JUI/REP/85/11

Третий доклад об оценке деятельности в системе Организации Объединенных Наций: Интеграция и использование

Подготовлен
Эрлом Д. Сомом

Объединенная инспекционная группа

Женева

1985 год

JUI/REP/85/11
Geneva, October 1985

ТРЕТИЙ ДОКЛАД ОБ ОЦЕНКЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В СИСТЕМЕ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ: ИНТЕГРАЦИЯ И ИСПОЛЬЗОВАНИЕ

Подготовлен
Эрлом Д. Сомом
Объединенная инспекционная группа

Содержание

		Пункты	Стр.
	РЕЗЮМЕ		
I.	ВВЕДЕНИЕ	1-5	1
II.	ПОДХОДЫ	6-27	2
	A. Изменение структуры деятельности по оценке	7-13	2
	B. Изменение обязанностей центральных подразделений по оценке	14-27	5
III.	ИНТЕГРАЦИЯ ОЦЕНКИ В ПРОЦЕСС ПРИНЯТИЯ РЕШЕНИЙ	28-74	9
	A. Цикл программирования	29-41	9
	B. Разработка проектов и программ	42-52	13
	C. Система информации	53-61	16
	D. Другие функции по анализу	62-68	18
	E. Подготовка кадров	69-74	20
IV.	МЕТОДИКА	75-89	22
V.	ОБРАТНАЯ СВЯЗЬ И ОТЧЕТНОСТЬ	90-118	25
	A. Внутренняя обратная связь	91-107	25
	B. Подотчетность директивным органам	108-118	29
VI.	РАБОТА НА ОСНОВЕ СОТРУДНИЧЕСТВА	119-141	33
	A. Сотрудничество с правительствами	120-128	33
	B. Сотрудничество с другими организациями	129-141	37
VII.	ИСПОЛЬЗОВАНИЕ И ЗНАЧЕНИЕ ОЦЕНКИ	142-157	40
VIII.	РЕЗЮМЕ ВЫВОДОВ И РЕКОМЕНДАЦИЙ	158-164	44

Приложение I: Деятельность по оценке в организациях системы Организации Объединенных Наций, 1984-1985 годы

Приложение II: Содержание дополнительного доклада JUI/REP/85/10

Сноски

GE.85-03207

РЕЗЮМЕ

В 1977 году ОИГ информировала о возросшем интересе к проведению оценки в целях повышения эффективности деятельности организаций системы Организации Объединенных Наций, а в 1981 году ОИГ сообщила о мерах, принятых для создания систем оценки, и о начале их использования. В 1982 году АКК охарактеризовал оценку как "важный составной" элемент "общей деятельности по совершенствованию управления", а Генеральная Ассамблея выразила неизменную поддержку мероприятий по оценке в каждом учреждении. В настоящем докладе содержится обзор результатов, достигнутых в области интеграции и использования оценки (глава I).

В настоящее время оценка активно и более систематически используется почти во всех организациях, в частности в форме внутренней самооценки и глубокой оценки программ. Несмотря на возросший объем работы, центральные подразделения по оценке по-прежнему представляют собой весьма небольшие отделы (на каждый из них в среднем приходится лишь по 2,5 сотрудника категории специалистов). В целом эти подразделения действуют эффективно, но в среднем половина рабочего времени уходит на подробные исследования и отчетность, оставляя мало времени для контроля и поддержки системы оценки, а также необходимого существенного расширения охвата системы (глава II).

Организации уделяют все больше внимание интеграции оценки в процессы выработки решений. Однако упор на ресурсы программ по-прежнему снижает интерес к достигнутым результатам; недостаточно четко определен круг обязанностей и мероприятий по совершенствованию методов оценки, а профессиональная подготовка в целях повышения квалификации персонала и эффективности организации по-прежнему остается сравнительно слабой. Вместе с тем можно отметить, что электронные системы информации дают новые возможности для более эффективного использования оценки, а в процессах анализа административной структуры все больше внимания уделяется ее эффективности и системам управления (глава III).

Системы внутренней самооценки способствуют уточнению и согласованию методов оценки, и в настоящее время осуществляются мероприятия по разработке соответствующих методов для различных видов глубокой оценки. Организациям необходимо иметь четкие стандарты для обеспечения качества оценки (глава IV).

Многие организации начали совершенствовать процесс внутренней обратной связи, а практика информирования руководящих органов о результатах оценки получает широкое распространение. Необходимы долговременные усилия для обеспечения своевременного представления соответствующей информации о результатах работы для удовлетворения потребностей процесса выработки решений по программам на уровне организации (глава V).

Организации стали более активно поддерживать проведение оценки правительствами, но они по-прежнему располагают весьма скромными средствами по сравнению с неотложными административными потребностями. Ведется работа по улучшению координации межучрежденческой деятельности по оценке, и постепенно вырисовываются контуры международной сети оценки (глава VI).

Растущий опыт проведения оценки обеспечивает многочисленные возможности ее широкого использования в целях совершенствования операций. Проверки оценок и удовлетворения постоянно растущего спроса потребителей из числа сотрудников секретариата и руководящих органов. Однако необходимо еще многое сделать для дальнейшего совершенствования оценки, ее интеграции и осознания ее значения для совершенствования организационных мероприятий в целях наиболее эффективного удовлетворения потребностей государств-членов (Глава VII).

В настоящее время, когда задачи организации стали более сложными, чем когда-либо возрастает значение оценки деятельности и [illegible] ее [illegible] использования в рамках системы Организации Объединенных Наций [illegible] следует постоянно вести работу по улучшению использования [illegible] посредством расширения [illegible] совершенствования ее структуры, контроля [illegible] профессиональной подготовки [illegible] осуществлять контроль качества оценки, соответствующие [illegible] по сотрудничеству, надлежащим образом укомплектовать штат сотрудников [illegible] подразделений по оценке (Глава VII).

I. ВВЕДЕНИЕ

1. Оценка представляет собой процесс, направленный на то, чтобы как можно более систематически и объективно определить целесообразность, эффективность и воздействие деятельности в свете ее целей. Системы оценки призваны содействовать обеспечению максимальной эффективности деятельности организаций посредством предоставления секретариатам и межправительственным органам аналитической информации о полученных результатах с целью совершенствования текущих и будущих программ. Кроме того, они способствуют отчетности перед межправительственными органами относительно эффективности использования ресурсов и стимулируют общеорганизационную заинтересованность в оценке опыта и использовании сделанных выводов в будущей деятельности на непрерывной основе.

2. В первоначальном докладе об оценке, подготовленном Объединенной инспекционной группой (ОИГ) в 1977 году, отмечался рост интереса к оценке в системе Организации Объединенных Наций 1/. Административный комитет по координации (АКК) сделал вывод о том, что обзор ОИГ представляет собой отличную исходную точку для долгосрочных решительных и согласованных усилий по систематическому ведению, развитию и использованию оценки 2/. Во втором докладе ОИГ 1981 года отмечался значительный прогресс в развитии систем оценки в большинстве организаций и подчеркивалось, что они вступают во второй важный этап широкого осуществления оценки 3/.

3. АКК заявил в 1981 году, что он "решительно поддерживает тезис, выдвинутый в докладах ОИГ, согласно которому оценку следует рассматривать в качестве важного составного элемента процесса разработки политики, планирования программ, составления бюджета и осуществления руководства, а не как только необходимый придаток к этим процессам". АКК подчеркнул необходимость укрепления организационной базы для проведения эффективной оценки и "интеграции оценки в процесс разработки и принятия решений организационного характера в рамках общих усилий по совершенствованию руководства" 4/. Генеральная Ассамблея также подтвердила свою "постоянную поддержку создания систем оценки и подразделений по оценке в рамках каждой организации" и призвала все учреждения "обеспечить свои собственные способности осуществлять оценку, с тем чтобы сделать оценку составной частью процесса составления программ и развития организаций" 5/.

4. Настоящий доклад содержит обзор этого важного этапа осуществления оценки, в который в настоящее время вступили учреждения. Как показывает подзаголовок доклада, в данном документе особое внимание уделяется вопросам интеграции оценки в процесс принятия и осуществления решений учреждениями, а также использованию оценки.

5. В конце 1984 года и начале 1985 года ОИГ осуществляла сбор информации о деятельности систем оценок и достигнутых результатов во всех организациях системы Организации Объединенных Наций (включая Международный фонд сельскохозяйственного развития (МФСР) и Мировой банк, которые не участвуют в работе ОИГ), и инспектор посетил почти все эти организации для дальнейшего обсуждения положения дел и проблем в области оценки. Был проведен анализ соответствующих документов, руководств, заявлений о направлениях деятельности и докладов; организациям было предложено представить свое мнение по проблемам проведения оценки, а также были получены их замечания по соответствующим проектам докладов. Другой доклад (JIU/REP/85/10) содержит краткие резюме достигнутых результатов в области оценки в 24 организациях (см. его содержание в приложении II). Инспектор хотел бы выразить признательность всем лицам, которые способствовали составлению этих докладов.

II. ПОДХОДЫ

6. В настоящее время большинство организаций перешло от теоретической разработки систем оценки к ее практическому осуществлению. В этой связи характер их деятельности по оценке и соответствующие проблемы, безусловно, претерпели соответствующие изменения. Настоящая глава посвящена основным структурам оценки, возникающим в настоящее время. Эти меняющиеся структуры также оказывают существенное влияние на круг обязанности и деятельность небольших центральных подразделений по оценке, которые по-прежнему являются решающим элементом для дальнейшего расширения базы проведения оценки, улучшения ее качества и использования в каждой организации.

1. Изменение структуры деятельности по оценке

7. В своих замечаниях по докладам ОИГ 1981 года АКК отметил, что они были бы более содержательными, если бы включали таблицу, содержащую данные о местонахождении центральных подразделений по оценке, числе их сотрудников, масштабах участия в проведении оценки и областях, охватываемых оценкой. ОИГ рассмотрела эту возможность в ходе исследования 1981 года, но пришла к выводу, что оценка в большинстве организаций пока еще имеет столь незначительные масштабы, что такая таблица имела бы весьма ограниченную ценность.

8. Однако в 1985 году большинство организаций значительно расширили свою деятельность в области оценки и приобрели соответствующий опыт, и таблица о деятельности [illegible] системе Организации Объединенных Наций может быть представлена. В приложении I содержится информация о 24 организациях, включая Организацию Объединенных Наций и восемь ее крупных органов, а также 5 специализированных учреждений системы. В таблице содержатся данные об общем числе сотрудников категории специалистов и финансовых средствах каждой организации, названии, местоположении и средствах их центральных подразделений по оценке, основных складывающихся или сложившихся методах оценки и функционировании других основных систем оценки.

9. Сбор и сопоставление данных о сложных организационных процессах в рамках весьма упрощенной таблицы, безусловно, требуют осторожного подхода. Среди многих замечаний, которые можно отметить (некоторые другие замечания содержатся в примечании к таблице приложения), имеются следующие:

a) Достаточно изучить лишь резюме деятельности по оценке в 24 организациях, содержащееся в докладе 85/10 ОИГ, чтобы признать, что потребности и деятельность системы оценки меняются в значительной степени в зависимости от масштабов, структуры, мандата, программ и направлений деятельности соответствующих организаций.

b) Центральное подразделение по оценке является ключевым элементом для эффективной деятельности системы оценки. Однако в таких организациях, как ВОЗ и ЮНИСЕФ, которые имеют децентрализованную структуру деятельности и проводят большую работу по определению обязанностей по оценке на уровне руководства организации, обязанности и деятельность центральных подразделений по оценке неизбежно значительно отличаются по сравнению с другими организациями.

c) В некоторых организациях, например УВКБ, МФСР и МТЦ, основной упор в программах сделан на оказание содействия мероприятиям (на местах). В других организациях, таких, как Организация Объединенных Наций и ЮНКТАД, более важными являются программы и деятельность центральных учреждений. Таким образом,

недостаточная деятельность по оценке, характерная для определенных областей таблицы, может свидетельствовать о значительном пробеле, который должен быть заполнен одной организацией, но такая деятельность может иметь лишь весьма ограниченное значение для другой.

d) Данные в таблице о том, что какая-либо организация проводит определенную деятельность (например, внутреннюю самооценку программ и мероприятий центральных учреждений или разрабатывает руководство по оценке),не могут эффективно свидетельствовать о том, что такая деятельность является весьма ограниченной, умеренной, широкой или полностью охватывает эту область или подразумевает оценку качества такой деятельности. Данные о том, что готовятся конкретные мероприятия по оценке, также требуют дальнейшего подтверждения. (В силу всех этих причин резюме по каждой организации, содержащееся в докладе 85/1Р ОИГ, является необходимым для пояснения данных, содержащихся в таблице приложения.)

10. Учитывая эти основные замечания, можно сделать некоторые выводы об основных структурах оценки в качестве основы для обсуждения в последующих главах. Первый - весьма простой вывод - в настоящее время оценка активно используется в организациях системы Организации Объединенных Наций.

a) В докладе об оценке ОИГ 1977 года отмечалось, что лишь в двух из 13 обследованных организаций создана определенная система оценки, а в шести других организациях такие системы разрабатывались.

b) В докладах ОИГ 1981 года отмечалось, что в 12 из 23 организаций создана определенная система оценки, а в пяти других такая система разрабатывалась.

c) В 1985 году 21 из 24 организаций (ВОИС стала участвовать в работе ОИГ и была включена в обзор) создала определенную систему оценки (хотя Организация Объединенных Наций и ЮНЕСКО значительно отстают от других крупных учреждений в области проведения оценки).

d) Три остающиеся организации, не имеющие своей собственной системы оценки, являются более мелкими, профессионально специализированными учреждениями, которым, по мнению инспектора, в настоящее время нет необходимости иметь всестороннюю систему оценки. Однако ВМО осуществляет оценку определенных программ, и лишь МСЭ и ВПС не проводят специальных оценок, помимо тех, которые требуются от них в рамках финансируемых ПРООН проектов, которые они осуществляют.

e) Также расширились масштабы охвата системой оценки программ и проектов, поскольку большинство организаций в настоящее время перешли от первоначальных пробных оценок к их осуществлению в рамках всей организации.

11. Второй вывод - в настоящее время наблюдается более широкое и систематическое использование оценки. В 1981 году большинство организаций делали упор на оценку отдельных проектов технического сотрудничества, составлявших основной компонент их внутренней системы оценки. Однако в настоящее время деятельность по оценке становится все более широкой.

a) Три четверти организаций ввели процедуры тщательной оценки проектов и мероприятий в области технического сотрудничества (на местах). Почти все эти организации установили или устанавливают процедуры внутренней самооценки проектов (некоторые организации, которые прежде осуществляли тщательную оценку проектов, в настоящее время добавляют к этому внутреннюю самооценку).

b) Оценка также распространяется, хотя более медленно, но тем не менее заметно, на программы, подпрограммы и финансовые мероприятия Центральных учреждений, которые в настоящее время имеются у половины организаций.

c) В последние несколько лет одна треть организаций осуществляет, хотя и нерегулярно, определенную внешнюю оценку и публикует доклады.

d) Также наблюдается прогресс в области определения функций некоторых основных систем оценки, которые упоминались как важные в докладах ОИГ 1981 года. Из 21 организации, имеющей определенную систему оценки:

i) две трети организаций разработали планы проведения оценки;

ii) почти все организации разработали или разрабатывают свои собственные руководства по проведению оценки;

iii) за исключением ЦООНПН (включая также ВКО), все организации разработали или разрабатывают определенную специальную процедуру регулярной отчетности о результатах оценки перед руководящими органами;

iv) однако, к сожалению, менее половины организаций имеют программы подготовки кадров для проведения оценки.

12. Третий вывод - мероприятия по оценке в настоящее время охватывают не только отдельные проекты технического сотрудничества, но и выходят на более широкий программный уровень. Руководящие органы и высшее звено руководства организаций, очевидно, стремятся уделять повышенное внимание оценке программ технического сотрудничества, комплексных проектов, программ и мероприятий центральных органов.

a) В настоящее время наиболее широко используемой формой оценки, которая внедрена или внедряется в 20 организациях, является широкая оценка мероприятий технического сотрудничества, выходящих за рамки отдельных проектов, т.е. групп проектов, программ по странам, региональных, целевых проектов или проектов в секторах или процессов в области технической и финансовой помощи.

b) Одна треть организаций, в основном наиболее крупные из них, создали или создают систему внутренней самооценки для всех или части программ и мероприятий центральных органов, обычно на уровне подпрограммы, что может служить в качестве важной основы для более широкой оценки программ.

c) Более половины организаций создали или создают определенную систему оценки программ в рамках мероприятий центральных органов.

d) Внешние оценки, проводимые примерно одной третью организаций, как правило, имеют форму широкой оценки программ.

13. Приведенные выше замечания, безусловно, касаются лишь количественной стороны проводимой оценки, но три упомянутых структуры связаны с вопросами, обсуждаемыми в остальных разделах настоящего доклада. Растущий объем работы по оценке накладывает тяжелое бремя на небольшие центральные подразделения по оценке (следующий раздел). Процессы оценки необходимо полностью и систематически интегрировать в процесс принятия решения в целях повышения его результативности и эффективности (глава III). Растущее разнообразие видов оценки,

в частности расширение оценки программ, создает новые методологические проблемы (глава IV). Интеграция требует постоянной обратной связи в области оценки, информирования руководящих органов (глава V). Расширение деятельности по оценке позволяет и требует осуществлять более тесное сотрудничество между партнерами по программам, заказчиками и организациями (глава VI). И наконец, растущий опыт организаций в каждой из этих областей обеспечивает основу для рассмотрения важных основополагающих вопросов: Какова эффективность использования оценки? И каково ее значение? (глава VII).

B. Изменение обязанностей центральных подразделений по оценке

14. В замечаниях АКК 1981 г. упоминался вывод ОИГ о том, что основной проблемой для развития системы оценки является весьма небольшой объем средств, выделяемых на укомплектование штата центральных подразделений по оценке. АКК согласился, что необходим соответствующий объем средств для создания организационной структуры оценки, необходимой для эффективного дополнения процесса принятия решений в организации. Отмечая последствия политики нулевого роста бюджета, АКК сделал вывод о том, что даже скромный объем ресурсов, выделяемых для проведения оценки, может принести намного большую выгоду с точки зрения экономии или увеличения эффективности по сравнению с затратами на оценку. В то же время оценка может помочь организациям в решении острых бюджетных проблем посредством выявления более или менее эффективных программ и областей, а также способствовать рациональному использованию имеющихся ресурсов.

