеются учебные программы по вопросам разработки и оценки проектов. Кроме того, компоненты подготовки специалистов по проведению оценки могут быть включены в программы профессиональной подготовки на местах и в повестку дня регулярных совещаний, проводимых, например, для представителей-резидентов ПРООН.

108. Из вышеизложенного следует, что ПРООН необходимо разработать стратегию в области профессиональной подготовки по вопросам руководства программой и проведению оценки и содействовать тому, чтобы эту подготовку получали все те, кто в ней нуждается, чтобы обучение проходило на высоком методическом и качественном уровнях и чтобы все участники трехсторонней системы стремились к расширению и улучшению совместных возможностей в этой области. Новой группе централизованной оценки следует действовать совместно с Секцией по подготовке кадров ПРООН, с тем чтобы разработать и осуществить подобную стратегию в области профессиональной подготовки.

С. Анализ и обратная связь

109. Всякая оценка теряет смысл, если ее результаты не используются для улучшения оперативной деятельности. В своем анализе этапов проектного цикла авторы "Исследования способности" пришли к выводу, что выполнение должно быть решающим этапом программы и служить окончательным свидетельством ее эффективности, однако зачастую оно оказывается наиболее слабым местом. В "Исследовании" содержались рекомендации о том, что следует усилить основной анализ на уровне стран и ответственность за взаимодействие, что региональные бюро должны оценивать полученные результаты и использовать эту информацию в оперативной деятельности и что персонал по инспекции и оценке должен анализировать общий ход осуществления и докладывать об этом Администратору.

110. В начале 70-х годов была признана необходимость того, чтобы группа централизованной оценки проводила постоянный анализ эффективности программ на основе оценочной информации, использовала его в целях улучшения и расширяла банк памяти (DP/48). Однако в 1975 году во время ликвидного кризиса внутри ПРООН и после расформирования группы централизованной оценки Администратор предпринял меры по улучшению потоков информации об управлении ПРООН и усилению финансового и оперативного контроля. В 1977 году был учрежден Проект совершенствования интегрированных систем (ИСИП), предназначенный для развития сети информации о программах и финансировании всей системы. Предварительная работа привела к принятию решения об использовании восьми систем, касающихся различных процессов в области бухгалтерского учета, составления бюджета, вопросов персонала и финансовых прогнозов (DP/378).

111. Одна из этих систем - Система управления программами и проектами (СУПП) была фактически разделена на три составные подсистемы (DP/471): систему бюджета по проекту, систему расходов по проекту, банк структурных данных по проекту и систему управления программами по странам, причем все они были объединены системой управления базой данных. СУПП уделяет первоочередное внимание вопросам осуществления, и Администратор сообщал, что с помощью СУПП будет обеспечена более доступная, более полная и более своевременная информация, необходимая для финансового управления программами, для более тщательного контроля над проектами и для планирования и проведения оценки на программном и проектном уровнях.

112. Хотя создание ИСИП и СУПП явилось, таким образом, крупным шагом в области финансового и административного управления и дало некоторые преимущества в виде более лучших данных для проведения оценки, однако оценочный анализ и усилия по взаимодействию осуществляются в разных направлениях. Излагая в 1975 году меры, направленные на улучшение информации об управлении (DP/184), Администратор отмечал также, что оценки эффективности программ будут обеспечены с помощью "перемещения" основного упора на совместные программы по оценке групп проектов (которые превратились в "тематические оценки").

/...

II3. В 1977 году Администратор указывал на необходимость дальнейшего развития возможностей и обзора оценки и использования опыта, накопленного во всех программах (П/261). Хотя он включил другие элементы проведения оценки в "изучение полученного опыта" и подчеркивал необходимость использования "каждого доступного" механизма в целях взаимодействия, это предложение, как представляется, также устанавливает первоочередную ответственность за обратную связь при проведении тематических оценок. Совет управляющих одобрил предложение Администратора и в своем решении 77/47 просил его сотрудничать с учреждениями в целях дальнейшего развития существующих функций по планированию, анализу и проведению оценки и объединить эти функции во всеобъемлющую систему анализа и взаимодействия, с тем чтобы максимально повысить эффективность оперативной деятельности.

