JIU/REP/85/10

Состояние внутренней оценки в организациях системы Организации Объединенных Наций

Подготовлено Эрлом Д. Сомом

Объединенная инспекционная группа

Женева

1985 год

JIU/REP/85/10
Geneva, October 1985

СОСТОЯНИЕ ВНУТРЕННЕЙ ОЦЕНКИ В ОРГАНИЗАЦИЯХ СИСТЕМЫ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Подготовлено Эрлом Д. Сомом

Объединенная инспекционная группа

Содержание

		Пункты	Стр.
ВВЕДЕНИЕ		1-4	
I.	ОРГАНИЗАЦИЯ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ	5-30	2
II.	ДЕТСКИЙ ФОНД ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ (ЮНИСЕФ)	31-39	10
III.	ЦЕНТР ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ ПО НАСЕЛЕННЫМ ПУНКТАМ (ХАБИТАТ) (ЦООННП)	40-45	12
IV.	КОНФЕРЕНЦИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ ПО ТОРГОВЛЕ И РАЗВИТИЮ (ЮНКТАД)	46-52	14
V.	МЕЖДУНАРОДНЫЙ ТОРГОВЫЙ ЦЕНТР ЮНКТАД/ГАТТ (МТЦ)	53-60	16
VI.	ПРОГРАММА РАЗВИТИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ (ПРООН)	61-70	18
VII.	ПРОГРАММА ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ ПО ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЕ (ЮНЕП)	71-77	21
VIII.	ФОНД ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ ДЛЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В ОБЛАСТИ НАРОДОНАСЕЛЕНИЯ (ЮНФПА)	78-85	23
IX.	УПРАВЛЕНИЕ ВЕРХОВНОГО КОМИССАРА ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ ПО ДЕЛАМ БЕЖЕНЦЕВ (УВКБ)	86-92	25
X.	ПРОДОВОЛЬСТВЕННАЯ И СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ (ФАО)	93-100	27
XI.	МЕЖДУНАРОДНОЕ АГЕНТСТВО ПО АТОМНОЙ ЭНЕРГИИ (МАГАТЭ)	101-108	29
XII.	МЕЖДУНАРОДНАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ ГРАЖДАНСКОЙ АВИАЦИИ (ИКАО)	109-115	31
XIII.	МЕЖДУНАРОДНЫЙ ФОНД СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО РАЗВИТИЯ (МФСР)	116-122	33
XIV.	МЕЖДУНАРОДНАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ ТРУДА (МОТ)	123-129	35
XV.	МЕЖДУНАРОДНАЯ МОРСКАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ (ИМО)	130-134	37
XVI.	МЕЖДУНАРОДНЫЙ СОЮЗ ЭЛЕКТРОСВЯЗИ (МСЭ)	135-140	38
XVII.	ОРГАНИЗАЦИЯ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ ПО ВОПРОСАМ ОБРАЗОВАНИЯ, НАУКИ И КУЛЬТУРЫ (ЮНЕСКО)	141-149	40
XVIII.	ОРГАНИЗАЦИЯ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ ПО ПРОМЫШЛЕННОМУ РАЗВИТИЮ (ЮНИДО)	150-156	42

GE.85-03233

Содержание (продолжение)

		Пункты	Стр.
XIX.	ВСЕМИРНЫЙ ПОЧТОВЫЙ СОЮЗ (ВПС)	157-161	44
XX.	МИРОВАЯ ПРОДОВОЛЬСТВЕННАЯ ПРОГРАММА (МПП)	162-169	46
XXI.	ВСЕМИРНАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ (ВОЗ)	170-178	48
XXII.	ВСЕМИРНАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ ИНТЕЛЛЕКТУАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТИ (ВОИС)	179-184	50
XXIII.	ВСЕМИРНАЯ МЕТЕОРОЛОГИЧЕСКАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ (ВМО)	185-190	51
XXIV.	МИРОВОЙ БАНК	191-198	52

Приложение I: Избранная библиография последних документов

Приложение II: Резюме дополнительного доклада JIU/REP/85/11

ВВЕДЕНИЕ

1. Оценка представляет собой процесс, направленный на то, чтобы как можно более систематически и объективно определять целесообразность, эффективность и воздействие деятельности в свете ее целей. Системы внутренней оценки призваны содействовать обеспечению максимальной эффективности деятельности организации за счет предоставления секретариатам и межправительственным органам аналитической информации о полученных результатах с целью совершенствования текущих и будущих программ. Кроме того, они представляют межправительственным органам отчеты относительно эффективности использования ресурсов и стимулируют общеорганизационную заинтересованность в оценке опыта и использования сделанных выводов в будущей деятельности на постоянной основе.