15. В 1981 году ОИГ сообщила, что, за исключением Мирового банка, для центральных подразделений по оценке в 23 организациях предусмотрено лишь около 50 должностей категории специалистов. ОИГ отмечала, что такое минимальное штатное расписание, предусматривающее одного или двух сотрудников в более чем половине организаций, может позволить лишь разработку и первоначальную проверку внутренней системы оценки. Однако функционирование такой системы привело бы к значительному увеличению объема работы, с которой небольшому персоналу было бы трудно эффективно справляться.

16. Таблица приложения показывает, что в последующие четыре года произошли лишь небольшие изменения в штатном расписании. Опять же исключая Мировой банк (который значительно расширил свой штат с учетом потребностей в оценке новых широких программ, на который в настоящее время приходится более половины сотрудников всех центральных подразделений по оценке), количество должностей категории специалистов в этих подразделениях увеличилось до 58, т.е. прирост составил 16%. Однако число систем оценки в организациях увеличилось за это же время с 12 до 21, т.е. на 75%. Кроме того, при таком сопоставлении не учитывается возросший объем работы, что обусловлено более широким охватом, сложностью и функционированием этих систем оценки.

17. Эта картина не столь печальна, как представляется. Некоторые организации смогли несколько расширить штат консультантов (хотя их число также весьма ограниченно). Другим удалось временно использовать бесплатные услуги экспертов или студентов, а некоторые несколько расширили штат сотрудников категории общего обслуживания. Несколько организаций смогли создать в различных отделах ряд должностей для сотрудников, проводящих конкретные оценки, функции которых предусматривают деятельность, выходящую за рамки центров по координации оценки, а также оказание помощи центральным подразделениям по оценке. Кроме того, ряд должностей, которые перечислены в докладе ОИГ 1981 г., предусматривали работу по оценке и другие обязанности, при этом деятельность по оценке слишком часто откладывалась решением других неотложных краткосрочных задач.

Некоторые организации впоследствии уточнили круг обязанностей персонала и создали по крайней мере одну должность сотрудника, который занимается исключительно вопросами оценки, а в таблице приложения к настоящему докладу предпринята попытка более точно указать по-прежнему имеющиеся должности, которые предусматривают лишь частичное использование рабочего времени для проведения оценки, а также смешанные функции.

18. В докладе ОИГ 1981 года также отмечалось отсутствие четкой тенденции относительно местоположения подразделений по оценке, причем таких подразделений больше в отделах по разработке программ, чем на уровне руководства, а наименьшее число таких подразделений приходится на административные или финансовые отделы. В 1985 году такая структура, видимо, стабилизировалась. Девять из двадцати центральных подразделений по оценке находятся в отделах по разработке программ (в основном в крупных организациях и, очевидно, в целях повышения эффективности обратной связи). Семь из них функционируют на уровне руководителей или их заместителей (главным образом в небольших учреждениях), два находятся в отделах по техническому сотрудничеству (ИВКЭ и ИКАО), одно находится на уровне руководящего органа (Мировой банк) и лишь одно подразделение (имеющее функции координации оценки) входит в административный отдел (МАГАТЭ). Инспектор не делает конкретных выводов на основе такой структуры: оценка должна быть связана с рядом ключевых организационных процессов, и какая-либо определенная организационная мера не может применяться на общей основе.

19. Хотя штатное расписание центральных подразделений по оценке и их место в организации не претерпели существенных изменений, этого нельзя сказать о круге обязанностей по оценке. Основная задача периода 1981 года, подразумевавшая разработку и проверку системы оценки, смешилась значительно более широкой задачей функционирования такой системы. Признавая, что отдельные центральные подразделения по оценке могут значительно различаться по структуре, кругу обязанностей, первоочередным задачам, процессам и ресурсам, ниже изложена "обычная" структура деятельности центрального подразделения по оценке, причем его функции изложены в убывающем порядке в зависимости от затрат времени:

a) практическое проведение оценки (38%);

b) развитие системы оценки (11%);

c) контроль за функционированием системы оценки (10%);

d) подотчетность внешним руководящим органам (9%);

e) внутренняя подотчетность (6%);

f) разработка проектов и программ (5%);

g) неофициальные консультации (5%);

h) подготовка персонала (4%);

i) инструктаж и опросы (4%);

j) связь с другими организациями (3%);

k) смешанные функции (5%).

20. Этот длинный перечень обязанностей имеет три основных аспекта. Во-первых, центральные подразделения должны уделять в среднем почти половину своего времени непосредственному проведению оценки. Они не только тратят большую часть рабочего времени на проведение конкретных оценок, но и много времени уходит на представление докладов внешним руководящим органам, что связано с подготовкой этих оценок для публикации и рассмотрения этими органами. Некоторые подразделения должны проводить значительную последующую работу по предыдущим докладам по оценке, чтобы выполнить директивы руководящего органа относительно последующего рассмотрения этих докладов. Кроме того, этим подразделениям все чаще приходится проводить оценки программ центральных органов, а также программ на местах, которые являются более сложными и требуют исследований в силу их широкого масштаба и глубокого подхода.

21. Во-вторых, центральные подразделения по-прежнему тратят около четверти рабочего времени на развитие систем оценки. Несмотря на достигнутый прогресс, предстоит еще многое сделать для обеспечения широкого охвата всех мероприятий организации, и в настоящее время системы оценки лишь приступают к решению на широкой основе сложных проблем оценки различных программ центральных органов, финансовых мероприятий и широких программ технического сотрудничества. Опять же эта работа выходит далеко за рамки технической деятельности по развитию систем оценки; разработка проектов и программ, неофициальные консультации и профессиональная подготовка представляют собой другие важные задачи развития систем, которые обычно требуют широкого и постоянного участия центральных подразделений по оценке.

22. В-третьих, эти подразделения должны на постоянной основе обеспечивать функционирование систем оценки, для того чтобы они действовали эффективно. Это подразумевает не только контроль системы, внутреннюю подотчетность и обратную связь, но и инструктаж и опросы (особенно для консультантов), связь с другими организациями и неизбежные смешанные функции. Внутренняя оценка, которая в настоящее время применяется для большинства проектов технического сотрудничества организаций и все шире используется для программ центральных органов, требует от центрального подразделения эффективной работы, поглощающей много времени разработки направлений деятельности, поддержки, координации и осуществления аналитических функций. Доклад ОИГ 1983 г. о системе оценки ПРООН, которая, безусловно, является одной из наиболее широких в системе ООН, довольно подробно отражает многие мероприятия, которые должны быть включены в интегрированный процесс оценки системы управления 6/.

23. Важным элементом и проблемой в каждой из этих трех широких областей обязанностей центрального подразделения является качество системы оценки. Следует систематически проводить глубские оценки, уделяя при этом особое внимание и значительное время планированию проведения оценки, сбору информации, анализу, составлению докладов, обратной связи и последующим мероприятиям. Охват новых областей системой оценки следует тщательно готовить и вводить в целях создания новых эффективных процессов оценки и повышения эффективности общей системы оценки. Управление системой требует постоянной тесной поддержки и контроля со стороны центрального подразделения, с тем чтобы обеспечить как можно более высококачественно работу по оценке во всех подразделениях организации, а также эффективное функционирование этой системы.

24. Выполнение этих трех основных задач при имеющихся ограниченных ресурсах ставит вопрос об эффективности прямых затрат. Увеличение числа постов категории специалистов в центральных подразделениях до 58 (опять же исключая Мировой банк) свидетельствует о весьма незначительном прогрессе в последние годы по

сравнению с возросшими запросами. Распределение этих 58 должностей на 23 организации показывает, что в среднем на каждую организацию приходится около двух с половиной должностей. Они составляют лишь одну четвертую процента более чем 20 000 сотрудников категории специалистов в 23 организациях. Они предусматривают лишь одну должность категории специалистов на каждые 190 млн долл. США расходов организаций за двухлетний период. Можно предположить, что некоторые организации имеют сотрудников по проведению оценки в определенных специальных секторах, а некоторые другие проводят работу по созданию систем оценки для оказания помощи центральным подразделениям. Более важно, что оценка постепенно и соответствующим образом включается в оперативную в качестве обычного и необходимого элемента обязанностей руководителей программ. Однако в большинстве организаций небольшое подразделение по оценке по-прежнему будет единственным конкретным источником персонала по проведению оценки, и во всех организациях этот орган по-прежнему должен выступать в качестве эвристического руководителя, координатора и центра и стимулятора эффективного развития и использования системы оценки. В настоящее время лишь одна из каждых 250 должностей категории специалистов предусмотрена для систематической оценки эффективности деятельности организаций. Это очень маленькая цифра.

25. Безусловно, должен быть небольшой штат сотрудников в центральных подразделениях по оценке, поскольку все оперативные отделы должны быть по возможности в высокой степени децентрализованы. Кроме того, реальная сила подразделений по оценке заключается в стабильности их персонала. Несколько штатных сотрудников в настоящее время имеют более чем пятнадцатилетний опыт проведения оценки. Вместе с ними работают еще около сотрудников, которые проработали в этой области от четырех до шести лет, и еще больше время даже в новых подразделениях. Многие сотрудники имеют опыт такой работы от трех до трех лет. Учитывая растущую сложность дальнейшего развития систем оценки и также требования относительно более глубокой оценки, такой накопленный опыт и гибкая текучесть кадров являются важным фактором, который организации должны поддерживать, и сам по себе он является одной из гарантий обеспечения качества оценки.

26. Инспектор считает, что центральные подразделения по оценке проводят эффективную работу по расширению их систем и все чаще ставят задачи, связанные с осуществлением мероприятий, контролем качества и управлением, при лишь незначительном объеме увеличения персонала. В докладе Организации Объединенных Наций 1983 г. содержится весьма полезный анализ процесса укрепления подразделений по оценке, который позволяет им перейти от минимальных мероприятий по оценке и функций обеспечения (при наличии по крайней мере одного сотрудника категории специалистов) к постоянным, активным систематическим и высококачественным мероприятиям по оценке (три-четыре сотрудника категории специалистов) 1/.

27. В докладе JIU/10 ОИГ инспектор сделал лишь несколько конкретных рекомендаций относительно расширения штата центральных подразделений по оценке, хотя он твердо поддерживает рассматриваемую некоторыми организациями возможность расширения штата таких сотрудников. Однако он считает, что все организации должны постоянно держать в поле зрения вопросы укомплектования штатов их центральных подразделений по оценке (в частности, учитывая, что им все чаще предлагается проводить работу по непосредственной оценке программ), для того чтобы обеспечить соответствие между числом сотрудников и кругом обязанностей и функций и не ставить под угрозу качество работы системы оценки. Ресурсы центральных подразделений по оценке в большинстве организаций по-прежнему невелики, но строгий контроль за расширением штатов должен по крайней мере предусматривать определенные возможности для увеличения числа таких сотрудников по мере расширения использования оценки в будущем.

III. ИНТЕГРАЦИЯ ОЦЕНКИ В ПРОЦЕСС ПРИНЯТИЯ РЕШЕНИЙ

28. В 1981 году АКК заявил, что он решительно поддерживает тезис ОИГ, согласно которому оценку следует рассматривать в качестве важного составного элемента процесса разработки политики, планирования программ, составления бюджета и осуществления руководства, а не как только необходимый придаток к этим процессам. В последние четыре года организации уделяют значительное внимание данному процессу интеграции, но создание более четкого, ориентированного на результаты процесса принятия решений требует постоянной переоценки, совершенствования и приспособления к меняющимся условиям и потребностям. Оценка с ее основным упором на отражение результатов и эффективности постепенно интегрируются в этот процесс, но еще предстоит многое сделать. В настоящее время оценка по крайней мере способствует возникновению некоторых новых полезных идей и вопросов относительно структур принятия решений, основных звеньев и направлений.

A. Цикл программирования

29. Основная цель оценки заключается в содействии повышению эффективности текущей и будущей работы организаций посредством обеспечения руководящего звена аналитической информацией о ходе выполнения проектов и программ и достигнутых результатах. За последние десять лет большинство организаций ввело шестилетние среднесрочные планы и двухгодичные бюджеты по программам, которые обеспечивают основные рамки для разработки программ. Контроль и оценка являются элементами, которые необходимо систематически вводить в эти рамки для дополнения программного цикла посредством постоянной обратной связи с операциями.

30. За последние несколько лет в этой области достигнуты некоторые весьма положительные результаты. Ключевым фактором является все более широкое распространение использования внутренней самооценки для проектов технического сотрудничества и мероприятий центральных органов. Внутренний характер такой оценки делает ее обычным компонентом процесса разработки программ, а упрощенная структура позволяет ее широкое использование. Периодическое календарное планирование обеспечивает постоянную обратную связь, а тот факт, что это осуществляют руководители программ на оперативном уровне, позволяет поддерживать непосредственную и быструю обратную связь (а также использовать оценку). Стандартная форма оценки также способствует анализу ее результатов в целях информирования внутреннего и внешнего руководства и обеспечивает полезную основу для оценки программ.

31. Внутренняя самооценка обычно сопровождается оценкой более широких программ и административных процессов и даже определенной оценкой политики. Эти мероприятия способствуют более глубокой и независимой оценке результатов и эффективности, проводимой сотрудниками центральных органов, консультантами или представителями руководящего органа для обеспечения процесса принятия решений и разработки будущей политики на уровне программ.

32. Предусматриваемый оценкой упор на результаты и эффективность, по-видимому, еще в большей степени способствует дальнейшему развитию и совершенствованию общего процесса принятия решений в организации. ВОЗ наиболее продвинулась вперед в этой области, проводя оценку процесса управления разработкой программ этой организации. В соответствии с рекомендациями Всемирной ассамблеи здравоохранения 1978 г. ВОЗ осуществляет комплексный подход к разработке политики, общих программ работы, среднесрочному программированию, составлению бюджетов по программам, контролю, оценке и информационному обеспечению. В конце 70-х годов были созданы основные организационные рамки, а процесс управления

подвергся проверке в целях придания ему практического, экономичного и всестороннего характера. За последние несколько лет эти методы были уточнены, а внутренние механизмы укреплены в целях обеспечения того, чтобы все компоненты, включая оценку, были скоординированы и систематически использовались в ходе непрерывного оперативного цикла на национальном, региональном и глобальном уровнях. Этот внутренний процесс осуществляется параллельно постоянному систематическому процессу управления в целях развития эффективных национальных систем здравоохранения в рамках Глобальной стратегии обеспечения здоровья для всех, и его основная цель заключается в поддержке этого процесса.

33. В последние несколько лет другие организации системы также приняли существенные меры для укрепления их общих систем принятия решений, включая необходимость (которая зачастую является стимулом) интеграции оценки в основной программный цикл. (Следующие мероприятия более подробно рассматриваются и упоминаются в библиографии дополнительного доклада ОИГ по отдельным организациям.)

a) Организация Объединенных Наций ввела нормы и правила, регулирующие планирование программ, программные аспекты бюджета, контроль осуществления и методы оценки. Компонент, связанный с оценкой, пока что осуществляется лишь частично, но в преамбуле к правилам, одобренным Генеральной Ассамблеей в 1982 г., подчеркивается, что этот программный цикл предназначен для того, чтобы проводить периодические тщательные обзоры всех программ ООН, а также чтобы позволить государствам-членам и секретариату провести анализ по принятия решения о выборе.

b) ФАО дополнила процесс самооценки системой годовых рабочих планов, докладов о проделанной работе, а также центральным анализом и оценкой результатов. Эта организация ввела систему информации об осуществлении проектов на местах и годовые планы оценки проектов технического сотрудничества. Она также пересмотрела основные направления оценки в целях укрепления и более четкого функционирования системы оценки, а также обеспечения более систематической и эффективной обратной связи, с тем чтобы улучшить разработку и осуществление проектов на более комплексной основе в рамках всей организации.

c) ПРООН в сотрудничестве с межучрежденческой рабочей группой участвует во всестороннем пересмотре и проверке процессов и практики контроля и оценки проектов в качестве центрального элемента улучшения и интеграции системы оценки.

d) ЮНИСЕФ, ЮНФПА и ВПП подготовили доклады для своих руководящих органов, которые содержат обзор и анализ мероприятий по контролю и оценке в рамках их систем программирования, а также новые инициативы и области для дальнейшей интеграции, модернизации и улучшения.

e) Некоторые другие организации провели внутренний анализ своих процессов программирования и роли оценки, уделяя особое внимание расширению обратной связи в области оценки в целях оперативной разработки и принятия решений.