II4. До настоящего времени в предлагаемой системе анализа и взаимодействия был отмечен лишь незначительный прогресс. Использование результатов тематических оценок было весьма неясным (как отмечено в главе IV.D.) и даже в самом лучшем случае не несло полную ответственность за оценку результатов деятельности ПРООН. До сих пор предпринимаются недостаточные усилия по анализу и использованию результатов, что происходит в результате нечетких обязанностей за проведение оценки, а также других трудностей, связанных с объемом работы БПОП, региональных бюро и других подразделений. В докладах ПРООН по-прежнему подчеркивается значение мер по расширению использования результатов оценок (как отмечалось в документе DP/448), однако обзоры ОИГ и анализ деятельности БПОП, региональных бюро и других подразделений ПРООН подтверждают, что любой такой анализ и использование результатов в настоящее время осуществляются лишь на непостоянной и неофициальной основе.

II5. Инспектор согласен с тем, что в "Исследовании способности" особо подчеркивается огромное значение использования полученной при оценке информации для определения эффективности и для улучшения оперативной деятельности. Он считает, что предлагаемая группа централизованной оценки и назначенные в бюро должностные лица по проведению оценки играют важную роль в достижении прогресса в данной области и что первоочередной задачей этого персонала является деятельность по развитию и активизации анализа оценки и мероприятия по обратной связи.

II6. Для того, чтобы лучше анализировать и использовать имеющийся значительный объем оценочных данных, в рамках ПРООН необходимо провести изменения в трех крупных сферах деятельности. Во-первых, должна существовать комплексная структура обязанностей, механизмов и мероприятий для этой функции. На местном уровне представители-резиденты и их персонал должны принимать меры к обеспечению конкретных и целенаправленных трехсторонних обзоров, эффективного проведения тщательной оценки проектов, всестороннего контроля над процессом разработки проектов, а также оценки и использованию информации,

/...

полученной от всех этих элементов, в периодических обзорах программ по странам. Должностные лица по проведению оценки, назначенные в региональных бюро и других подразделениях, должны проводить регулярный обзор и анализ всех видов деятельности по оценке и стремиться к тому, чтобы использовать полученные результаты в дальнейших операциях. Группа централизованной оценки должна контролировать эти виды деятельности и проводить общий анализ и оценку полученного опыта. Это также должно содействовать установлению главных потребностей и развитию конкретных каналов эффективного распространения и использования результатов в дальнейших операциях ПРООН, включая взаимодействие с правительствами и исполнительными учреждениями.

II7. Во-вторых, информация об анализе и использовании результатов оценки должна более тесным образом сочетаться с другими внутренними процедурами отчетности. В настоящее время ПРООН имеет в своем распоряжении ряд необходимых докладов об осуществлении проектов, доклады о трехстороннем обзоре и окончательные доклады, однако есть опасение, что эти доклады слишком часто превращаются в шаблонную бюрократическую документацию, которая сосредоточивается на незначительных вопросах административного характера. Как отмечала ОИГ в своем докладе о состоянии деятельности по оценке за 1981 год, систему проведения оценки, при которой главный упор делается на результаты и эффективность, можно также использовать для того, чтобы содействовать превращению этих докладов в более динамичную и связанную систему внутренней отчетности, при которой внимание сосредоточивается на достигнутых результатах, на необходимых переменах и на действиях, которые следует предпринять.

II8. В-третьих, не следует искусственно отделять оценочный анализ и обратную связь от потоков информации о финансовом и административном управлении, как это предусматривается системами ИСИП и СУПП, с одной стороны, и "всеобъемлющей системой", к которой призывает решение 77/47 Совета управляющих, с другой. В "Исследовании способности" подчеркивалось, что "оперативный контроль" и "оценка результатов" представляют собой два процесса, предназначенные для выполнения намеченных целей и улучшения оперативной деятельности. Новая группа централизованной оценки должна стремиться к обеспечению того, чтобы деятельность и мероприятия по оценке полностью сочетались с системами ИСИП и СУПП в рамках общего цикла управления программами ПРООН.