2. В 1977 году Объединенная инспекционная группа (ОИГ) подготовила первоначальный доклад о состоянии внутренней оценки в организациях системы Организации Объединенных Наций (JIU/REP/77/1), где говорится, что по прошествии нескольких десятилетий, в течение которых внимание то усиливалось, то ослаблялось, существует значительная заинтересованность в оценке, находящейся, как представляется на начальном этапе. В 1981 году ОИГ подготовила еще два доклада о состоянии оценки в отдельных организациях (JIU/REP/81/5) и в рамках всей системы в целом (JIU/REP/81/6). В докладах отмечается очень значительное расширение деятельности в области оценки, но отмечается и тот факт, что многое еще предстоит сделать для обеспечения того, чтобы новые или усовершенствованные системы оценки прочно вошли в практику и действительно использовались для тщательной оценки результатов и усовершенствования программ.

3. В конце 1984 и в начале 1985 гг. ОИГ провела третий обзор положения в области оценки. Информация о деятельности и успехах в области системы оценки запрашивалась всеми организациями системы,и инспектор посетил все эти организации для более подробного обсуждения последних результатов, структуры, успехов, функций и состояния в области оценки. Соответствующие документы, руководства, директивные установки и доклады были пересмотрены, запрошены мнения организаций по вопросам оценки в рамках всей системы и получены их замечания по подготовленным проектам докладов.

4. В настоящем докладе содержатся краткие резюме, отражающие текущее положение в области оценки в 24 организациях системы Организации Объединенных Наций (включая Международный фонд сельскохозяйственного развития (МФСР) и Мировой банк, который не входит в состав Объединенной инспекционной группы), причем особое внимание уделялось успехам и новым достижениям, имевшим место после публикации докладов в 1981 году. В отношении каждой организации дается краткая оценка, а для десяти организаций делаются также и рекомендации. Избранная библиография последних документов по состоянию оценки в организациях, содержится в приложении I. Еще в одном докладе (JIU/REP/85/11) касается изменений в рамках всей системы, моделей,вопросов и проблем, которые возникали по мере того, как расширялось применение этих систем оценки. Резюме этого общего доклада содержится в приложении II к настоящему документу.

I. ОРГАНИЗАЦИЯ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

5. Цели Объединенных Наций заключаются в поддержании международного мира и безопасности, развитии дружественных отношений между государствами, а также сотрудничества и согласования действий для решения международных проблем. Ее основными органами являются Генеральная Ассамблея и семь ее главных комитетов: Совет Безопасности, Экономический и Социальный Совет, а также его постоянные комитеты, функциональные и региональные экономические комиссии, Совет по опеке, Международный Суд и Секретариат.

6. В 1981 году в докладе ОИГ о состоянии оценки содержался вывод о том, что Организация Объединенных Наций достигла незначительных успехов в плане внедрения системы внутренней оценки и отстала в этой области от большинства других организаций и учреждений системы Организации Объединенных Наций. Значительное внимание было уделено программированию в целях укрепления организации и ряду подробных оценок программ. ОИГ рекомендовала усилить недавно созданную в ДМЭСВ группу оценки, с тем чтобы она могла осуществлять свою деятельность по оценке в экономическом и социальном секторах, и рекомендовала Организации Объединенных Наций обеспечить координацию между своими моделями и методологиями оценки.

7. В своей резолюции 36/228 от декабря 1981 г. Генеральная Ассамблея подтвердила свою постоянную поддержку развитию групп и систем оценки в каждом учреждении системы Организации Объединенных Наций как неотъемлемой части процесса программирования и развития. Она также попросила Генерального секретаря укрепить группы и системы оценки в Организации Объединенных Наций путем конкретизации их полномочий и задач; за счет подготовки конкретных планов оценки, разработки руководящих принципов и нормативов; и за счет обеспечения контроля качества оценки и эффективной обратной связи. Генеральная Ассамблея попросила Генерального секретаря сообщить о результатах проведения этих мер в 1983 году. В одной из резолюций 1982 года (37/234) Ассамблея также утвердила положения, регулирующие планирование по программам, программные аспекты бюджета, контроль выполнения и методы оценки, в качестве средств интегрированного управления всеми видами деятельности Организации Объединенных Наций (положения и соответствующие правила были опубликованы в июне 1984 года 1/).