34. Все эти инициативы свидетельствуют об усилении внимания к качеству процессов разработки и принятия решений. Однако совершенствование этих процессов представляет собой необходимую долгосрочную деятельность. Большинство организаций неизбежно столкнется с определенными структурными проблемами.

a) Охват: Теоретически все мероприятия в большинстве организаций должны контролироваться и оцениваться. Однако на практике цикл программирования в настоящее время неравномерно применяется в отношении очередных мероприятий по сравнению с внебюджетными, программ центральных органов по сравнению с

программами на местах, административных и финансовых мероприятий, переговоров, разработки стандартов, регулирования и других особых функций. При отсутствии четкой программной структуры значительно более трудно, хотя и возможно, организовать контроль и оценку. Кроме того, хотя оценка получила довольно широкое распространение в отношении проектов технического сотрудничества, небольшие имеющиеся ресурсы сдерживают расширение усилий по оценке других программ и мероприятий. Такие оценки пока еще являются экспериментальными и избирательными по сравнению со многими областями, которые можно охватить оценкой.

b) Круг обязанностей: Для того чтобы цикл программирования осуществлялся систематически и на комплексной основе, обязанности по различным этапам этого цикла должны быть четко определены, скоординированы, осознаны и применимы на всех уровнях организации. Обязанности по планированию и составлению бюджета по программам в значительной степени уже определены в большинстве организаций, но все еще уточняется конкретная роль контроля и оценки, функций и связей. Во многих организациях, очевидно, имеются существенные возможности для улучшения и согласования информационных потоков, поскольку документы программного цикла, прежние способы анализа, требования относительно административного контроля и представления докладов, включая доклады о специальных мероприятиях, а также более новые способы контроля и оценки перемешались в рамках довольно неясной и перегруженной структуры анализа и контроля. Другая сложность связана с необходимостью попыток согласования процессов программирования между организациями, которые могут весьма отличаться по масштабам, требованиям и качеству: мероприятия правительств стран-доноров в рамках целевого фонда или многосторонние мероприятия, деятельность правительств по осуществлению программ и проектов технического сотрудничества, а также учреждений по вопросам сотрудничества, неправительственных организаций или национальных учреждений, которые участвуют в осуществлении конкретных программ или обслуживают организацию в качестве специализированных учреждений-исполнителей.

c) Согласование: Цикл программирования подразумевает, что его этапы должны следовать в определенном и повторяющемся порядке. Однако на практике возникает необходимость установления циклов внутри циклов (например, широкая обратная связь и переговоры в процессе программирования), и по-прежнему не согласованы многие этапы. Например, многие изменения в программах в ходе двухлетнего периода зачастую находят свое отражение лишь при рассмотрении следующего цикла; представление докладов о положении дел и распределении средств может отставать на много месяцев от осуществления, а результаты пересмотра и оценки могут появиться лишь после того, как решение по соответствующей программе уже было принято. Тщательное планирование является необходимым для обеспечения эффективного согласования этих этапов.

d) Планомерный поток аналитической информации: Доклады о среднесрочном плане, бюджете по программам и оценке являются лишь наиболее видимыми частями процесса разработки и принятия решений организациями. В докладах ОИГ 1978 8/ и 1982 9/ годов о системе программирования в Организации Объединенных Наций подчеркивалось, что эти документы следует рассматривать лишь как элемент формальной структуры и внешней оболочки системы программирования. Чтобы способствовать соответствующему распределению ресурсов и эффективному контролю, эта система должна включать ограниченные по времени цели и четко определенные результаты, программы внутренней работы для достижения этих результатов, стабильный поток информации для руководителей относительно хода работы и состояния бюджета, а также показатели внутренних достижений. Однако все эти компоненты должны применяться не механически, а в целях содействия процессу разработки и принятия решений на уровне руководства.

35. Однако основной проблемой цикла программирования по-прежнему остается несбалансированность основных элементов. Большая часть времени и усилий по разработке и принятию решений руководителями программ, высшим руководством и руководящими органами по-прежнему уходит на программирование ресурсов (в частности, подготовку, корректировку и одобрение бюджетов по программам), причем лишь незначительное время отводится анализу результатов таких программ (на основе использования информации о контроле и оценке выполнения программы в целях анализа, корректировки и уточнения реально достигнутых результатов по осуществлению программы).

36. Основной упор на ресурсы не вызывает удивления. Процесс разработки и принятия решения в организациях всегда преимущественно направлен на сбор средств, а не на неизбежно сложный и зачастую разочаровывающий анализ малоэффективных мероприятий. Наличие этой проблемы было признано десять лет назад, например, в политическом заявлении ПРООН о "новых направлениях", в котором было подчеркнуто, что "техническое сотрудничество следует рассматривать с точки зрения реальных или планируемых результатов, а не выделенных ресурсов". Кроме того, среднесрочные планы и бюджет по программам обычно определялись до проведения оценки, и поэтому значительные усилия уходят на "совершенствование" этих инструментов программирования и меньше внимания уделяется полному осуществлению этапов контроля и оценки. (Также важно отметить, что процессы планирования и разработки бюджета по программам были в основном введены до текущего периода нулевого роста бюджета и значительных трудностей с ресурсами, когда деятельность по оценке отстаивает свое право на существование.)

37. Чрезмерный упор на составление бюджетов по программам связан с серьезными рисками. Документы, касающиеся бюджета по программам, могут включать слишком много подробностей и рутинной информации, отнимая у администрации много времени для их подготовки и иногда делая их неудобными для рассмотрения руководящими органами. Координация бюджетов по программам может приводить к тому, что решения по программам принимаются в рамках довольно жесткого двухгодичного периода. К этому времени данные об осуществлении программы и финансовых ресурсах еще не могут быть эффективно сопоставлены, поэтому могут по-прежнему преобладать старые структуры принятия решений на основе ресурсов, выделяемых по статьям расходов (расходы на персонал, командировочные расходы, обслуживание и т.д.).

38. Наиболее важным является то, что слишком большой упор на разработку бюджета по программе без систематических последующих действий связан с риском возникновения у участников программы циничного отношения ко всему циклу программирования. Бюджеты по программам могут рассматриваться как требуемый ритуал, который имеет незначительные практические последствия или не имеет их вообще, поскольку отсутствует последующий процесс фактической оценки осуществления запланированных мероприятий. Такая несбалансированность также связана с риском серьезного ослабления вероятности осуществления программ, если организация представляет дальнейшие подробно разработанные планы и цели без проведения критического анализа достигнутых результатов для уточнения и повышения эффективности будущих мероприятий.

39. Дело заключается не в ослаблении упора на бюджеты по программам (и среднесрочные планы). Они представляют собой единственную довольно широкую основу для принятия решений секретариатом и государствами-членами о деятельности организаций, и они концентрируют внимание на целях и планируемых результатах программы, которые лишь следует усилить. Речь также не идет о том, чтобы оценка подразумевала тот же объем документации, требуемой для разработки бюджетов по программам. В данном случае необходима основательная практическая сбалансированность, ведущая к улучшению оперативной и программной деятельности.

40. В этой связи необходима тесная связь между разработкой бюджетов по программам и оценкой для обеспечения непрерывного потока аналитической информации относительно имеющихся ресурсов и результатов деятельности. Сроки поступления и объем такой информации должны обеспечивать наиболее эффективное распределение имеющихся ограниченных ресурсов и принятие основных политических решений. Это требует от руководителей высшего звена обеспечения тесного сотрудничества между персоналом, разрабатывающим бюджет, программы, политику и оценку, а также руководителями программ вместо того, чтобы бюджетные перспективы с их жесткими финансовыми рамками, вниманием к деталям, краткосрочными перспективами, административной и финансовой направленностью и жесткими временными рамками преобладали в информации, представляемой лицам, принимающим решения. Вместо этого следует объединять информацию по контролю и оценке для обеспечения соответствующей текущей и надежной информации для принятия комплексных и обоснованных решений.

41. Бюджет по программам является далеко не единственным этапом, с которым должна быть тесно связана оценка. Упомянутые выше инициативы организаций достойны одобрения, но всем организациям системы необходимо периодически проводить оценку качества и соответствия их процессов принятия решений. В главах V и VII далее рассматриваются вопросы обратной связи по оценке и представления докладов, а также практического использования и значения оценки для процесса принятия решений в организациях. Некоторые другие ключевые элементы кратко изложены в последующих четырех разделах.

B. Разработка проектов и программ

42. Мероприятия по разработке проектов и программ в организациях системы Организации Объединенных Наций неизбежно сталкиваются со многими трудностями и неудачами, учитывая, что они призваны содействовать решению международных экономических, социальных и технических проблем, а также вопросов сотрудничества. Основополагающие проблемы зачастую имеют весьма сложный и лишь частично выявленный характер. Цели этих мероприятий должны зачастую отражать компромиссный результат политических переговоров, особенно учитывая расширение масштабов и значения этой деятельности. Предоставляемые ресурсы являются весьма скромными по сравнению с решаемыми неотложными проблемами. Результаты зачастую зависят от не поддающихся контролю внешних факторов. Эти мероприятия должны подчас носить экспериментальный и каталитический характер, преследуя цель широких нововведений. По всем этим причинам жесткое и "оптимальное" предварительное планирование невозможно или нежелательно, а контроль и постоянная оценка являются необходимыми механизмами для содействия оперативной корректировке при наличии неизбежных трудностей, а также меняющихся условий и потребностей, которые возникают в ходе осуществления мероприятий.

43. Однако эффективная разработка проектов и программ является необходимой не только для содействия эффективному контролю и оценке, но и для расширения возможностей успешного их осуществления. Если отсутствует представление о том, в каком направлении и как должна развиваться программа, то, безусловно, будет невозможно определить, будут ли достигнуты поставленные цели. Несмотря на все трудности, которые будут возникать, тщательно разработанная программа и проект могут избежать многих трудностей и содействовать созданию основных элементов управления, требуемых для достижения поставленных целей. Поэтому тщательно разработанная программа или проект должны как можно более четко определять решаемую проблему, ключевые внешние факторы, цели (ожидаемые действия или изменения), требуемые ресурсы, последовательность мероприятий в программе работы, показатели для определения прогресса и эффективности работ и конечные результаты (ожидаемые продукты).

44. Введение систем бюджетов по программам во многих организациях, а также расширение использования внутренней самооценки проектов технического сотрудничества и программ центральных органов обеспечивают важный стимул и рамки для более эффективной разработки проектов и программ. Положение значительно улучшилось по сравнению с прошлым десятилетием, когда можно было встретить заявление о том, что какой-то отдел планирует затратить значительные ресурсы на "помощь" какой-либо аморфной группе, с тем чтобы улучшить что-то в какой-либо определенный период времени в будущем.

45. Однако, к сожалению, результаты текущих оценок по-прежнему вскрывают многие проблемы разработки проектов, которые серьезно сдерживают их эффективное осуществление. Цели проектов имеют двойственный, нереальный характер, или их невозможно определить. Основная проблема, которую решает проект, недостаточно четко определена. Не выявлены бенефициары программы или проекта (или с ними не проведены консультации). Не приняты во внимание важные внешние факторы. Наблюдается путаница в том, что касается целей, мероприятий и результатов. Слабо разработана последовательность операций цикла: ресурсы - мероприятия - результаты, что ведет к значительным задержкам и срыву мероприятий. Круг обязанностей недостаточно четко определен, что затрудняет принятие важных мер. Осуществление мероприятий имеет скорее открытые, чем ограниченные временные рамки. И почти во всех организациях по-прежнему слабо используются показатели результативности и эффективности. К сожалению, опытные сотрудники по оценке сообщают, что периодически возникают одни и те же проблемы, связанные с разработкой проектов и программ.

46. По-видимому, имеются две основных причины постоянного возникновения таких проблем: нечетко определен круг обязанностей руководителей отделов по разработке проектов и значительный объем работы. Лишь в нескольких организациях подразделения по оценке несут ответственность за совершенствование разработки проектов. В большинстве организаций ответственность за разработку, видимо, лежит где-то на уровне операций отдела по программированию или она распределена между руководителями программ в рамках всей организации. Она "интегрирована" в самом общем смысле, но конкретно не подразумевает осуществление определенных мероприятий и контроля за ними в целях улучшения деятельности по разработке проектов на уровне всей организации. В некоторых из этих организаций персонал по оценке включен в процесс утверждения проектов (а то и программ), но эти сотрудники, видимо, играют весьма незначительную роль. В большинстве других организаций они должны полагаться на обеспечение обратной связи посредством общих указаний или результатов конкретных оценок, для того чтобы попытаться вступить в контакт с сотрудниками, разрабатывающими проекты и программы.

47 Представляется, что такое ограниченное участие персонала по оценке по крайней мере частично обусловлено опасениями руководителей программ, что эти сотрудники будут вмешиваться в процесс принятия решений и практически не одобрят проекты. Однако на практике разработка проектов играет консультативную и вспомогательную роль. Разработка предусматривает деятельность специалистов, для того чтобы проект или программа имели, по возможности, четкую и хорошо разработанную структуру в целях достижения запланированных результатов.

48. Вторая проблема связана с объемом работы, необходимой для разработки проекта. Многие организации имеют не только сотни или даже тысячи проектов технического сотрудничества, но сотни программ, подпрограмм, административных и других мероприятий центральных органов, которые все шире включаются в рамки программирования. Сравнительно новые и недостаточно комплектованные центральные подразделения по оценке по-прежнему в целом занимаются развитием системы оценки, в настоящее время они в среднем тратят лишь 5% своего времени на разработку проектов и программ. Однако низкий уровень разработки непосредственно оказывает отрицательное влияние на общий объем работы по оценке. Это ведет к тому, что на оценку тратится значительно больше времени, и она становится неэффективной, поскольку персонал по оценке должен вести борьбу за отбор и пересмотр целей программы и внутренней последовательности мероприятий до того, как они смогут начать оценку прогресса и результатов.

49. ЮНИСЕФ, ЮНИДО, ФАО, ПРООН, УВКБ и ВОЗ находятся в числе тех организаций, которые уделяют особое внимание совершенствованию процесса разработки проектов, но ведущее место принадлежит МОТ, которая ввела процедуры, которые многие другие подразделения по оценке используют для своих собственных систем. В системе МОТ, которая была введена в 1977 г., сделан упор на разработку и оценку в качестве основного подхода к главным направлениям деятельности, процедурам и программам подготовки персонала, а также в качестве постоянного процесса совершенствования разработки проектов и консультативного "подразделения по обслуживанию". Соответствующая работа осуществляется в широких масштабах: группа по оценке провела более 50 семинаров по разработке и оценке, в которых участвовало около 1 000 сотрудников МОТ и других организаций; она разработала на основе ЭВМ перечень, содержащий около 1 000 показателей результатов или эффективности работы, и проинструктировала персонал по вопросам их использования; ежегодно она анализирует и проводит неофициальные консультации примерно по 200 проектным предложениям и документам.

50. По мере того, как организации постепенно переходят от оценки проектов технического сотрудничества к систематическому охвату всех типов программ, подпрограмм, административных и других мероприятий, "поддающаяся проверке оценка" станет все более необходимой. Такой подход традиционно применяется персоналом для предварительной оценки того, достаточно ли хорошо разрабстана программа, чтобы позволить ее успешную оценку. Однако такой подход все шире применяется в качестве инструмента управления, используемого для анализа программы в целях выявления изменений и оценочной информации, которая сделает ее более эффективной, поддающейся оценке и готовой для осуществления в целях достижения желаемых результатов и эффективности.

51. Таким образом, поддающаяся проверке оценка является важной текущей административной обязанностью и функцией, которую центральное подразделение по оценке или другой соответствующий персонал могут выполнять. В тесном сотрудничестве с руководителями программ можно проанализировать любую программу или подпрограмму на основе использования растущего опыта в области практики и методов в целях содействия обеспечению "административной основы" для успешного осуществления программы. Имеются следующие основные элементы поддающейся проверке оценки:

а) обзор ресурсов, правовых рамок, целей, мнений руководителей и лиц, принимающих решения, рабочих планов и последовательности программ для описания того, что предполагается осуществить;

b) составление документов и достижение договоренности относительно мер и источников информации, которые будут использованы для того, чтобы показать, что программа осуществляется успешно, чтобы выявить пробелы в оценках и данных и по возможности заполнить эти пробелы;

c) изучение реального соответствия выполнения программы, особенно на местах, ее описанию в пункте a) выше;

d) разработка предварительных оценок вероятности осуществления программы или необходимости ее пересмотра и определения более реальных целей;

e) рассмотрение вопроса о том, будет ли обратная связь в ходе осуществления программ соответствующей и непосредственно полезной для руководителей программ;

f) определение областей деятельности, которую можно подвергнуть оценке с точки зрения прогресса в достижении поставленных целей, а также других областей, в которых могут быть введены изменения в отношении ресурсов, рабочих планов или целей для повышения эффективности программы.

52. Необходимость хорошо разработанных и эффективно осуществляемых мероприятий становится все более очевидной по мере того, как организации расширяют свои структуры программирования, контроля и оценки. Объем работы в рамках процесса обеспечения разработки проектов также значительно возрастает. В каждой организации необходимо определить конкретные обязанности, процессы и мероприятия преимущественно в рамках центрального подразделения, по оценке, для обеспечения эффективной разработки проектов и частично в качестве основы для контроля и оценки, но прежде всего для содействия осуществлению более эффективного управления в целях достижения целей проектов и программ.

C Системы информации

53. Основная предпосылка контроля и оценки подразумевает, что эффективный процесс принятия решений требует постоянного притока информации о прогрессе и результатах работы организации. Это предполагает своевременное и соответствующее обеспечение руководителей последовательной информацией, с тем чтобы использовать ее для повышения эффективности операций.

54. Как упоминалось выше, контроль и оценка страдают от того, что они представляют собой "запаздывающие" компоненты цикла программирования, которые осуществляются в последнюю очередь и в период значительных затруднений с ресурсами. Однако в области системы информации оценка значительно выигрывает в результате такого отставания. В литературе по вопросам оценки отмечается, что в последнее время не произошло существенного обновления методики, но что электронная система информации создает весьма значительные возможности улучшения оценки. Организации все шире пересматривают свои потребности в области административной информации, и такой "свежий взгляд" может и должен способствовать более широкой интеграции информации по контролю и оценке в процесс разработки и принятия решений.

55. В ходе обсуждений, проведенных АКК в 1981 и 1982 гг., подчеркивались возможные общесистемные координационные мероприятия для развития электронных систем связи, учитывая их важность для коренного обновления методов административной работы и их ценность для международной деятельности организаций. В докладе ОИГ 1982 г. о связи в системе Организации Объединенных Наций 10/ отмечается,

что Организация расходует ежегодно около 100 млн. долл США на связь и содержится призыв уделять больше внимания планированию общих потребностей в области связи и эффективному использованию новой техники. Техническая группа Консультативного комитета по координации систем информации (АККСИ) уделяет первоочередное внимание проведению в 1984-1985 гг. анализа использования средств электронной связи и рассмотрению эффективных мероприятий в будущем.

56. В докладе ОИГ 1985 г. об изменениях в использовании ЭВМ содержится вывод о том, что такое использование (особенно персональных или "микро" компьютеров) быстро расширяется в организациях системы Организации Объединенных Наций в Женеве 11/, но что системы управленческой информации в настоящее время недостаточно хорошо развиты и по-прежнему ограничены во многих случаях обычным процессом циклической обработки информации. С середины 70-х годов АКК и Экономический и Социальный Совет подчеркивают необходимость повышения качества информации для удовлетворения тщательно определенных потребностей процесса принятия решений в организациях. Однако представляется, что лишь в последние годы новая техника, методы программирования и программное обеспечение позволили организациям реально начать совершенствование и стандартизацию файлов данных информации, связанной с процессом принятия решений и общих структур систем информаций.