II9. Важным связующим звеном этих процессов является Банк структурных данных на основе ЭВМ (ПИМ), действующий в рамках СУПП. ПРООН давно изучает вопрос о развитии "банка памяти" для хранения накопленного опыта и его использования при анализе в целях улучшения программы. Создание ПИМ началось в 1979 году, чтобы собрать и обработать описательную информацию о завершенных ранее и осуществляющихся в настоящее время проектах ПРООН.

/...

I20. Группа консультантов и временного персонала БПОП разработала рамки ПИМ, базу данных и тезаурус. ПИМ теперь располагает данными приблизительно о 20 000 проектов, осуществляющихся с начала программирования по странам в 1972 году, и охватывает около 95 процентов текущих оперативных фондов, управляемых ПРООН. Процесс первоначальной разработки в настоящее время в основном завершен, и ПИМ функционирует в качестве информационного центра, который обеспечивает данными широкий круг потребителей, обращающихся с текущими и специальными запросами. ПИМ предоставляет как ключевую, так и описательную информацию об утвержденных проектах и дает краткие описательные данные о докладах, полученных в штаб-квартире ПРООН.

I21. Сейчас, когда ПИМ уже функционирует, необходимо определить, каким образом его можно эффективно использовать для укрепления системы проведения оценки в таких областях, как аналитический обзор, обратная связь и планирование. Кроме того, необходимо рассмотреть такие вопросы, как расширение сферы охвата ПИМ, добавление свободных текстов и качественной информации, включая конечные данные (которые привели к существенным внебюджетным расходам), использование ПИМ для проведения внутренних обзоров оперативной деятельности и более непосредственное включение ПИМ в систему обратной связи и отчетности ПРООН. Инспектор считает, что ПИМ обладает значительными возможностями в качестве банка структурных данных в рамках ПРООН и всей системы Организации Объединенных Наций и что следует четко установить его статус и определить способы его использования в будущем.

УП. ОТЧЕТНОСТЬ ПЕРЕД СОВЕТОМ УПРАВЛЯЮЩИХ

I22. В "Исследовании способности" подчеркивалось то значение, которое имеет контролируемая оценка для того, чтобы Администратор мог вести учет эффективного использования всех ресурсов, внесенных в ПРООН, и обеспечивать комплексный управленческий подход. Было также рекомендовано, чтобы персонал по инспекции и оценке играл одну из главных ролей в оказании помощи Администратору при осуществлении учета посредством управленческого контроля над операциями и отчетов о достигнутых результатах. Консенсус в 1970 году установил полную ответственность и отчетность Администратора перед Советом управляющих за все этапы и аспекты осуществления Программы, а также возложил на Совет ответственность за обеспечение максимального качества и эффективности при использовании ресурсов Программы для оказания помощи развивающимся странам.

I23. В начале 70-х годов в докладах Администратора, представленных Совету, отмечалось значение результатов оценки эффективности операций ПРООН и обеспечения постоянного потока информации и консультативных услуг по управлению процессом улучшения Программы. В ежегодных докладах Администратора, представленных в 1973-1976 годах, была дана подробная оценка операций ПРООН, возникающих проблем и достигнутых улучшений. Однако в силу того, что этот период совпал с начатым в 1973 году постепенным расформированием группы централизованной оценки, в этих докладах все чаще излагались общие мнения и все реже содержались ссылки на выводы и результаты проведенной оценки.

I24. В 1976 году Совет управляющих просил Администратора представить свои предложения о том, каким образом Совет мог бы более часто и более тщательно рассматривать эффективность программ на местах и полученных результатов, включая более систематическую оценку. В 1977 году Администратор предложил (DP/261), чтобы деятельность по оценке приобрела все большее значение в качестве систематического и составного элемента процесса изучения накопленного опыта. Совет одобрил разработку "всеобъемлющей системы анализа и обратной связи", направленной на максимальное повышение эффективности операций, и просил принять организационные меры, которые позволили бы ему рассматривать отдельные темы, основываясь на проведении как текущей, так и тематической оценок.