8. В докладе Генерального секретаря 2/ от 1983 году рассматривается статус и функции 17 учреждений системы Организации Объединенных Наций, в которых оценка деятельности проводится в незначительной степени, либо вообще отсутствует. Из доклада следует, что достигнут незначительный общий прогресс в разработке ключевых элементов оценки и интеграции оценки в процесс программирования. В докладе предполагается наличие таких ресурсов соответствующего уровня, которые потребуются для выполнения основных функций системы оценки, а также рассматриваются некоторые предлагаемые виды деятельности в области оценки и возможности набора нового персонала. Комитет по программе и координации (КПК) выразил свою озабоченность в связи с отсутствием в докладе предложений по мерам усиления процесса оценки. Он попросил секретариат рассмотреть вопрос о возможности слияния центральных функций и подразделений по вопросам оценки и подчеркнул необходимость разработки основных руководящих принципов, методологии, контроля, координации и служб системы оценки 3/. Генеральная Ассамблея (резолюция 38/227) заявила, что она с сожалением отмечает тот факт, что по-прежнему не выполняется ее резолюция 36/228В. Она вновь подчеркнула необходимость расширения возможностей подразделений и систем оценки, в особенности в региональных комиссиях; призвала Генерального секретаря рассмотреть все возможности

для расширения оценки, включая подготовку соответствующего расписания для создания адекватных подразделений во всех отделах; и подчеркнула необходимость разработки всеобъемлющей системы оценки.

9. В ходе 1984 года Генеральный секретарь рассмотрел возможности создания нового поста для сотрудника по вопросам оценки за счет перестановки персонала в каждом из шести учреждений. Однако он сообщил 4/, что, несмотря на усилия секретариата, направленные на создание всеобъемлющей системы оценки в Организации Объединенных Наций в целом, оказалось возможным осуществить перестановку лишь нескольких постов и только в 1984-1985 гг. Он заявил, что намерен внести предложение о "постоянных решениях" для усиления аспектов оценки в шести учреждениях в предлагаемом им бюджете по программам на 1986-1987 годы.

10. Отсутствие общего прогресса в системе оценки, которая резко критиковалась Генеральной Ассамблеей в 1983 году, наблюдается и в 1985 году, однако прогресс затрудняется сложной организационной структурой и наличием многочисленных учреждений в системе Организации Объединенных Наций. В действительности существует значительно больше 17 учреждений или тех 6 учреждений, о которых сообщал Генеральный секретарь в своих докладах от 1983 и 1984 гг.: лишь в экономическом и социальном секторе выделено около 24 учреждений. Сотрудники секретариата объясняют, что такие учреждения как ЮНИСЕФ, ПРООН и ЮНФПА не были включены в доклад о состоянии внутренней оценки, поскольку они не финансируются за счет регулярного бюджета Организации Объединенных Наций. Однако другие учреждения, внесенные в бюджет, не упоминались в докладах Генерального секретаря: к ним относятся ЕЭК (см. раздел D ниже), ЮНФДАК и ЮНДРО (см. раздел B ниже), а также Ближневосточное агентство Организации Объединенных Наций для помощи палестинским беженцам и организации работ (БАПОР). (В последних докладах ОИГ содержались конкретные рекомендации об учреждении органов оценки в двух последних учреждениях). В нижеследующих пунктах делается разбивка многочисленных учреждений Организации Объединенных Наций на пять больших групп, с тем чтобы дать более полную картину положения и изменений в области оценки.

A. Крупные полуавтономные учреждения

11. Восемь учреждений - ЮНИСЕФ, ЦООННП, ЮНКТАД, МТЦ, ПРООН, ЮНЕП, ЮНФПА и УВКБ - уже либо создали системы оценки и соответствующие подразделения и/или приложили в последние несколько лет значительные усилия для разработки и укрепления таких систем. Эти учреждения имеют большие масштабы, имеют свои собственные органы руководства и контроля и большинство из них зависят главным образом от добровольного финансирования. Эти учреждения рассматриваются отдельно в нижеследующих восьми разделах настоящего доклада.

B. Менее крупные учреждения

12. Некоторые из многочисленных менее крупных фондов, управлений, центров и других учреждений также приложили усилия для разработки и применения своих собственных систем внутренней оценки. Например, Фонд Организации Объединенных Наций для борьбы со злоупотреблением наркотическими средствами (ЮНФДАК) внедрил систему оценки в 1981 году. ЮНФДАК пользуется услугами специального сотрудника, занимающегося вопросами оценки, и услугами независимых консультантов для проведения тщательной оценки проектов и отдельных групп проектов. Около 10 таких оценок было проведено в период с 1982 по 1984 годы, результаты которых были широко обнародованы, а также резюмировались в годовых докладах Комиссии по наркотическим средствам. В другом случае Бюро координатора Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в случае стихийных бедствий (ЮНДРО) учредило в 1984 г. внутреннюю рабочую группу по оценке для обзора деятельности ЮНДРО в области оказания помощи в случае стихийных бедствий и в области технического сотрудничества, а также процедуры и рамки проведения систематической оценки эффективности деятельности ЮНДРО в каждом отдельном случае при возникновении стихийных бедствий.