57. ВОЗ, очевидно, продвинулась дальше всех в этой области, разрабатывая электронную систему информации об осуществлении программ, стандартизированную программу и проект "графиков", а также единую административную и финансовую систему для содействия планированию, прогнозированию и контролю в рамках общего процесса управления. Однако сочтено, что по-прежнему необходимо значительное улучшение информационной базы для достижения более высококачественного программирования и оценки. Аналогичным образом в анализе мероприятий по оценке, проведенном ЮНИСЕФ в 1984 г. 12/, подробно рассматриваются некоторые основные проблемы сбора необходимой информации и данных для ситуационного анализа и разработки программ совместно с правительствами на национальном уровне, а также трудности в области создания и использования эффективных систем информации для контроля, оценки, обратной связи и составления докладов.

58. Другие учреждения в ходе анализа циклов программирования и систем управления также выявили необходимость совершенствования систем информации и обеспечения более стабильного притока информации об осуществлении программ. Однако переход на электронные системы пока что ведет к усилению упомянутой выше несбалансированности в области программирования: некоторые учреждения полностью перешли на электронную систему данных по планированию бюджета по программам, но сделали весьма мало для обеспечения электронной обработки информации по контролю и оценке достигнутых результатов. Наблюдающееся распространение внутренней самооценки должно привести к постепенному преодолению этой проблемы. Однако необходимо еще много сделать для того, чтобы оперативно получать информацию о результатах деятельности, охватывать ею все виды программ и улучшить ее качество.

59. Также существуют практические проблемы в области объединения систем финансовой информации и информации о результатах деятельности. Они включают различные временные периоды, запоздалое представление докладов и спорадическую переоценку ключевых переменных, которые нарушают последовательность и возможность сопоставления данных об эффективности работы.

Финансовые данные зачастую не отражают "источник средств", и они не разбиты с точки зрения результатов. Некоторые организации, например, осуществляют внутреннюю самооценку программ центральных органов, но испытывают трудности с получением основной информации о затратах на уровне элементов программы или подпрограммы: это приводит к тому, что даже простой анализ мероприятий с точки зрения эффективности затрат становится весьма трудным, а то и невозможным.

60. Новые электронные системы и программное обеспечение должны постепенно содействовать решению многих из этих проблем. В системах информации в настоящее время много внимания уделяется развитию систем обеспечения решений, с тем чтобы содействовать процессу принятия решений специалистами и руководителями на всех уровнях в организации. По сравнению с традиционной системой селективной управленческой информации, упомянутый выше подход способствует более гибкому применению программного обеспечения оценки, что позволяет потребителю лично отбирать и составлять соответствующую информацию, оценивать ее, используя многие различные методы и технику, а также пересылать результаты другим потребителям. Более широкое использование электронной техники и специалистов во всех организациях, а также расширение систем баз данных должно способствовать существенному повышению качества анализа результатов деятельности и обратной связи.

61. В более долгосрочном плане подразделения по оценке могут способствовать улучшению развития электронной системы информации, подчеркивая основополагающую необходимость обеспечения руководителей на всех уровнях постоянной и четкой информацией о результатах работы. Такая обратная связь и система представления докладов о результатах работы, которые являются решающе важными для успешной деятельности организации и эффективного использования оценки, далее рассматриваются в главе V.

2. Другие функции по анализу

62. Оценка, как она определена в пересмотренном ОИГ в 1983 году глоссарии терминов, применяемых при оценке 13/, является лишь одним из многих видов анализа деятельности организации, который в отличие от других видов в основном связан с систематическим определением результатов программы и проекта в свете их целей. Однако в последние несколько лет оценка и другие основные функции анализа предусматривают уделение повышенного внимания эффективности управления.

63. Оценка всегда косвенно связана с анализом эффективности систем управления. Проблемы, выявляемые в ходе оценки, зачастую обусловлены не остаточными административными системами, а сами административные процессы в настоящее время являются предметом некоторых исследований по оценке. Однако в последнее время стал проявляться повышенный интерес к оценке эффективности (в подтверждение этой тенденции термин "эффективность" добавлен в определение оценки в первом пункте настоящего доклада). В правилах Организации Объединенных Наций по мониторингу программ, которые были одобрены Генеральной Ассамблеей в 1982 году, отмечается, что цель оценки заключается в определении не только целесообразности, продуктивности и влияния мероприятий организации, но и их эффективности. Аналогичным образом ЮНИСЕФ и его правление подчеркнули необходимость включения в оценку анализа эффективности затрат. Они считают, что это, как правило, представляет собой наилучший способ оценки всей программы при отсутствии прочих мер, оказывающих влияние, а также что анализ эффективности затрат является наилучшим показателем рационального использования ресурсов программ в период экономических и бюджетных трудностей.

64. Другие основные функции по анализу также развиваются в этом направлении. В некоторых организациях внешние ревизоры находятся среди самых горячих сторонников более широких систем оценки. Программы работы ревизоров в полдюжине крупных учреждений в 1985 г. включают анализ применения процедур контроля и оценки проектов и программ. Кроме того, в последние несколько лет Группа внешних ревизоров этих организаций рассматривает более широкие методы оценки с точки зрения расходов. В целях анализа эффективности расходов и адекватности систем управления для обеспечения эффективного использования ресурсов эти методы выходят за рамки традиционного подхода ревизора, подразумевающего проверку соответствия финансовой или административной деятельности заранее определенным стандартам или критериям.

65. Внутренние ревизоры также расширяют свою деятельность. Например, в Организации Объединенных Наций, ПРООН и ЮНИСЕФ их работа выходит за рамки простой ревизии и включает рекомендации относительно повышения эффективности и расходов и процессов управления посредством улучшения профессиональной подготовки и расширения масштабов анализа. Деятельность внутренних ревизоров способствует проведению оценки в таких организациях посредством анализа и обеспечения практического применения разработанных процедур контроля / оценки во многих отделениях по всему миру. В этих и некоторых других организациях наблюдается расширение обмена рабочими программами, замечаниями по докладам и информацией о соответствующих оперативных результатах между персоналом по оценке и внутренней ревизии.

66. Многие из этих организаций также имеют небольшие управленческие службы. В докладе ОИГ 1981 года по этому вопросу 14/ отмечено, что организациям необходимы такие службы для постоянного анализа и повышения эффективности деятельности. Однако ОИГ пришла к выводу, что ресурсы управленческой службы и ее достижения являются весьма скромными, причем упор делается на спонтанное решение проблем и работу, которая распылена по многим областям. ОИГ настоятельно призвала провести работу по более четкому определению и укреплению этих функций при минимальных затратах. Организации в целом согласились, но сослались на ограниченность ресурсов для дальнейшего прогресса. Тем не менее представляется, что сотрудничество и обмен информацией между этими службами и подразделениями по оценке постепенно приобретают более регулярную основу.

67. Сравнительно новым добавлением к функциям анализа и оценки организации является растущая роль электронно-вычислительных служб, в частности для планирования и развития электронных систем. В докладе ОИГ 1985 года об изменениях в использовании ЭВМ отмечается, что при тщательном планировании, анализе и развитии применение ЭВМ может обеспечить новые эффективные инструменты для улучшения служб организации, способствовать выполнению персоналом его работы и повысить общую производительность (т.е. обеспечить больший объем "товаров" и услуг и более высококачественные результаты от вложенных ресурсов). Эффективное развитие электронных систем требует использования аналитических методов и процессов для выявления перспективных областей использования ЭВМ, оценки затрат и выгод и последующего анализа достигнутых результатов. Поэтому электронно-вычислительные службы должны все шире участвовать в оперативных оценках и деятельности по повышению производительности по мере расширения использования ЭВМ в этих организациях.

68. Каждая из этих групп по анализу имеет свой собственный круг обязанностей и функций, которые должны осуществляться в рамках сбалансированной системы анализа: например, персоналу по оценке было бы нецелесообразно проводить оценку адекватности финансового контроля или внутренним ревизорам - проводить тщательную оценку программ или проектов. Однако существующая тенденция подразумевает, что все они постепенно уделяют все более внимание повышению эффективности, производительности и улучшению систем управления. Каждая группа является небольшой, но их объединенные усилия должны содействовать тому, чтобы организации переключили свое внимание с вопросов, касающихся вводимых ресурсов и соблюдения процедур, на эффективность операций, достигнутые результаты и повышение качества программ и услуг.

E. Подготовка кадров

69. Последний крупный элемент, связанный с интеграцией оценки в процесс разработки и принятия решений, связан с областью, в которой прогресс вызывает наибольшее разочарование. В докладе ОИГ 1983 года о состоянии внутренней оценки сделан вывод о том, что подготовка кадров осуществляется в весьма ограниченных масштабах, а также что такая подготовка будет постоянно необходима даже после создания эффективных систем оценки. В докладе также отмечается, что чем более соответствующими будут подготовка и материалы по оценке, тем быстрее сотрудники, управляющие и руководящие органы станут понимать, поддерживать и использовать деятельность по оценке.

70. В последние несколько лет МОТ, ЮНИДО и УБКБ начали осуществлять программы подготовки персонала по оценке, охватывают значительную часть персонала центральных органов, отделений на местах и зачастую национальных сотрудников, участвующих в работе по оценке. ВОЗ не только включила подготовку по оценке для всех сотрудников в качестве части предварительной подготовки в рамках процесса управления ВОЗ, но также осуществляет перегодготовку в рамках семинаров по организационной политике и стратегии для всех сотрудников категории специалистов в центральных органах и части таких сотрудников в региональных отделениях. МАГАТЭ и ЮНЕП осуществляют определенную профессиональную подготовку, а ЮНИСЕФ и БПР также начали осуществление программ профессиональной подготовки по оценке в качестве части их подготовки в рамках циклов осуществления программ и проектов.

71. Однако в других организациях подготовка в области оценки находится лишь в стадии планирования или практически еще не началась. Помимо небольших организаций, ЭАО, ЮНЕСКО, ПРООН, ФПА пока еще делают мелкого в этой области. Секретариат Организации Объединенных Наций пока еще не осуществляет какой-либо подготовки многих сотрудников, которые должны осуществлять децентрализованную оценку в центральных органах и других отделах. ПРООН расширяет свои усилия в этой области, но перед ней стоят весьма широкие задачи профессиональной подготовки, предусматривающие вклад персонала ПРООН, работающего на местах, и других участников, которые будут играть важную роль в области функционирования пересмотренной системы контроля, оценки и представления докладов.

72. В большинстве организаций имеются весьма скромные средства на подготовку персонала, а международные масштабы их деятельности вряд ли смогут охват всего персонала и других сотрудников, участвующих в мероприятиях по оценке. Однако важность оценки для совершенствования программ и повышения их эффективности требует широких усилий по подготовке кадров. По мере того, как организация расширяет охват своих систем внутренней оценки, включая, помимо проектов на местах, программы и административные процессы в центральных органах, эта потребность в подготовке кадров станет еще более острой.

73. Профессиональная подготовка в области оценки может производиться отдельно или в рамках рабочей группы, или в качестве части программы в области разработки и оценки или подготовки в рамках основной программы организации, или цикла осуществления проекта. Сотрудники центрального подразделения по оценке могут обеспечить недорогую программу подготовки по оценке для персонала центральных органов, причем в качестве дополнительной выгоды они установят непосредственный контакт с руководителями программ, которые должны применять методику оценки, содействовать более лучшему пониманию проблем потребителей, а также они могут корректировать профессиональную подготовку по оценке в случае возникновения особых потребностей или изменений обстоятельств. При отсутствии средств на подготовку персонала на местах существуют альтернативные возможности, например "подготовка преподавателей" в области оценки, обеспеченная в рамках предварительной подготовки персонала, охват людей, которые посещают центральные органы или ждут нового назначения, включая это в качестве части программы региональных совещаний или сочетая это с миссиями по оценке на местах.

74. Подготовка персонала в области оценки и других основных элементов цикла управления выходит за рамки простого ознакомления людей с обычными процедурами организации. Как отмечал АКК в 1981 году, увеличение числа специалистов по оценке и расширение организационной базы являются "важными предпосылками" эффективного обеспечения оценкой ключевых процессов управления. В этой связи профессиональная подготовка в области оценки должна способствовать пониманию персоналом принципов эффективной разработки проектов, контроля и оценки, а также признанию их важности в качестве инструментов управления. Подготовка должна расширить возможности и совершенствования их собственных программ и проектов, мер, направленных на повышение эффективности, а также понимание и использование информации по оценке, вместо того, чтобы полагаться на внешнюю помощь специалистов для осуществления этих функций. Наиболее важно четко показать стремление руководства поддерживать и расширять упор на эффективность и результативность мероприятий в рамках всей организации. Оценка является важным инструментом для совершенствования всех операций, но она не может служить в этих целях, если персонал не знает, как использовать ее, и отсутствуют стимулы для активного применения оценки.

IV. МЕТОДИКА

75. Методика представляет собой определенную совокупность методов анализа, отобранных и применяемых для проведения оценки того или иного мероприятия. Доклад ОИГ 1979 года относительно исходных руководящих принципов внутренних систем оценки содержит довольно обширную главу, касающуюся соображений методологического характера 15/. В докладе рассматриваются трудности и проблемы использования более точных методик в системе Организации Объединенных Наций, отмечается важность четко определенных целей и трудности их практической разработки, обсуждаются возможности разработки эффективных показателей и возможные уровни оценки от наиболее простых до самых сложных.

76. В докладе ОИГ 1981 года о состоянии внутренней оценки отмечается общее согласие между организациями относительно необходимости разработки общих руководящих принципов оценки, хотя и признается различие положений в организациях. Они также согласны с тем, что следует улучшить методику оценки в рамках прагматического подхода, который будет предусматривать эффективную деятельность по проведению оценки на основе как можно более простой и полезной методики. Наиболее важной проблемой того времени был охват оценкой не только проектов технического сотрудничества, но и более широких программ, а также весьма разнообразных организационных мероприятий.

77. В последние несколько лет наиболее существенный прогресс в области методики связан с научным расширением внутренней самооценки. Как отмечалось в главе II, в настоящее время такой подход осуществляется или вводится для проектов технического сотрудничества в трех четвертях организаций, а в одной трети их он применяется также и для программ центральных органов.

78. Внутренняя самооценка использует упрощенную методику, но ее простота позволяет вводить стандартные требования и широко использовать оценку в рамках всей организации. Организации в целом разработали, проверили и распространили подробные руководящие принципы или руководства, содержащие четкие и конкретные указания по проведению оценки, которые создают основу документированного и упорядоченного процесса оценки. Кроме того, для проектов технического сотрудничества большинство организаций учитывает процедуры, созданные другими организациями при разработке своих собственных процедур. Как отмечено в главе VI.B., в настоящее время осуществляются дальнейшие мероприятия в целях более тесного согласования в рамках системы этих основных методов и руководящих принципов оценки.

79. Как отмечено в главе III.B., совершенствование разработки проектов представляет собой медленный, но важный процесс, включающий сотни или даже тысячи отдельных проектов и подпрограмм в каждой организации. Однако в силу того, что самооценка включена в операции в качестве обычного процесса управления, она эффективно содействует более тесному и систематическому рассмотрению аспектов и проблем, связанных с разработкой проектов в рамках всей организации. Кроме того, она обеспечивает основу для остальной системы оценки, поскольку она облегчает анализ структур проведения оценки, а также служит в качестве прямого вклада для использования более широких видов оценки.

80. Проблемы и путаница по-прежнему существуют при разграничении между контролем и внутренней оценкой в рамках одной организации и между организациями, а также на уровне международной деятельности по оценке в целом (см. следующую главу). Однако ясно, что работа по оценке стала проводиться более эффективно и, учитывая значительно более широкие возможности рассмотрения основополагающих вопросов и проблем, когда соответствующее мероприятие хорошо разработано, эффективный процесс контроля обеспечивает надежную и своевременную информацию о

результатах работы, а внутренняя оценка уже выявила и рассматривает по крайней мере некоторые основные результаты и элементы, связанные с эффективностью деятельности.

81. Вторая текущая тенденция подразумевает расширение усилий по проведению глубокой оценки. В настоящее время активно осуществляется деятельность по проведению этих более сложных оценок, которая только зарождалась четыре года назад. Почти все организации проводят избирательную и глубокую оценку проектов, а также различные виды более широких оценок мероприятий технического сотрудничества, выходящих за рамки отдельных проектов. Более половины организаций создали или создают определенную форму оценки мероприятий центральных органов, зачастую включающих не только компоненты текущих программ, но и административные, специальные и другие мероприятия.

82. Эти усилия все шире отражаются в докладах по оценке, примеры которых содержатся в докладе 85/10 ОИГ. Они также способствуют разработке новой методики и руководящих принципов. Например, МОТ разработала руководящие принципы создания и оценки исследовательских проектов 16/. Сотрудники по оценке Организации Объединенных Наций подготовили документ для рабочей группы ЮНКТАД, касающийся возможной оценки подсистем в целях получения политической и технической информации и результатов аналитических исследований, а также для широкой подлержки межправительственных переговоров 17/. В последующем исследовании, подготовленном консультантами для ЮНКТАД, рассматривались методы возможного, хотя и ограниченного, применения оценки результатов исполнения бюджета по программам ЮНКТАД 18/. В упоминавшемся выше исследовании ЮНИСЕФ рассматривалась необходимость согласования традиционных методов "строгой" оценки с другими методами программирования и оценки, которые более соответствуют деятельности сообщества и неопределенностям, связанным с программированием 19/. ЮНФПА разработала руководящие принципы и процедуры для сотрудников, правительств, консультантов и других лиц, использующих ее методику глубокой оценки 20/.