I25. В последние годы Совет управляющих постоянно следил за улучшением отчетности и более широким использованием оценочной информации. В 1978 году Совет призвал к проведению регулярной и постоянной оценки программ, сочетающей доклады об оценке и полное использование уже имеющегося материала (решение 25/8), и к предоставлению регулярных отчетов по оценке бюджета на двухгодичный период (DP/318 и решение 25/19). В 1979 году Совет просил о том, чтобы больше внимания уделялось рассмотрению вопросов, касающихся планирования и осуществления программ, и чтобы соответствующая документация была ясной и всеобъемлющей (решения 79/8, 79/33).

/...

126. В 1981 году Совет одобрил предложения Администратора относительно ежегодных докладов о ходе осуществления программ и о значительных результатах, достигнутых в программах по странам в каждом регионе (81/15). Совет принял решение о том, что на своих будущих сессиях он посвятит значительную часть прений обзору главных вопросов оперативной деятельности, требующих немедленного решения, и решил также включить вопрос об осуществлении программ в качестве еще одного главного пункта повестки дня каждой сессии (81/37). В 1982 году Совет приветствовал также намерение Администратора пересмотреть и обновить базу данных по Программе, с тем чтобы ежегодные доклады лучше отражали ориентацию программ на достижение качественных конечных результатов (82/6).

127. В ходе изучения докладов, касающихся операций по Программе и представленных секретариатом ПРООН Совету управляющих на протяжении последних 12 лет, Инспектор отметил несколько весьма позитивных моментов. В большинстве отчетной документации (особенно в отчетах, представленных в середине 70-х годов) содержится откровенный анализ оперативных проблем, предложения о направлениях будущей деятельности и обоснованные меры по улучшению. Содержащиеся в настоящем докладе выдержки из этой документации свидетельствуют о том, что ПРООН всегда признавала наличие различных оперативных потребностей и проблем и разрабатывала для Совета управляющих конструктивные предложения по их решению.

128. Однако эта же документация подтверждает те проблемы в области отчетности, которые необходимо решить и на которые указывали Администратор и Совет управляющих. Наряду с хорошо составленными отчетами имеются и такие, в которых содержится лишь описание деятельности и не указывается достигнутый прогресс. Хотя ежегодные доклады Администратора часто дают общую картину программных операций, проблем и потребностей, однако за последние несколько лет оперативные доклады, как представляется, стали носить все более узкий и несвязанный характер. В данных по программам также содержится подробная информация о вкладах и определенных видах деятельности, однако имеется не слишком много материала о достигнутых результатах (как было признано в решении 82/6 выше). Самое главное состоит в том, что оценочные выводы — за исключением тематических оценок — с годами все реже и реже становятся ясным компонентом отчетов об операциях. Рассмотрение недавней деятельности по оценке свелось к предложениям по улучшению процесса оценки и не привело к систематическому потоку оценочных выводов в качестве основы для оценки оперативных результатов.

129. Инспектор считает, что ключевой мерой по исправлению положения является восстановление группы централизованной оценки и назначение должностных лиц по проведению оценки. Если различные элементы и взаимосвязанные компоненты системы проведения оценки, которые рассмотрены в настоящем докладе, будут соответствующим образом улучшены и, в особенности, если будет разработана всеобъемлющая система анализа и обратной связи, тогда эти должностные лица по проведению оценки станут

/...

своеобразными "центрами", в которые будет поступать вся оценочная информация. Таким образом, именно они и смогли бы обобщать и анализировать эту информацию для общих и специальных докладов Администратору и Совету управляющих.

130. Такое распределение отчетных обязанностей могло бы уточнить и стабилизировать общие обязанности по оперативной отчетности ПРООН, которые в настоящее время нечетко разбросаны между Отделом информации, БПОП и другими центральными бюро и отделами, что и привело к неодинаковому качеству оперативных докладов, представленных в прошлом. Кроме того, обобщение, анализ и отчетные функции позволили бы группе централизованной оценки и бюро разрабатывать более эффективные планы проведения оценки и надзора, как указывалось в главе VI. И наконец, эти отчетные функции могли бы стать "ядром" оперативной отчетности перед Советом управляющих наряду с другими независимыми докладами (упомянутыми в главе III.C) от ОИГ, внешних и внутренних ревизоров и дополнительных консультантов, которых пожелает назначить Администратор и Совет управляющих.