83. В текущей деятельности в системе организаций, а также в литературе по вопросам оценки подчеркивается тот факт, что оценка программ представляет собой многогранный процесс. Методологический подход может толковаться весьма узко, как требующий широких социологических исследований, или более гибко - как один из видов систематических исследований. Выбранный метод оценки в значительной степени зависит от содержания программы и особых показателей. "Программа" может практически представлять собой несколько программ, подпрограмму или мероприятия в определенном географической районе. Оценка может иметь "формирующий" (оценка хода осуществления программы для оперативного внесения улучшений) или "суммируюший" характер (определение эффективности ее выполнения до принятия основных решений относительно продолжения, расширения или сокращения программы). Она может подразумевать оценку хода осуществления программы, ее продуктивности или результатов или ретроспективный анализ или определение ее воздействия.

84. Три основных проблемы ограничивают строгий и унифицированный метод глубокой оценки программы. Во-первых, программа определяется как совокупность мероприятий, направленных на достижение конкретных целей. Однако реальные программы весьма различаются между собой с точки зрения организационной структуры, последовательности и стратегии, а также специфичности целей: зачастую они могут быть просто произвольным набором мероприятий, сведенных вместе для административного удобства.

85. Во-вторых, ограниченность времени и ресурсов, имеющихся для оценки программ, в частности в системе Организации Объединенных Наций с ее небольшими ресурсами для оценки и центральными подразделениями по оценке, требует тщательного выбора методов оценки программ и как можно более эффективного и прагматического ее проведения. Третий фактор, тесно связанный со вторым, заключается в том, что оценка программ не может охватывать все аспекты программы, в частности в международных организациях, где оценка зачастую должна сочетать в себе определенные интересы процесса разработки и принятия решений и потребности секретариатов и руководящих органов финансирующего учреждения, исполнительного учреждения и, возможно, сотрудничающих организаций, а также тех, которые получают помощь, и зачастую правительств стран-доноров.

86. В силу этих сложностей и затруднений отсутствует какой-либо "один наилучший путь" проведения оценки программ. Кроме того, каждому учреждению необходимо разрабатывать свои собственные нормы для разработки и процедур оценки, сбора данных, подготовки, анализа и толкования, а также представления докладов, их анализа и использования. Эти нормы должны повысить точность основных показателей эффективной оценки программ, для которой характерна независимая, систематическая и непредвзятая перспектива, обеспечение объективной информацией, которая является актуальной, надежной и достоверной, оценка результатов, продуктивности и целесообразности мероприятий, а также результаты, выводы и рекомендации, которые способствуют улучшению процесса принятия решений и программ.

87. Методологические нормы для всех различных видов оценки, которую осуществляют организации, должны постепенно устанавливаться в рамках системы оценки, как это осуществлено или осуществляется в отношении внутренней самооценки, а также в рамках конкретных обязанностей по проведению отдельных оценок. В докладах об оценке следует как можно более четко и последовательно отражать избранный метод, с тем чтобы читатели поняли и оценили методику проведения оценки. Например, введение в последних докладах по оценке программ МТЦ содержит резюме общих целей и масштабов исследования: в частности, согласованные аспекты, которые должны быть рассмотрены, этапы оценки, собранную информацию и процесс ее осуществления, а также, в качестве приложения, доклад включает круг полномочий консультантов 21/.

88. Методика и нормы оценки не должны отодвигать на второй план ее сущность, но весьма важно как можно более четко и на высоком уровне определить эти параметры, а затем осуществлять жесткий "контроль качества" для их соблюдения. В системе организаций снизилось число случаев, когда "оценка" представляет собой узкие, поверхностные, аморфные, ориентированные на ресурсы и описательные обзоры. Но эффективные методы и нормы оценки являются необходимыми не только для того, чтобы проводить разграничения между оценкой и другими обзорами и докладами. Они также необходимы для того, чтобы избежать существенных ошибок при анализе, а также создать и поддерживать надежность оценки в качестве эффективного источника обеспечения процесса разработки и принятия решений.

89. За последние четыре года организации достигли существенного прогресса в области уточнения и использования методов оценки программ технического сотрудничества, и этот опыт позволяет двигаться дальше к более унифицированным методам и нормам. Как отмечено выше, то же самое можно сказать в отношении деятельности по проведению глубокой оценки. По мере приобретения опыта учреждениями должны появиться полезные методы, подходы и нормы также и в этой сложной области. Однако этот процесс будет неизбежно развиваться постепенно.

V. ОБРАТНАЯ СВЯЗЬ И ПОДОТЧЕТНОСТЬ

90. Оценка бесполезна, если она не используется. Эффективная и продуктивная система обратной связи и подотчетности является необходимым условием в каждой организации для обеспечения использования оценки. В последующих двух разделах рассматривается достигнутый прогресс и проблемы, связанные с совершенствованием существующих систем принятия решений.

A. Внутренняя обратная связь

91. Организации системы Организации Объединенных Наций сталкиваются с определенными основополагающими структурными проблемами, которые осложняют процесс принятия решений, как это отмечено в главе III.A. Цикл программирования применяется неравномерно в отношении регулярных мероприятий по сравнению с внебюджетными мероприятиями, проектов на местах и программ центральных органов, а также административных и специализированных функций. Процесс принятия решений должен также учитывать правительственных и институционных партнеров с их весьма различающимися требованиями и возможностями в отношении принятия решений. Организации разработали основные элементы цикла программирования, но еще не установлена полная аналитическая связь между ними и по-прежнему упор делается на вводимые ресурсы, а не на результаты.

92. Кроме того, за эти годы организации накопили значительный опыт в области процедур информации, контроля и представления докладов. Однако эти процедуры пока еще не удовлетворительны, как об этом свидетельствует оценка цикла программирования, упомянутая в главе III, и неизменное беспокойство руководящих органов в связи с чрезмерным количеством общей документации и незначительным числом докладов о результатах работ. В любой такой организации существует опасность того, что программирование, представление докладов и контроль превратятся в громоздкие и дорогостоящие мероприятия. Такие системы могут подорвать саму основу контроля и отчетности, поскольку их механическая жесткость мешает оперативной обратной связи и нововведениям, а также постепенно отдаляет их от практических и меняющихся потребностей лиц, принимающих решения.

93. В последние годы многие организации обновляют и совершенствуют процессы управления. Первый шаг заключается в признании различных информационных потребностей на трех основных уровнях процесса принятия решений.

a) На уровне проекта или подпрограммы отдельным руководителям необходима непосредственная сравнительно подробная оперативная и оценочная информация о ходе осуществления операций для содействия корректировке мероприятий в ходе их осуществления.

b) На уровне программ (департаменты, подразделения, отделы) необходима конкретная, но сводная оценочная информация о ходе работы для контроля общего осуществления программы и ее компонентов, а также для представления данных в целях тактического планирования будущих мероприятий.

c) На уровне управляющих высшего звена и руководящего органа необходима различная тщательно отобранная и оценочная информация о ходе работы (на основе анализа и резюме выводов, а также оценок) для определения общей стратегии и приоритетов программы, разработки политики обеспечения программы, анализа и совершенствования программы и организационной структуры.

94. Кроме того, эти три уровня принятия решений, к сожалению, широко разбросаны в географическом отношении. В большинстве организаций системы они распределены между действующими проектами, отделениями на местах, региональными отделениями по всему миру, а также центральными органами и некоторыми отдельными точками. Такой разброс еще более затрудняет обратную связь, поскольку информация поступает из многих различных источников и может вызвать серьезные проблемы в отношении понимания и толкования, когда сотрудник, занимающийся анализом, или управляющий находятся далеко от источника информации. Кроме того, информационная система организации не может быть замкнутой. Она должна обмениваться надежной информацией со своими заказчиками, бенефициарами, сотрудничающими организациями и в целом с окружающим миром.

95. Контроль и оценка обеспечивают интегрированную и важную структуру информации о результатах для обеспечения и связи этих трех уровней принятия решений.

a) Контроль представляет собой сравнительно непрерывный поток информации об осуществлении мероприятий для обеспечения соблюдения плана поставок ресурсов, проведения работ и требуемых мероприятий, а также выявления необходимости корректировки.

b) Внутренняя оценка обеспечивает регулярную информацию о целесообразности и возможных результатах проектов и подпрограмм в целях более существенной корректировки и переориентации.

c) Глубокая оценка обеспечивает гораздо более избирательную информацию о целесообразности, результатах, продуктивности и эффективности определенных проектов или программ в качестве основы для более широких решений по программе и будущего планирования.

96. Уточнение основных обязанностей и совершенствование мероприятий необходимы в трех широких взаимосвязанных областях, с тем чтобы создать прочную структуру контроля и оценки для получения информации о результатах, которая обеспечивает принятие решений на всех уровнях. Во-первых, хотя внутренняя самооценка находит все более широкое применение, соответствующие системы контроля зачастую остаются слабыми. Информация о затратах и результатах работы в периоды между мероприятиями по внутренней оценке (или при отсутствии таких мероприятий) по-прежнему представляет собой мешанину отрывочных и устарелых данных, неофициальной обратной связи и нерегулярных докладов о результатах работы (которые обычно носят скорее описательный характер, чем отражают результаты работы). Такая система позволяет управляющим высшего звена и руководящим органам лишь периодически оценивать конкретный и общий прогресс и осуществление программ. Кроме того, зачастую не совсем ясно, кто в организациях несет ответственность за совершенствование системы контроля.

97. Во-вторых, процесс совершенствования систем обратной связи и подотчетности требует участия всей организации, для того чтобы определить, какая информация фактически необходима руководителям на различных уровнях, в какой форме и когда, с тем чтобы по возможности упростить систему обратной связи, сделать ее целесообразной и упорядоченной. Кроме того, необходимо разработать показатели результативности для всех типов программ организации. Они могут касаться усилий (объем проделанной работы) или продуктивности (экономическое соотношение вклада и результатов) или эффективности (количественные или качественные меры по достижению целей или осуществлению задач). Как упомянуто в главе III.B относительно разработки и "поддающейся проверке оценки", это подразумевает долгосрочные крупномасштабные мероприятия по улучшению деятельности организаций,

в осуществлении которых могут эффективно участвовать центральные подразделения по оценке. Однако опять же в настоящее время еще не совсем четко определены ответственность, процессы и мероприятия для осуществления этой задачи.

98. В-третьих, постепенное развитие электронных систем информации и связи обеспечивает весьма существенную возможность для комплексной оценки информационных потребностей и более тесного их увязывания со структурами программ. Вместо регистрации отдельных данных, которые должны периодически анализироваться и представляться, электронные системы информации позволяют передавать на более постоянной основе актуальную комплексную информацию. Такую информацию можно интегрировать для принятия решений и контроля на всех уровнях организации, а также более эффективно приспособить к потребностям принятия решений на каждом уровне. Хотя в настоящее время многие организации создали отделы по развитию информационных ситем, а также комитеты административного контроля, тем не менее такие меры в целом по-прежнему находятся на начальном этапе развития 22/.

99. Широкая информационная система, ориентированная на результаты, в конечном счете будет охватывать всю организацию и полный цикл программирования, причем упор будет сделан на объективную информационную обратную связь для принятия решений по вопросам, связанным с продуктивностью организации, программы, проекта или подпрограммы, а также отдельных компонентов. Она будет включать:

a) планирование работы - определение целевых показателей, ресурсов, установление первоочередных целей и норм;

b) контроль за работой - наблюдение за осуществлением программ, обеспечение обратной связи и проведение корректировки;

c) оценку работы - сравнение результатов и поставленных целей, определение объема выполненной работы и обеспечение соответствующей обратной связи;

d) стимулирование производительности работы - определение и применение стимулов в целях выявления и поощрения продуктивной деятельности;

e) развитие производительности - анализ и совершенствование деятельности, а также дальнейшее развитие потенциала и производственных возможностей организации.

100. Такая система будет объединять информацию относительно бюджета, отчетности, представления докладов и достигнутых результатов посредством сбалансированного включения этих компонентов в цикл программирования и принятия решений. Ее цель заключается в том, чтобы заменить существующий в настоящее время беспорядочный и неполный информационный процесс потоком надежной, своевременной и объективной информации для обеспечения по крайней мере наиболее важных потребностей принятия решений по программам. Этот процесс требует долгосрочных совместных усилий руководства высшего звена, а также персонала, занимающегося разработкой бюджетов, финансированием, оценкой, программированием и разработкой политики организации, а также постоянного участия руководителей программ.

101. Многие организации начали работу в этой области. Процесс управления разработкой программ ВОЗ включает систему информации о разработке программ, а также систему отчетности для распространения информации о ходе работы на всех уровнях организаций, причем общий упор делается на "интегральную роль" информации в рамках унифицированного процесса управления в ВОЗ, а также соответствующих мероприятий государств-членов. Организация Объединенных Наций, ФАО, ПРООН, ЮНИСЕФ, ЮНФПА и ВПП подчеркнули необходимость расширения информационного охвата результатов работы и обратной связи, как это отмечено в главе III.A. В системе

самооценки ЮНИДО подчеркиваются структурные последующие мероприятия и обратная связь с органами на местах. Другие организации, такие, как ЮНЕСКО, ИКАО и ЮНЕП, также принимают меры в целях совершенствования процессов, связанных с предоставлением информации, документации и докладов. Также проводится существенная перестройка информационной системы; например, ВОИС осуществляет разработку интегрированной административной системы для контроля за бюджетом, отчетностью и платежами, используя методы анализа стандартизированных систем, а также тесно сотрудничая с отделами, потребляющими такую информацию, для определения потоков административной информации и потребностей в рамках ВОИС.

102. Постепенно расширяется роль центральных подразделений по оценке в таких процессах. В большинстве подразделений довольно четко определены обязанности относительно общего развития, управления, обеспечения и качественного контроля за внутренней системой оценки, координирования рабочих планов (а также зачастую осуществления) различных видов избирательной глубокой оценки. Многие подразделения отвечают за анализ результатов оценки и предоставление кратких докладов руководящим органам. Некоторые подразделения создали или создают электронные "банки памяти" результатов оценки для содействия осуществлению этих функций.

103. Большинство подразделений также разработало определенную конкретную методику обратной связи в области оценки, например специальные или периодические доклады о ходе работы высшему руководству или комитетам по программам, распространение корректив по программам среди персонала или семинары и рабочие группы для персонала по анализу результатов оценки. Например, МОТ делает упор на развитие системы информации по оценке, включающей документальную или электронную базу данных, а также различные официальные и неофициальные каналы распространения информации для более эффективного принятия решений и планирования на различных уровнях разработки решений 23/. Последующие мероприятия по корректировке на основе оценки также весьма важны, и, хотя некоторые организации разработали соответствующие процедуры в этих целях, другие пока еще не имеют таких официальных процедур.

104. К сожалению, в более широкой области развития и обратной информационной связи на уровне всей организации центральные подразделения по оценке, а также другие отделы пока еще имеют недостаточно четко определенный круг обязанностей. Это уже отмечалось в отношении систем контроля, совершенствования разработки проектов и программ и анализа информационных потребностей лиц, принимающих решения. Несмотря на важность эффективного охвата оценкой мероприятий организаций, небольшие центральные подразделения по оценке в настоящее время в среднем могут тратить лишь около 10% времени на внутреннюю отчетность, обратную связь и консультации.

105. Эффективный контроль и оценка требуют четкости необходимой обратной связи, а также тесной и конкретной увязки между оценкой и разработкой, осуществлением и анализом проектов и программ. Подразделения по оценке могут использовать различные методы для частичного соблюдения этих условий, но эффективная общая система информации о результатах требует от руководства высшего звена включения информации в систему программирования, тщательного анализа и распределения ответственности, а также постоянного совершенствования системы разработки программ.

106. Неопределенный характер многих этих процессов, касающихся разработки, контроля, оценки и обратной связи, в настоящее время предполагает, что они по-прежнему являются, в соответствии с терминологией, использованной АКК в 1981 году, лишь "желательным добавлением" цикла программирования, а не "важным и составным" требуемым элементом. Нелегко перестроить давно созданную систему отчетности и контроля или оперативно перенести упор с вводимых ресурсов на результаты. Кроме того, хотя внутренняя оценка является крупным шагом вперед, она пока что не охватывает многие мероприятия организации. Глубокая оценка проводится в еще более ограниченных масштабах.

107. Однако осуществляемая в настоящее время перестройка информационной системы должна предусматривать более четкую и тесную связь между контролем, разработкой, оценкой и обратной связью, а также решениями, для того чтобы создать информационные системы, ориентированные на результаты, для содействия процессу принятия решений. Эффективные системы обратной связи, используемые в качестве инструментов управления и совершенствования мероприятий, а не для обеспечения соответствия стандартам, являются основными факторами, способствующими развитию организационной деятельности и улучшению операций и результатов.

B. Подотчетность руководящим органам

108. Подотчетность руководящим органам ставит те же самые вопросы, что и внутренняя обратная связь, но в данном случае картина является несколько более ясной, поскольку данный процесс имеет более целенаправленный характер, а также накоплен более значительный опыт в этой области. Хотя доклады по оценке зачастую являются полезными для других органов, например правительств, они обычно направляются руководящим и вспомогательным органам организации. Результаты оценки представляются в краткой форме для периодического принятия решений, а не для охвата всех уровней и отделений организации на постоянной основе, как это должны делать внутренние системы. Кроме того, в докладе ОИГ 1981 года о состоянии внутренней оценки отмечается, что количество докладов об оценке, представляемых руководящим органам, быстро возросло после 1979-1980 годов. Такая отчетность принимает в настоящее время почти универсальный характер: таблица приложения I показывает, что все организации за исключением одной имеют в настоящее время определенную форму регулярного представления докладов об оценке своим руководящим органам.

109. Структуру такой подотчетности можно проанализировать на основе тех же самых категорий итоговой информации, которые использованы в предыдущем разделе - существующие процессы, контроль, внутренняя оценка и глубокая оценка, - но в обратном порядке с учетом методов их использования в настоящее время руководящими органами. Большинство организаций осуществляет в настоящее время определенные глубокие оценки программ на местах и/или программ центральных органов, а по многим из этих оценок в свою очередь представляются доклады или они доводятся до сведения руководящих органов на периодической или регулярной основе. Краткие отчеты руководящих органов свидетельствуют о весьма положительном отклике на эти исследования, включая проведение широкого обсуждения, а также последующих обсуждений и направление запросов относительно увеличения числа таких оценок.

110. Помимо этих мероприятий или в дополнение к ним, многие организации выпускают периодические отчеты по оценке, которые содержат общие результаты и структуры оценок, выборочные резюме проведенных оценок и/или в которых рассматривается общий прогресс в области развития и расширения системы оценки. Такой вид отчетности зачастую основан на системе внутренней оценки организации. Хотя

такая отчетность не подразумевает широкое обсуждение, как, например, глубокие оценки, она также, видимо, хорошо воспринимается и обеспечивает полезную информацию для руководящих органов, а также неизменно способствует дальнейшему расширению и укреплению системы оценки.

111. Однако в области контроля за производительностью и результативностью, как и в области внутренней обратной связи, положение характеризуется большей сложностью и неопределенностью. Предприняты некоторые важные инициативы. ФАО предпринимает значительные усилия для придания оценочного характера своим двухгодичным обзорам регулярной программы и программ на местах. [illegible] представления [illegible] докладов [illegible] центральным органам [illegible] Организация Объединенных Наций [illegible] В 1976 года ЮНЕСКО выпускает [illegible] двухгодичные доклады о [illegible] результатах, трудностях и недостатках ее программ и мероприятий, а такие организации, как МОТ, МСЭ и ВОЗ, выпускают годовые или двухгодичные доклады, которые содержат информативный общий обзор всех мероприятий этих организаций.

112. В докладе ОИГ 198[illegible] года о состоянии внутренней оценки отмечается, что организации постепенно накопили опыт составления докладов о деятельности, хотя [illegible] осуществления мероприятий и достигнутых результатах, а также отдельных докладов обзоров и исследований. Эти доклады [illegible] руководящие органы [illegible], а также обрекают сотрудников секретариата на бесконечное представление докладов, но пока что они не принесли значительной [illegible] конкретной информации о ходе выполнения и результатах программ. Отмечавшаяся выше система представления докладов по оценке и более качественных обзоров по широким программам способствует решению этой проблемы. Однако по-прежнему создается впечатление, что полезные элементы системы представления докладов о результатах работы пока еще не сведены в единую и упорядоченную систему отчетности. Опять же наиболее явным недостатком, видимо, являются ограниченный объем, недостаточное качество и своевременность представляемой информации о конкретных затратах и результатах работы. Также неясно, какая доля имеющейся информации поступает в руководящие органы при рассмотрении среднесрочных планов и бюджетов по программам, а также вопросов текущей политики и разработки программ.

113. Интерес руководящих органов к этой проблеме не представляет собой новое явление. Например, в 1973 году ЭКОСОС подчеркнул важность эффективных систем информации в организациях для обеспечения программ развития, цикла программирования, а также информационных потребностей государств-членов в целях содействия процессу принятия решений в руководящих органах. Позднее, в резолюции 1981/63 ЭКОСОС была вновь подчеркнута важность своевременной и точной информации о деятельности организаций, использовании ресурсов, результатах и выводах, с тем чтобы правительства могли более эффективно участвовать в планировании программ и процессе оценки.

114. В представленном ЭКОСОС докладе ОИГ 1984 года по вопросам политических докладов, межорганизационного анализа и программирования, а также в дополнительных замечаниях Генерального секретаря Организации Объединенных Наций 24/ рассматриваются эти проблемы, а также некоторые направления дальнейшего совершенствования деятельности, которые все организации должны принять во внимание. Генеральный секретарь отметил наличие тенденции представления скорее

описательных, а не аналитических докладов наряду с недостатком рекомендаций относительно политики и учета существующих мнений по сложным вопросам в сочетании с повторяющимися просьбами о представлении дальнейших докладов, несмотря на отсутствие новых достижений. Он заявил, что улучшение деятельности требует совместных усилий. Секретариату следует изменить свой подход к подготовке докладов, а государства-члены должны попытаться ограничить число запросов относительно документации, а также улучшить процедуры принятия решений в руководящих органах, включая более эффективное использование документов основного цикла программирования для обзора и пересмотра программ.

115. Накопленный к настоящему времени опыт предполагает несколько общих методов, которые могут содействовать более эффективному представлению докладов по оценке руководящим органам. Во-первых, организации в целом считают, что доклады по оценке более активно обсуждаются и используются, когда они в первую очередь поступают вспомогательным органам по программам, таким, как исполнительные советы или комитеты по программам или специализированным учреждениям, отвечающим за конкретный раздел программы, охватываемый глубокой оценкой. Затем вспомогательный орган может представить свое мнение по оценке высшему руководящему органу, который проводит заседания значительно реже и имеет обширную повестку дня. (Инспектор пытается подчеркнуть важность этого аспекта оценки, кратко описывая структуры руководящих органов каждой организации в отдельных резюме в докладе 85/10 ОИГ).

116. Во-вторых, доклады по оценке являются более эффективными, когда соответствующий вспомогательный или руководящий орган активно участвует в определении областей для оценки и круга обязанностей. По всей вероятности, это происходит, когда такой орган рассматривает доклады по оценке на регулярной и постоянной основе. Вместо того чтобы просто предложить "провести оценку...", такой орган, а также секретариат должны совместно и заранее определить конкретные области и проблемы, которые следует рассмотреть, характер использования результатов оценки, тип оценки, соответствующие издержки и потенциальную ценность новой информации, а также конкретные обязанности и расписание работ. Кроме того, после представления докладов по оценке руководящий орган должен выполнять свои собственные обязанности по контролю качества. Он должен выявить, какие мероприятия по оценке являются эффективными и почему, изложить конструктивную критику мероприятий, которые являются неудовлетворительными, а также рассмотреть вопрос о возможных изменениях в методике оценки и процессах управления.

117. В-третьих, в настоящее время небольшие центральные подразделения по оценке в среднем тратят почти половину рабочего времени на практическое проведение оценок, представление докладов руководящим органам и обеспечение последующих мероприятий. Соответствующие оценки обычно представляют собой сложные глубокие исследования, и их подготовка для официальной публикации и рассмотрения руководящим органом требует дополнительного времени. В этой связи соответствующим руководящим органам необходимо признать, что требования относительно более глубокой оценки должны соответствовать реально имеющемуся времени и ограниченным ресурсам этих небольших подразделений, что ограничивает возможности глубоких исследований, которые они могут осуществлять. Еще более важным является то, что, как отмечено в главе II, конкретная глубокая оценка неизбежно отнимает часть времени, предназначенного для развития системы оценки этого подразделения, а также осуществления административных функций, которые являются важными для того, чтобы оценка систематически охватывала всю организацию и обеспечивала высококачественную работу.

118. И наконец, последний наиболее важный аспект заключается в том, что руководящие органы должны работать вместе с секретариатами для определения масштабов информации о результатах, которая им необходима для принятия решений. Секретариаты в целом проводят большую работу для создания эффективных систем оценки при наличии небольших имеющихся ресурсов, а также начали анализ и обновление внутреннего процесса принятия решений и внешних систем представления докладов. Но директивные органы должны не только поощрять руководство высшего звена на включение [illegible] разработки бюджета [illegible] [illegible]

VI. РАБОТА НА ОСНОВЕ СОТРУДНИЧЕСТВА

119. За последние несколько лет организации системы Организации Объединенных Наций провели определенную работу в поддержку развития возможностей правительств по осуществлению оценки, координации, методов и процессов оценки (в частности, проектов технического сотрудничества) и установлению связей между подразделениями по оценке внутри и за рамками системы Организации Объединенных Наций. Прогресс в этой области сдерживается ограниченными ресурсами для оценки и многими остающимися проблемами, связанными с развитием внутренних систем оценки, но в настоящее время постепенно начинают вырисовываться контуры международной сети оценки.

A. Сотрудничество с правительствами

120. В 1982 году ОИГ выпустила доклад о сотрудничестве системы Организации Объединенных Наций в развитии оценки правительствами 25/. В докладе отмечается, что становление оценки как составного элемента развития управления происходит медленно. Однако в последние годы все шире признается важность оценки для более эффективного осуществления проектов и программ, а также выдвинуты новые инициативы в области межгосударственной политики, которая делает все больший акцент на результативность программ, самостоятельность национального управленческого потенциала и важность роли оценки. В докладе приводится первоначальный перечень действий и инициатив в этой "новой" области развития, включая факторы, которые сдерживают процесс развития оценки, а также элементы, способствующие ее успеху. В нем кратко изложены мероприятия 16 организаций системы Организации Объединенных Наций, а также других организаций, обрисованы семь широких категорий сотрудничества в области оценки и содержится избранная аннотированная библиография последних документов, касающихся проведения оценки правительствами.

121. ОИГ сделала вывод, что этот доклад является лишь отправным пунктом решения долгосрочной и сложной общей задачи. Она рекомендовала каждой организации системы Организации Объединенных Наций рассмотреть комплекс мер в рамках развития своей собственной системы оценки в целях содействия развитию оценки правительствами на постоянной основе, а также рекомендовала правительствам и другим двусторонним, неправительственным и международным организациям рассмотреть дальнейшие совместные мероприятия в этой области. Поскольку сотрудничеству в области развития возможностей правительств по оценке уделялось недостаточное внимание, ОИГ также рекомендовала АКК, руководящим органам организаций и Организации Объединенных Наций (в силу ее общих обязанностей по развитию исследований, планирования и управления) рассмотреть вопрос о возможном обеспечении поддержки этой деятельности и последующих мероприятий.

122. В 1983 году в своих замечаниях по этому докладу 26/ АКК выразил твердую поддержку сотрудничества в области развития возможностей правительств по проведению оценки. АКК отметил, что многие учреждения уже осуществляют мероприятия в этой области и продолжат такие усилия, хотя основным сдерживающим фактором является проблема получения средств, персонала и подготовительных материалов для расширения поддержки оценки. АКК заявил, что он будет постоянно держать этот вопрос в поле зрения и что учреждения выражают готовность содействовать, по получении просьбы, мероприятиям по укреплению оценки, а также что такая деятельность положила начало совершенствованию контроля и оценки на национальном уровне, делая упор на полном участии правительств стран, получающих помощь, в контроле и оценке проектов, обеспечиваемых системой Организации Объединенных Наций.

123. Различные руководящие органы в своих обзорах этого доклада также поддержали дальнейшие мероприятия. В декабре 1983 года Генеральная Ассамблея вновь подтвердила необходимость повысить воздействие и целенаправленность оперативной деятельности системы на процесс национального развития и программы стран-получателей, а также важную роль оценки для достижения рационального и оптимального использования имеющихся ресурсов. Она подчеркнула важную роль системы Организации Объединенных Наций в оказании помощи развивающимся странам, по получении просьбы, в развитии их возможностей оценки и просила Генерального секретаря Организации Объединенных Наций в консультации с другими организациями системы разработать предложения в этих целях 27/.

124. Впоследствии многие организации провели дополнительные мероприятия по сотрудничеству помимо основного участия правительств в их деятельности по оценке, и эти мероприятия рассмотрены в докладе ОИГ 1982 года.

a) ФАО провела мероприятия по контролю и оценке на уровне проектов или национальном уровне в 14 странах, семинары в дюжине стран и первоначальное исследование по разработке социально-экономических показателей контроля и оценки развития сельских районов примерно в 50 странах.

b) ВОЗ разработала общие рамки для стран-получателей помощи по контролю и оценке их национальных стратегий в области здравоохранения для всех, а также многочисленные курсы, семинары и совещания проводятся по данному вопросу во всех регионах, где ВОЗ осуществляет свою деятельность.

c) МОТ провела семинары по проведению оценки для стран, получающих и предоставляющих помощь, а также семинары на местах, в которых принимали участие национальные официальные представители; ЮНИДО охватила около 250 государственных служащих семинарами по профессиональной подготовке на местах; Мировой банк провел региональные семинары, а также осуществлял подготовку по вопросам контроля и оценки на курсах его Института экономического развития; ЮНЕСКО также организует курсы подготовки в области программирования и оценки в ее областях деятельности.

d) В качестве части своих мероприятий по развитию систем внутреннего контроля и оценки ВПП в настоящее время оказывает содействие 15 странам в разработке и создании систем контроля и оценки проектов при активном участии национальных институтов и государственных учреждений.

e) Департамент по техническому сотрудничеству в целях развития провел четыре межрегиональных семинара по вопросам планирования, на которых особое внимание уделялось вопросам контроля и оценки осуществления планов, а также он проводит другие мероприятия, связанные с оценкой эффективности и осуществления программ в государственном секторе

f) Последние годовые доклады Генерального директора по вопросам развития и международного экономического сотрудничества относительно оперативной деятельности системы Организации Объединенных Наций включают краткие разделы о проводимых мероприятиях.

g) МФСР и ФАО осуществляют широкие совместные мероприятия в области развития сельских районов (см. последующий раздел).

h) ЮНИСЕФ расширяет сотрудничество в области информации, контроля и оценки со странами в рамках его основного подхода "программирования по странам", а также информировал свое Правление об альтернативных методах сотрудничества на местном, окружном и национальном уровне в различных социально-экономических условиях и районах, где ЮНИСЕФ осуществляет свою деятельность.

125. ПРООН осуществляет руководящую роль в области мероприятий по развитию и укреплению оценки, проводимой правительствами, учитывая, что ПРООН финансирует тысячи проектов, осуществляет программирование по странам, а также 5 ее учреждений на местах обслуживают 150 правительств по всему миру. Одна из особых функций созданного в конце 1983 года центрального отдела по оценке заключается в оказании содействия оперативным отделам ПРООН в этой области. ПРООН выпустила справочник центральных органов по оценке 28/, и при помощи центрального отдела по оценке и его региональных бюро проводит работу по анализу и развитию соответствующих проектов технической помощи, а также осуществляет деятельность по разработке межучрежденческих методов.

126. Хотя важность соответствующих национальных административных возможностей для развития оценки признана давно, существенная нехватка ресурсов и проблемы развития в последние несколько лет привлекли повышенное внимание к необходимости создания самостоятельного национального управленческого потенциала, включая оценку. Среди многочисленных последних документов по этой теме имеются следующие.

a) Принятая в 1981 году Основная новая программа действий для наименее развитых стран предусматривает расширение экспертной помощи и профессиональной подготовки по вопросам развития управления, включая оценку. Последующее межправительственное совещание, проходившее в 1982 году, пришло к выводу о том, что наименее развитым странам необходимо создавать в своих крупных министерствах и организациях отделы по разработке, отбору и оценке проектов и программ 29/.

b) Доклад Мирового банка о мировом развитии в 1983 году 30/ содержит специальный раздел по вопросам развития управления, в котором рассматриваются общие проблемы и возможные соответствующие действия по повышению качества управления в государственном секторе, несмотря на нехватку ресурсов и весьма трудные условия в развивающихся странах. В нескольких главах подчеркнута в частности, важность контроля и оценки ресурсов, улучшения связи между планированием, разработкой бюджетов и оценкой, подготовки практических кадров и ориентации правительств в целях осуществления административных изменений.

c) В подготовленном Мировым банком в 1984 году обзоре результатов проверки осуществления проектов 31/ содержится анализ 25 сельскохозяйственных проектов, проведенный через несколько лет после их завершения. В докладе сделан вывод о том, что эффективность и гибкость организационной основы проекта являются основным фактором его успешного осуществления, что внутренний контроль и оценки являются важными для корректировки по ее [illegible] в ходе осуществления и что практически любой проект, который не предусматривал необходимости создания организационной структуры для осуществления [illegible] после его завершения, не получил соответствующего развития.

d) На проходившем в 1984 году Совещании экспертов по [illegible] организации Объединенных Наций в области государственно-административной деятельности и финансирования был проведен анализ проблем, потребностей и соответствующих действий на национальном и международном уровнях 32/. [illegible]

выводу о том, что государственно-административные системы должны выступать в качестве основных учреждений для улучшения эффективности, продуктивности и отчетности в государственном секторе, а также они должны уделять первоочередное внимание повышению эффективности существующих учреждений, а не созданию новых или расширению системы.

e) Два доклада 1985 года Всемирного продовольственного совета содержат анализ осуществления продовольственных планов и стратегий в Африке. В первом докладе 33/ подчеркнута необходимость "настойчиво и систематически" решать проблемы подготовки кадров и обеспечения информацией для разработки и анализа политики, осуществления проектов, контроля и оценки. Во втором докладе 34/ отмечено, что правительствам африканских стран и учреждениям, оказывающим помощь, необходимо рассматривать ключевые проблемы и более эффективно координировать свои действия в целях повышения эффективности помощи для ликвидации беспрецедентного продовольственного кризиса в Африке.

127. Безусловно, существуют многие препятствия на пути усилий системы Организации Объединенных Наций по поддержке оценки, проводимой правительствами, и укреплению процесса управления в целом. Доклад ОИГ 1982 года содержит длинный перечень факторов, способствующих успеху, начиная с твердой политической воли и поддержки. В некоторых развивающихся странах уже действуют довольно широкие системы оценки, но в других проводятся лишь отдельные мероприятия, а в некоторых странах они находятся в зачаточном состоянии. Во всем мире пока что в незначительных масштабах публикуются данные или информация о ходе осуществления оценки. Развитие оценки должно быть приспособлено к различным социально-экономическим и культурным условиям, а также она должна осуществляться на многочисленных различных государственных уровнях. Подразделения по оценке системы Организации Объединенных Наций уже проводят значительную работу по расширению и улучшению их собственных внутренних систем, однако они располагают весьма скромными ресурсами для проведения оценок совместно с правительствами. Кроме того, как отмечается в замечаниях АКК 1983 года, для оказания целенаправленной и эффективной помощи система Организации Объединенных Наций должна создать свою собственную организационную базу для оказания компетентной и соответствующей помощи в области консультационных услуг, создания институционной базы и подготовки кадров, а также избегать нескоординированных, неэффективных и нерентабельных мероприятий по оказанию помощи, которые могли бы еще больше осложнить проблемы в области управленческих кадров многих развивающихся стран.