131. Администратор отмечал, что три пункта повестки дня (укрепление роли Совета, использование оценки и понимание роли ПРООН), которые Межэсессионный комитет полного состава обсудил в конце 1982-начале 1983 года, тесно взаимосвязаны. Инспектор считает также, что более широкое понимание роли, деятельности и потребностей в ресурсах ПРООН, а также укрепление роли Совета и правительств стран-участниц в составлении и обзоре программ потребуют более всеобъемлющей и точной системы отчетности, основывающейся на более прочной и ясной системе проведения оценки эффективности и результатов осуществления программ. Для того, чтобы укрепить систему оценки, необходимо создать группу централизованной оценки и назначить в рамках бюро должностных лиц по проведению оценки, с тем чтобы они могли оказывать Администратору квалифицированную централизованную помощь, в которой он нуждается, для сохранения постоянной оперативной отчетности перед Советом управляющих.

VIII. ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

132. ПРООН играет весьма важную руководящую роль в оценке результатов и улучшении эффективности международной деятельности по техническому сотрудничеству, поскольку она осуществляет трехстороннее партнерство с правительствами и исполнительными учреждениями, обладает статусом органа, финансирующего деятельность по программам по странам во всех секторах развития и обладает широко разветвленной сетью учреждений на местах.

133. С момента своего образования ПРООН занимается многими мероприятиями по оценке, однако за последние годы ее общая система оценки действовала не так производительно и связно, как следовало. Необходима новая структура управления системой. В течение последних нескольких лет ПРООН анализирует свои мероприятия по оценке и разрабатывает

/...

предложения для их дальнейшего усовершенствования. Теперь необходимы решительные действия для усиления системы оценки на координируемой и комплексной основе с воссозданием в первую очередь группы централизованной оценки.

134. Мероприятия ПРООН по оценке должны стать динамичной силой в цикле сотрудничества в целях развития, при этом внимание управляющих необходимо постоянно обращать на результаты, достигаемые в свете задач по усовершенствованию программы. С начала 70-х годов эта основная роль системы оценки приобрела довольно смутные очертания (пункты 7-12).

РЕКОМЕНДАЦИЯ 1

Администратор должен обеспечить такое положение, при котором в будущем сфера компетенции ПРООН и руководство по оценке ясно определяли цели, функции и роль трехсторонней системы оценки ПРООН. Это должно включать упор на оценку как на основной элемент в рамках комплексной системы управления, как на систематический процесс постоянного изучения опыта и как на основное средство достижения "новых масштабов" акцента не столько на вводимые ресурсы, сколько на результаты или итоги технического сотрудничества.

135. Функции по оценке в ПРООН, особенно в отношении общего управления, поддержки, проверки и улучшения оценки, нуждаются в уточнении и затем - в укомплектовании. Это в значительной мере поможет обеспечить такое положение, при котором общая система оценки будет действовать ровно и эффективно.

РЕКОМЕНДАЦИЯ 2

Администратор должен четко обозначить обязанности по оценке среди учреждений ПРООН на местах, правительств и учреждений-исполнителей, а также персонала бюро штаб-квартир и других сотрудников. Прежде всего, и в наиболее кратчайший срок он должен восстановить небольшой, но высококвалифицированный персонал группы централизованной оценки. Эта группа должна обеспечивать общее управление, руководство, поддержку и проверку системы оценки и стимулировать ее постепенное совершенствование. Работа этой группы может дополняться другими независимыми мероприятиями по оценке и отчету, решение о которых принимает он и Совет управляющих (пункты 8-41).

136. Сеть оценки, и особенно группа централизованной оценки, нуждаются в дальнейшем развитии элементов системы оценки, связей и оперативных и отчетных обязанностей в единую систему в целях дальнейшего повышения эффективности Программы.