128. Несмотря на эти проблемы, повышенное внимание, уделяемое в последнее время укреплению административной структуры и самостоятельности в области решения проблем по развитию управленческих кадров, подчеркивает важность дальнейшей работы в этой области. Правительства многих стран проводят активную работу в целях преодоления многих сложных проблем на пути дальнейшего социально-экономического развития. Усилия в поддержку оценки способствуют развитию самих организаций системы Организации Объединенных Наций, делая правительства развивающихся стран более эффективным партнером по мероприятиям технического сотрудничества. Однако наиболее существенным является то, что поддержка оценки правительствами является важной для долгосрочных целей всей оперативной деятельности системы Организации Объединенных Наций, которая призвана помогать правительствам более эффективно разрабатывать, осуществлять, анализировать и повышать продуктивность и результативность их собственных программ.

B. Сотрудничество с другими организациями

129. Один из важных методов содействия укреплению оценки, проводимой правительствами, заключается в более эффективном согласовании и координации методов и процессов оценки внутри и вне рамок системы Организации Объединенных Наций. Это особенно касается мероприятий технического сотрудничества, оценки которых организациями системы, а также другими организациями наиболее тесно взаимосвязаны между собой. Очень же за последние несколько лет в этой области был достигнут определенный прогресс.

130. В докладе СИГ 1982 года о поддержке оценки правительствами отмечено, что развитие сельских районов, а также первоочередные проекты технической помощи в целом являются наиболее динамичной и широкой областью для оказания помощи оценке правительств. В конце 1984 года Комиссия по контролю и оценке Целевой группы АКК по развитию сельских районов опубликовала руководящие принципы разработки и использования контроля и оценки мероприятий по развитию сельских районов 35/. Эти принципы призваны содействовать учреждениям по развитию сельских районов в развивающихся странах в области разработки простых, но эффективных систем контроля и оценки на уровне проектов, секторальном или национальном уровнях.

131. МФСР в качестве учредителя упомянутой Комиссии разработал руководящие принципы в сотрудничестве с ФАО и Мировым банком, различными учреждениями системы Организации Объединенных Наций и другими организациями. В 1984 году эти принципы были одобрены Целевой группой АКК для использования в отношении всех проектов, поддерживаемых системой Организации Объединенных Наций. Они дополняют секторальные руководящие принципы учреждений и отражают их общее содержание и их совместные усилия для обеспечения концептуальных и практических рамок, в которых национальные системы контроля и оценки могут создаваться и гибко применяться. МФСР также планирует выпустить глоссарий концепций и терминологии, а также сборник соответствующих принципов и практических методов работы.

132. Кроме того, в 1983 году Целевая группа АКК предложила ФАО собирать и распространять материалы и информацию относительно мероприятий по подготовке кадров в области контроля и оценки проектов развития сельских районов. Цель этой деятельности заключается в оказании помощи посредством периодического обмена информацией учреждениям по подготовке кадров в развивающихся странах, а также международным организациям и организациям развивающихся стран, работающим в этой области. Служба по вопросам политики развития и подготовки кадров ФАО начала создавать электронную систему сбора и поиска документации по вопросам подготовки кадров на основе первоначальных вкладов 19 организаций, а также она собирает информацию о семинарах, рабочих группах и совещаниях по контролю и оценке, проводимых во всем мире.

133. Вопросы межорганизационной координации также рассматриваются на более широких уровнях. После 1978 года Комитет по программе и координации осуществил межорганизационный анализ программ мероприятий в конкретных секторах. Также начал проводиться межорганизационный обзор деятельности в избранных секторах административными главами организаций, а также анализ мероприятий по совместному планированию в некоторых ключевых областях 36/. Организация Объединенных Наций создала электронную базу данных, включая все основные программы деятельности, содержащиеся в опубликованных программах работы и бюджетах организаций системы. В 1985 году Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций инициировал обследования, в которых будет проведен межорганизационный анализ систем, с целью выявления наиболее эффективных путей его развития.

соответствующими докладами по оценке и анализу планирования 37/. В рамках этих процессов, а также в Докладе ОИГ и замечаниях Генерального секретаря относительно представления докладов ЭКОСОС 38/ внимание уделяется экономической эффективности этих исследований, а также путям возможного улучшения их использования.

134. За последние несколько лет в докладах Генерального директора ДМЭС об оперативной деятельности по развитию все больший упор делается на меры по повышению общей продуктивности и эффективности программ и проектов системы Организации Объединенных Наций, включая неуклонное расширение оценки и практических мер по совершенствованию координации на уровне страны 39/. В этих докладах подчеркивается важность тесной координации помощи между соответствующими учреждениями в целях согласованной интеграции их отдельных програм помощи в общий процесс усилий страны в области развития, а также возможного упрощения и согласования процедур в целях сокращений административных расходов.

135. Специальная межучрежденческая целевая группа в составе представителей ЮНИДО, ПРООН, ФАО и МАГАТЭ рассматривает общие элементы разработки проектной документации и, в частности, данные, необходимые для последующего контроля оценки. Эти учреждения считают, что в рамках будущего совершенствования информации о проектах следует рассмотреть вопрос о расширении участия правительств в осуществлении проектов и усилить упор на элементы оценки, а также что основным финансирующим учреждениям системы - ПРООН, ЮНФПА, МФСР, ВПП и ЮНИСЕФ - необходимо изучить возможности дальнейшего упрощения их процедур помощи и требований, предъявляемых к информации.

136. В частности, ПРООН в сотрудничестве со своими исполнительными учреждениями осуществляет пересмотр и обновление своих процедур контроля оценки и отчетности по проектам. Межучрежденческая рабочая группа по оценке провела три заседания для рассмотрения нового проекта процедур. В настоящее время они применяются в отношении всех мероприятий ПРООН на оперативном уровне в качестве проверки, которая продлится до мая 1986 года. В середине 1986 года Межучрежденческая рабочая группа проведет обзор и анализ полученного опыта, а также рассмотрит вопрос о необходимых изменениях до разработки окончательного варианта процедур, возможно, в конце 1986 года.

137. Текущий период проверки обеспечивает весьма существенные возможности дальнейшего улучшения, согласования и упорядочения процессов и методов контроля и оценки проектов в системе Организации Объединенных Наций. Что касается проверки, то ПРООН делает упор на мероприятия по подготовке кадров в области разработки и оценки, учитывая при этом мнение сотрудников ПРООН на местах, исполнительных учреждений и государственных служащих, а также их оценку относительно того, будет ли пересмотренная система контроля оценки и представления докладов: а) обеспечивать информацию, требующуюся сотрудникам местных отделений и центральных органов, b) способствовать необходимому принятию решений и с) осуществлять это при разумном числе сотрудников, своевременно и при соответствующих финансовых затратах.

138. Такая оценка является весьма важной для обеспечения эффективного пересмотра процедур ПРООН и их интеграции в общий процесс осуществления проектов и программ. Это, возможно, будет включать пересмотр методов разработки проектов, кроме того, уже осуществляется пересмотр объема документации по проектам. Ключевым этапом будет тщательная оценка Межучрежденческой группой, а затем АКК опыта, полученного в период проверки, в сочетании с собственным опытом учреждений. В случае

успеха согласованные процедуры будут установлены для проектов, поддерживаемых ПРООН, а учреждения могут затем рассмотреть вопрос о методах и масштабах совместного использования этих процедур для их проектов и программ, финансируемых из других источников.

139. Совместные мероприятия по оценке отдельных учреждений пока и имеют скромные масштабы, но также расширяются. Помимо уже созданной ПРООН программы тематических оценок различные учреждения время от времени осуществляют совместные оценки в конкретных секторах вместе с другими органами. Двусторонними учреждениями по оценке как развитых, так и развивающихся стран, частными исследовательскими институтами, университетами и другими международными и неправительственными организациями. Очевидно, имеются определенные возможности для сотрудничества с региональными институтами по развитию управления и подготовки кадров, банками регионального развития, которые в последние годы расширяют масштабы своих оценок, и организациями, такими, как Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), которая имеет группу сотрудников по оценке, которая проводит анализ прошлой работы по оценке. Кроме того, несколько целевых групп АКК, Межучрежденческая рабочая группа ПРООН, а также неофициальные межучрежденческие совещания по оценке обеспечивают основу для развития контактов по оценке и обмена мнениями.

140. Усилия в области сотрудничества и согласования методов оценки связаны с определенным риском, в частности, учитывая небольшой штат сотрудников центральных подразделений по оценке, а также многочисленные и неотложные задачи, стоящие перед ними в области совершенствования и расширения их собственных систем оценки. Совместные усилия в рамках системы оказались весьма полезными для некоторых организаций, но на них неизменно тратится больше времени в силу различных условий, связанных с этими мероприятиями, административных требований и других процедур. Сотрудничество с организациями за пределами системы может вызывать определенные трудности, поскольку имеется столь много возможных партнеров, а активные организации, возможно, имеют десятки сотрудников для проведения оценки, масштабы которой могут превышать возможности одного или двух сотрудников по оценке соответствующей организации системы Организации Объединенных Наций. Кроме того, координация и согласование должны представлять собой тщательно отобранные, прагматические, ориентированные на действие и взаимовыгодные мероприятия, а не самодовлеющие процессы.

141. Однако в целом можно отметить ряд положительных изменений. Во-первых, по мере создания и расширения организациями своих собственных систем оценки они приобретают опыт, который способствует практическому обмену информацией и сотрудничеству. Во-вторых, как показывают упомянутые выше мероприятия по сотрудничеству, оценка, в частности, в области технического сотрудничества, развивается на комплексной основе в направлении более согласованных и упорядоченных методов и процедур, хотя еще многое предстоит сделать. В-третьих, эти позитивные тенденции постепенно создают международную сеть по проведению оценки и кадры, которые призваны доказать полезность расширения и укрепления оценки, а также улучшения программ в будущем.

VII. ИСПОЛЬЗОВАНИЕ И ЗНАЧЕНИЕ ОЦЕНКИ

142. Растущий опыт применения оценки в организациях кратко изложен в главе II, а соответствующие вопросы относительно интеграции оценки, методики, обратной связи, отчетности и мероприятий в области сотрудничества рассмотрены в главах III-VI. Настоящая глава касается важных основополагающих вопросов эффективности использования оценки, а также ее значения.

143. Когда ОИГ готовила свой первоначальный доклад об оценке деятельности в 1977 году, оценка представляла собой разрозненную систему идей и мероприятий, интерес к которым менялся в системе Организации Объединенных Наций в течение более 20 лет. В 1981 году, когда были подготовлены вторые доклады, большинство организаций вступили в период создания систем оценки, но решающий этап ее широкого осуществления был еще впереди. Однако в 1985 году инспектор считает, что системы оценки начали активно применяться, они показали свою практическую ценность для совершенствования деятельности организаций.

144. Организации информировали о многочисленных структурах широкого использования внутренней и глубокой оценки. Расширенное применение оценки бюджетов по программам и внутренней оценки в значительной степени способствует разъяснению и уточнению целей программ и проектов, стратегий и программ работы, что, в свою очередь, способствует сокращению длительных процессов разработки и одобрения программ, повышает качество проектной документации и составления бюджетов по программам, а также способствует пересмотру или исключению предлагаемых мероприятий, которые не могут быть реалистично и целесообразно сформулированы. Оценки способствуют выявлению узких мест, проблем, путаницы и несоответствия в осуществлении проектов, а также рекомендуют эффективные мероприятия по корректировке. Наиболее важным является то, что оценки способствуют переориентации проектов и программ в целях более эффективного достижения поставленных целей, выявлению меняющихся обстоятельств, которые требуют осуществления корректировки, обеспечивают необходимую информацию о достигнутых результатах, что способствует принятию решений по ключевым вопросам, выявляют эффективные элементы и методы для более широкого применения, дублирующие мероприятия, а также координационную потребность и способствуют обзору политики в целях внесения необходимых улучшений в основные процессы управления, методы определения результатов и структуры осуществления мероприятий.

145. Значение оценки возрастает в связи с трудным международным экономическим положением, нехваткой ресурсов для международного развития и политикой нулевого роста бюджета многих организаций. Эти тенденции вызывают необходимость как можно более пристального внимания к результатам деятельности, для того, чтобы с максимальной эффективностью использовать все имеющиеся ресурсы по программам. В замечаниях АКК по оценке, выпущенных в 1982 году, отмечено, что незначительные ресурсы, выделяемые на оценку, могут принести намного большую пользу по сравнению с затратами на оценку, учитывая прямое сбережение ресурсов, повышение эффективности и надлежащего использования имеющихся ресурсов в области, имеющих большую или меньшую эффективность. Организации информировали о ряде случаев существенного сбережения средств посредством оценки, особенно крупных программ по сырьевым товарам или оборудованию или оценки процессов обеспечения и административного управления. Выявление неэффективных областей, напрасных затрат ресурсов или дублирования работы становится все более важным компонентом оценки, но этот элемент представляет собой лишь часть предусматриваемых широкой оценкой мероприятий по определению эффективности затрат в целях содействия соответствующему осуществлению политики и программ, а также обеспечения последовательного осуществления поставленных задач.

45. Так начала осуществляться "оценка оценки". Некоторые организации используют консультантов или внутренние рабочие группы для оценки деятельности их внутренних систем оценки. Эти исследования способствуют разработке общих направлений работы, дальнейшему укреплению и/или определению конкретных мер в целях более широкой интеграции оценки в цикл программирования и повышения ее полезности. Хотя системы последующих мероприятий пока еще не столь эффективно разработаны, некоторые организации также провели соответствующие обзоры, которые показали, что результаты оценки используются в деятельности управляющих программами, а также сотрудничающих учреждений, и что было осуществлено большинство рекомендаций, сделанных в связи с оценкой. Кроме того, внешние ревизоры осуществили проверку функционирования процессов оценки в ряде учреждений и выразили удовлетворение по поводу ее использования или предложили области укрепления оценки и поддержали мероприятия по ее расширению.

147. О значении оценки непосредственно свидетельствует неуклонно растущий спрос на нее. На основе проведенной работы многие вспомогательные и руководящие учреждения содействуют постоянному процессу расширения системы, призывают к проведению более широких и специальных исследований в областях, представляющих интерес, а также предлагают представлять доклады о ходе работы по развитию системы и достигнутых результатах. В настоящее время почти все организации имеют определенную форму регулярной отчетности по оценке перед руководящими органами. Активный и постоянный диалог по оценке возникает с комитетами по программам или техническому сотрудничеству, а оценке уделяется все большее внимание в повестке дня работы. В организациях, которые еще не разработали свои системы, также растет число просьб относительно более упорядочных мероприятий по оценке и улучшения отчетности по результатам.

148. Руководство организаций также стало более активно предлагать темы исследований по оценке, пересматривая основную структуру управления и процессы принятия решений и предлагая системы внутренней отчетности о ходе, структуре и результатах оценки. Неуклонно расширяются мероприятия по глубокой и внутренней оценке как программ на местах, так и центральных органов, и все шире вводятся в практику планы работы по оценке, отчетности и основных ее направлений. Наряду с организациями, которые только начинают мероприятия по оценке, большинство организаций, которые создали первоначальные системы в 1981 году, продолжают активно распространять их на новые области, а организации, которые уже давно имеют системы оценки - ПРООН, ФАО и ВПП - и которые создали свои системы в конце 60-х годов, находятся среди тех учреждений, которые наиболее активно проводят работу по дальнейшему уточнению, расширению и интеграции своей деятельности по оценке.

149. Хотя глубокая оценка представляет собой наиболее заметную деятельность, системы внутренней самооценки оказывают основное влияние в масштабах организации. Глубокая оценка представляет собой относительно сложное и дорогостоящее мероприятие, и поэтому она должна проводиться на основе тщательного отбора среды небольшого числа программ или областей, которые она может со временем охватить. Сначала "внутренний" элемент самооценки подчеркивает ее систематическое использование на уровне организаций. Структурный и стандартизированный характер оценки, а также планируемое периодическое представление докладов в рамках этого подхода требуют от руководителей программ осуществления регулярных документированных оценок прогресса и результатов независимо от того, являются ли они положительными или отрицательными. Таким образом, внутренняя самооценка создает механизм для осуществления отчетности в рамках всей организации, а также упорядоченный процесс представления докладов о результатах работы для обзора и анализа на уровне руководства.

150. В процессе внутренней оценки также весьма важен компонент самооценки. Скептики выражают сомнение относительно возможностей руководителей объективно оценивать успехи или недостатки своей собственной деятельности, но такой объективности способствует стандартизированная и документированная форма оценки. Однако ее главным обоснованием является необходимость создания базы для оценки, проведение которой в рамках всей организации подразумевает определение результативности деятельности.

151. Сравнительно немногие организации, в которых внутренняя самооценка осуществляется наряду с широкой программой подготовки персонала, считают, что этот процесс закладывает прочную основу для дальнейшего развития системы оценки. В этих организациях постепенно меняется подход к этому вопросу. Их сотрудники знакомятся с эффективными принципами проведения оценки и начинают понимать значение оценки и ее роли в качестве важного инструмента управления. Их отклик на требования, предъявляемые к внутренней самооценке, зачастую бывает весьма положительным и откровенным, поскольку они признают необходимость и даже поощряют оперативную помощь и внимание со стороны руководства при решении проблем по мере их возникновения, вместо того чтобы впоследствии нести ответственность за неэффективное осуществление какого-либо проекта или программы. В результате такого подхода и понимания оценки стали обычным и более частым мероприятием, чем в прошлом.

152. Организации, которые накопили опыт оценки, признают, что их успехи в этой области, хотя и значительные, не должны приводить к самоуспокоенности. Во-первых, еще предстоит провести значительную работу, во-вторых, оценка является лишь одним из инструментов управления, ее успехи и недостатки тесно связаны с качеством и масштабами деятельности руководства, поддержкой руководящего органа, системой программирования, информации для принятия решений и другими процессами управления и анализа в рамках организации. Эти замечания подразумевают необходимость долгосрочной деятельности в целях повышения значения оценки в будущем.

153. В настоящее время оценка в большинстве организаций может применяться, по крайней мере теоретически, ко всем мероприятиям. Таблица приложения показывает, что в этой области был достигнут существенный процесс, но в целом еще больше предстоит сделать. Некоторые организации только начали применять оценку. Другие применяют ее лишь в ограниченных масштабах. Некоторые весьма крупные программы и мероприятия вряд ли охвачены оценкой вообще.