РЕКОМЕНДАЦИЯ 3

Администратор должен поручить новой группе централизованной оценки и другим компонентам системы оценки там, где это целесообразно, выполнение следующих функций в поэтапном, но комплексном процессе разработки и усовершенствования системы оценки.

а) Основные элементы системы

i) Трехсторонние обзоры: необходимо разработать, издать и использовать новые, нацеленные на достижение результатов руководящие принципы и формы в целях учреждения трехсторонних обзоров в качестве оперативного, "основного" компонента системы оценки ПРООН, имеющего характер "автономной самооценки". Трехсторонние

/...

обзоры должны быть прочно увязаны с другими элементами системы оценки, а также там, где это возможно, должны по времени совпадать с основными задачами решений по проектам (пункты 44-51).

ii) Всесторонние оценки проектов: необходимы четкие, пересмотренные руководящие принципы и уточнение обязанностей как для осуществления оценок проекта, так и проверки их использования и качества (пункты 52-57).

iii) Оценка в рамках процесса составления программ по странам: результаты оценки проектов должны систематически использоваться в периодических обзорах программ по странам, а возможности по внедрению конкретного компонента оценки в процесс программирования по странам должны изучаться и развиваться (пункты 58-63).

iv) Тематические оценки: необходимо более жестко регулировать и контролировать программу исследований тематических оценок, уделяя при этом особое внимание своевременному развитию конкретных механизмов обратной связи, с тем чтобы результаты активно и эффективно использовались в целях усовершенствования операций (пункты 64-70).

b) Основные связи

i) Разработка проектов: опробываемый в настоящее время процесс разработки новых проектов должен быть тщательно рассмотрен в комплексе с другими изменениями в системе оценки и руководящими принципами по разработке родственных учреждений-исполнителей до его завершения. Персоналу по оценке должны быть также вменены в обязанности обзор и консультирование по вопросам технического качества ("возможности оценки") разработок новых проектов (пункты 72-77).

ii) Поддержка оценки, осуществляемой правительствами: значительную роль потенциального руководства, которую ПРООН могла бы играть в поощрении и оказании поддержки оценке, осуществляемой правительствами как на местах, так и в центрах, необходимо и впредь изучать и развивать путем информационных обменов, действий по сотрудничеству и координации, а также путем разработки проектов и представления докладов в целях дальнейшего стимулирования этой относительно "новой" области развития (пункты 78-84).

iii) Межучрежденческая деятельность: необходимо как можно скорее создать межучрежденческую рабочую группу сотрудников по оценке для более систематического согласования и усиления политики и процедур оценки в целях технического сотрудничества различных учреждений (пункты 85-91).

с) Оперативные обязанности

i) Планирование и проверка оценки: необходимо разработать общий план периодической оценки для уточнения и координации мероприятий в рамках системы оценки и проверки функций по обеспечению ровного функционирования системы и "контроля за качеством" (пункты 93-100).

ii) Руководящие принципы и подготовка кадров: необходимо провести всеобщий и систематичный обзор руководящих принципов по оценке в комплексе с общим руководством по осуществлению проектного цикла и наряду с систематической подготовкой кадров по вопросам проведения оценки, что ведет к оптимальному использованию скудных ресурсов по подготовке кадров ПРООН (пункты 101-108).

iii) Анализ и обратная связь: в целях обеспечения использования оценки, в качестве первоочередной задачи должны быть учреждены обязанности и процессы, связанные с проведением тщательного и всеобъемлющего анализа результатов оценки и организованной обратной связи с основными оперативными пользователями, в комплексе с другой информацией, касающейся внутренних отчетов и оперативного контроля. Кроме того, необходимо принять решение относительно создания и использования в будущем организационного банка данных по проектам (ПИМ), который лег бы в основу ПРООН и широкосистемного "банка памяти" (пункты 109-121).

d) Отчет Совету управляющих: координация и консолидация всех элементов оценки и информационных потоков в рамках группы централизованной оценки и в бюро должны осуществляться путем вменения им в обязанность представлять доклады о деятельности Программы Администратору и Совету управляющих (пункты 122-131).