154. Организации начинают более систематически охватывать внутренней самооценкой и отдельными глубокими оценками программы на местах и большинство проектов. Однако в отношении программ и мероприятий центральных органов внутренняя оценка еще не охватывает разработку бюджета по программам, а глубокая оценка обычно проводится весьма избирательно. В рамках весьма ограниченных ресурсов организациям необходимо постепенно, но неуклонно расширять охват оценки и соответствующую методику для осуществления систематической оценки прогресса и результатов всей деятельности. Наибольших успехов в этой области добились ФАО и ВОЗ. Однако они признают, что в этой связи необходимы постоянные широкие усилия для эффективного проведения, расширения, анализа и повышения качества мероприятий по оценке.

155. Во-вторых, в политических заявлениях АКК и Генеральной Ассамблеи, упомянутых в начале данного доклада, оценка рассматривается в качестве "важного и составного" элемента процессов разработки и принятия решений в организациях, а также упоминается необходимость создания базы для оценки в рамках "общих усилий по совершенствованию управления". В главах III и V рассмотрены элементы

и проблемы, связанные с интеграцией этого процесса и переоценкой, которую многие организации осуществляют в настоящее время для обеспечения более сбалансированных, оперативных и упорядоченных систем принятия решений. Представители ВОЗ с точки зрения перспективы их "унифицированного процесса управления" заявляют, что в настоящее время оценку трудно рассматривать отдельно от процессов программирования и составления бюджетов, потоков управленческой информации и обеспечения процесса управления и эффективного осуществления программ в области здравоохранения в государствах-членах.

156. Поэтому оценку следует рассматривать как один из основных элементов системы постоянного изучения деятельности организации, а не как отдельные оценки конкретных успехов или недостатков или как самодовлеющее мероприятие. Цель заключается в более эффективном осуществлении программ и повышении их результативности, признании и поощрении эффективной работы, а также оперативном устранении недостатков и отклике на изменяющиеся обстоятельства и потребности заказчиков.

157. Эффективно функционирующая организация имеет четкие цели и задачи, соответствующее распределение ресурсов и структур для их получения, двустороннюю и обратную связь относительно результативности, а также возможности для активного аналитического решения проблем и осуществления оценки и программирования. Согласованные процессы должны определять, кто нуждается в информации, когда и на каком уровне в организации и после этого обеспечивать ее. По мере расширения использования имеющейся информации руководителями и лицами, принимающими политические решения, такая система управления должна привести к неуклонному повышению эффективности руководства, качества программ и отклика на возникающие потребности. В настоящее время организации системы вступили на этот путь развития системы управления, и им следует продолжать активные мероприятия в этой области.

III. РЕЗЮМЕ ВЫВОДОВ И РЕКОМЕНДАЦИЙ

158. В последние несколько лет организации системы Организации Объединенных Наций вступили в решающий этап деятельности систем оценки. Хотя Организация Объединенных Наций и ЮНЕСКО несколько отстали в этом отношении, а некоторые небольшие учреждения почти не проводят мероприятий по оценке, она все шире и более систематически используется, чем в прошлом.

159. Внутренняя и внешняя оценка применяется для большинства проектов или мелких программ общесистемного сотрудничества, более ограниченно распространена оценка мероприятий центральных органов. Структура деятельности, разделение функций и ручная система выполнения стали более [illegible]. Более важно то, что нарастающее опыт показывает ее важное значение в процессе обеспечения знаний, необходимых для содействия обмену опытом, сравнительного изучения поставленных целей и разработки более эффективных и простых путей на основе полученного опыта.

160. В объемном докладе ЮНИДО [illegible] АКО провел анализ экономического и социального потенциала в области оценки в системе Организации Объединенных Наций, а также практики и возможных отношений. В докладе сделан вывод о том, что система Организации Объединенных Наций доказала свою эффективность и результативность, но усиливается разрыв между очевидной результативностью системы и скромными объемами предоставляемых ресурсов, отсюда серьезной проблемой относительно [illegible] эффективности. Отмечается, что в критических замечаниях необходимо отвечать четким показателем, что более систематическая оценка способствовала решению этой задачи. Инспектор считает, что доклад [illegible] и показывает ее важное значение, что постоянное [illegible] оценки может обеспечить простую поддержку [illegible] по повышению результативности [illegible] деятельности системы. Он предлагает ряд общих выводов и рекомендаций, которые должны организовываться с отдельными оценками [illegible] этой области и простым путем прогрессом, содержащимся в документе ЮНИДО/[illegible].

161. Имеется [illegible] деятельности. Опыт оценки, накопленный в настоящее время большинством организаций, свидетельствует о целесообразности [illegible] программ и проектов, а также закладывает основу для постоянного расширения системы оценки. Кроме того, об оценке направлены на определение результатов осуществляемых мероприятий, которые многие организации используют в целях совершенствования процессов разработки и принятия решений, однако в рамках всей системы этот по-прежнему основан на ресурсы программ, а не на фактические результаты. Недостаточно четко определены обязанности в отношении действий по улучшению других ключевых компонентов процесса принятия решений, а также недостаточен объем поступающей информации о ходе и результатах осуществления программ (главы II.A, III. [illegible] и VII).

РЕКОМЕНДАЦИЯ 1: Каждой организации следует принять меры для широкой интеграции оценки и других основных процессов в четкую оперативную и ориентированную на результаты систему информации, которая подвергается оценке и совершенствуется в ходе более долгосрочного процесса развития системы управления.

В качестве части этого процесса каждой организации следует постепенно, но неуклонно расширять свою систему оценки для обеспечения по крайней мере определенной формы регулярной оценки всех ее мероприятий, в частности посредством определения условий внутренней оценки, ее целей и задач, а также показателей в ее бюджете по программам или в программах работы (пункты 99-107, 152-157).

Кроме того, для обеспечения эффективной интеграции системы, каждой организации следует определить конкретные скоординированные обязанности и мероприятия центрального подразделения по оценке или другого органа в целях:

a) содействия совершенствованию и контролю качества разработки проектов и программ, определению целей, а также показателей результатов работы и продуктивности (пункты 46-52);

b) обеспечения упорядоченного и относительно непрерывного потока информации о стоимости и результатах операций, которые, по возможности, интегрированы в процесс развития электронных систем информации для удовлетворения потребностей в области контроля за осуществлением программ и содействия разработке политики управляющими высшего звена и руководящими органами (пункты 57-61, 95-98, 111-116);

c) обеспечения профессиональной подготовки в области управления, включая компоненты, связанные с разработкой, контролем и оценкой, для создания в рамках всей организации управленческих кадров в этих областях (пункты 71-74).

162. Нормы и качество оценки. Расширение использования внутренней самооценки в значительной степени способствует стандартизации основных процессов оценки в рамках организации, в частности оценки проектов технического сотрудничества, и способствует деятельности по согласованию методов оценки. Расширение деятельности по проведению глубокой оценки постепенно ведет к накоплению опыта для решения трудных задач глубокой оценки разнообразных программ и проектов, что в конечном счете должно содействовать появлению более унифицированных методов и подходов. Хотя мероприятия по оценке стали более целенаправленными, чем в прошлом, обеспечение качества оценки по-прежнему остается одной из важных задач (главы IV, V.B).

РЕКОМЕНДАЦИЯ 2 Каждой организации следует постепенно устанавливать четкие нормы и круг ведения для различных видов оценки, которые она регулярно осуществляет, для обеспечения ее надежности и использования в качестве эффективного и объективного источника поддержки процесса принятия решений. Подразделения по оценке должны контролировать качество мероприятий по оценке, а руководители и руководящие органы должны обеспечивать постоянную обратную связь в области отчетности по оценке, с тем чтобы неуклонно совершенствовать ее качество и актуальность для их потребностей в области принятия решений (пункты 84-89, 116-118).

163. Мероприятия по сотрудничеству. В последние несколько лет достигнут определенный прогресс в области поддержки усилий правительств по развитию их собственных возможностей оценки. Однако ресурсы, имеющиеся для этих целей, по-прежнему являются весьма небольшими по сравнению с неотложными потребностями развития и растущим признанием важности укрепления национальных административных возможностей. Организации также работают в направлении создания общей методики оценки в определенных областях, причем в настоящее время значительные мероприятия осуществляются на межучрежденческой основе для пересмотра процедур ПРООН, касающихся контроля оценки и отчетности по тысячам проектов, которые ПРООН поддерживает. Расширение мероприятий по оценке правительств и других организаций обеспечивает новые возможности для обмена опытом и знаниями в области оценки, а также начинают вырисовываться контуры между основой оценки (глава VI).

РЕКОМЕНДАЦИЯ 3 Каждой организации следует продолжать активное осуществление конкретных мероприятий по сотрудничеству и координации там, где это возможно, в целях содействия созданию общей управленческой базы правительств, обмена опытом оценки, согласования и упрощения методики оценки (пункты 128, 137, 141).

164. Объем работы центрального подразделения по оценке. Наличие у центрального подразделения по оценке соответствующих ресурсов является необходимым для содействия развитию обеспечению, контролю и расширению общих возможностей и систем оценки в организации, а также для полного использования результатов оценки. Однако эти подразделения по-прежнему имеют весьма небольшой штат сотрудников, и он вряд ли увеличился за последние несколько лет, несмотря на возросший объем работы. Многие задачи по развитию системы и функций контроля по-прежнему ждут своего решения, но значительное время сотрудников центрального подразделения по оценке в настоящее время уходит на проведение глубокой оценки. И если при анализе затрат и выгод слишком долго не обращать внимание на аспект, связанный с затратами, то пострадает качество оценки и мероприятия по дальнейшему развитию системы (глава IV.B).

РЕКОМЕНДАЦИЯ 4 Каждой организации необходимо постоянно держать в поле зрения вопросы укомплектования центральных подразделений по оценке особенно с учетом объема работы по глубокой оценке, в целях обеспечения того, чтобы ресурсы соответствовали обязанностям и не ставили под угрозу качество и возможности расширения основной системы оценки (пункт 27).

ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ СИСТЕМЫ ОЦЕНКИ В ОРГАНИЗАЦИЯХ СИСТЕМЫ ОРГАНИЗАЦИЙ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ, 1984-1985 ГОДЫ

Организация	В целом 1984-1985 гг.		Центральное подразделение по оценке					Вид оценки						Другие функции системы оценки				
								Техническое сотрудничество (программы на местах)			Программы и мероприятия центральных органов							
	Оцениваемые расходы (в млн. долл. США) b/	Общее число сотрудников категории специалистов d/	Название подразделения и его местоположение	Общий объем ресурсов, 1984-1985 гг. Год создания f/	Оцениваемые расходы (млн. долл. США) g/	Должности категории специалистов g/	Время работы консультантов h/	Внутренняя самооценка проектов	Глубокая оценка проектов	Более широкие оценки i/	Внутренняя самооценка	Глубокая оценка программ	Внешняя оценка k/	Официальный план работы	Программа подготовки кадров	Руководящие принципы оценки l/	Руководящие принципы оценки ПРООН l/	Регулярное представление докладов руководящим органам
ОРГАНИЗАЦИЯ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ																		
Секретариат a/	2 940,5	5 236	Центральное подразделение по оценке, Департамент по международным экономическим и социальным вопросам	1974 (1980) (1985)	1,3	4	1/2	○ j/	○	◒	○	◔	—	●	○	○	◔	◔
ЮНИСЕФ	761,0	1 010	Секция планирования и оценки, Отдел разработки программ и планирования	1976	(1,5)	(2)	1 1/2	◒	◒	◒	—	—	◒	◒	◒	◒	—	◒
ЦООНП (ХАБИТАТ)	50,5	98	Старший сотрудник по оценке, Канцелярия Исполнительного директора	1984	0,1	(1)	-	◒	◒	—	◒	○	—	—	—	○	◔	—
ЮНКТАД	80,1	260	Сектор оценки и координации программ, Канцелярия Генерального секретаря	1985	0,1	(2)	-	○	○	○	○	○	—	●	○	○	◔	○
МТЦ	55,3	146	Старший сотрудник по оценке, Канцелярия исполнительного директора	1975	0,2	1	1/2	—	◒	◒	—	◔	◒	◒	—	○	◔	◒
ПРООН	192,6 c/	987	Центральный отдел по оценке, Бюро по политике и оценке программ	1967 (1983)	1,3	3	6	○	◒	◒	—	—	◒	◒	◒	◒	◔	◒
ЮНЕП	120,4	153	Секция по оценке, Канцелярия Исполнительного директора	1975 (1985)	0,1	2	1/2	—	◒	◒	—	◔	—	○	◒	○	—	◒
ЮНФПА	271,1	153	Группа по оценке, Отдел по вопросам политики и оценки	1974	(1,9)	6	1 1/2	○	◒	◒	—	—	—	◒	—	◔	—	◒
УВКБ	832,7	496	Группа по оценке, Канцелярия директора, Отдел по оказанию помощи	1980	0,4	2	1/2	◒	◒	◒	—	—	—	◒	◒	◒	—	◒
ФАО	1 074,6	3 244	Служба по оценке, Бюро по программам, бюджету и оценке	1968	1,5	(6 1/2)	-	◒	◒	◒	◒	◔	—	◒	○	◔	◒	◒
МАГАТЭ	275,8	582	e/	1980	0,6	3	2 1/2	◒	◒	◒	—	◔	—	◒	◒	◔	◒	◒
ИКАО	180,6	650	Группа по оценке, Бюро технической помощи	1982	0,2	-	1/2	—	◒	—	—	—	—	—	—	—	◒	◒

ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ СИСТЕМЫ ОЦЕНКИ В ОРГАНИЗАЦИЯХ СИСТЕМЫ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ, 1984-1985 ГОДЫ

Организация	В целом 1984-1985 гг.		Центральное подразделение по оценке					Вид оценки						Другие функции системы оценки				
				Общий объем ресурсов, 1984-1985 гг.				Техническое сотрудничество (программы на местах)			Программы и мероприятия центральных органов							
	Оценивавшиеся расходы (в млн. долл. США) b/	Общее число сотрудников категории специалистов d/	Название подразделения и его местоположение	Год создания f/	Оценивавшиеся расходы (млн. долл. США) g/	Должности категории специалистов g/	Время работы консультантов h/	Внутренняя самооценка проектов	Глубокая оценка проектов	Более широкие оценки i/	Внутренняя самооценка	Глубокая оценка программ	Внешняя оценка k/	Официальный план работы	Программа подготовки кадров	Руководящие принципы оценки l/	Руководящие принципы оценки ПРООН l/	Регулярное представление докладов руководящим органам
МАГАТЭ	50,0 c/	74	Отдел контроля и оценки, Департамент по экономическим вопросам и планированию	1979	2,0	2	5	● j/	◐	◐	—	—	●	●	○	●	—	◐
МОТ	492,1	1 383	Группа по оценке, Бюро по программированию и управлению	1978	0,7	3 1/2	-	◐	◐	◐	◐	◐	◐	—	◐	◐	◐	◐
ИМО	41,2	121	Группа по оценке, Канцелярия Генерального секретаря	1984	0,1	(1/2)	-	—	—	○	—	—	—	●	—	—	◐	○
МСЭ	178,0	425	-	-	-	-	-	—	—	—	—	—	—	—	—	—	◐	—
ЮНЕСКО	638,1	1 382	Центральная группа по оценке, Управление по общим вопросам	1978 (1984)	0,1	4	1/2	○	◐	◐	○	◐	◐	●	—	◐	◐	◐
ЮНИДО	265,3	472	Группа по оценке, Заместитель Исполнительного директора	1976	0,7	4	-	◐	◐	◐	◐	○	—	●	◐	◐	◐	◐
ВПС	22,1	78	-	-	-	-	-	—	—	—	—	—	—	—	—	—	◐	—
ВПИ	1 473,7	1 140	Служба по оценке, Канцелярия Исполнительного директора	1966 (1969)	2,5	11	2 1/2	○	◐	◐	—	◐	—	◐	◐	◐	—	◐
ВОЗ	979,8	1 854	Ответственный сотрудник, Процесс управления развитием программы ВОЗ	1978 (1982)	(0,2)	(1/2)	-	◐	◐	◐	◐	◐	◐	◐	◐	◐	◐	◐
ВОИС	44,6	91	-	-	-	-	-	◐	—	◐	◐	—	◐	—	—	—	◐	◐
ВМО	83,2	197	-	-	-	-	-	—	—	◐	—	—	◐	—	—	—	◐	◐
МИРОВОЙ БАНК	1 375,0 c/	2 855	Генеральный директор, Оценка операций под руководством исполнительных директоров	1970	13,7 c/	60	5	◐	◐	◐	—	◐	—	◐	—	◐	—	◐
Итого:	2 478,0	23 092			29,2	118	27	● = 11 ○ = 6 — = 7	◐ = 17 ○ = 2 — = 5	◐ = 18 ○ = 2 — = 4	◐ = 6 ○ = 3 — = 15	◐ = 10 ○ = 3 — = 11	◐ = 9 ○ = 0 — = 15	● = 16 ○ = 1 — = 7	◐ = 9 ○ = 4 — = 11	◐ = 12 ○ = 6 — = 6	◐ = 17 ○ = 0 — = 7	◐ = 19 ○ = 2 — = 3

a/ "Секретариат" в данном случае включает департаменты центральных органов Организации Объединенных Наций, региональные экономические комиссии и все прочие отделы, центры, фонды и другие органы Организации Объединенных Наций за исключением восьми учреждений Организации Объединенных Наций, деятельность которых кратко изложена отдельно, как и в предшествующих докладах ОИГ о состоянии оценки. Центральная группа по оценке Департамента по международным экономическим и социальным вопросам играет в ООН ведущую роль в области оценки и имеет круг обязанностей, которые охватывают все мероприятия, включенные в среднесрочный план и бюджет по программе Организации Объединенных Наций.

b/ Общие оцениваемые расходы в 1984-1985 годы включают как регулярный бюджет, так и внебюджетные расходы, они взяты из таблицы доклада АКК от 6 июля 1984 года (E/1984/70) о расходах системы Организации Объединенных Наций за исключением следующих данных. Цифры по ЦООННП, ЮНКТАД, ЮНЕП, УВКБ и ЮНИДО не отражены отдельно в таблице АКК. Они взяты из данных об общих прямых расходах (как бюджетных, так и внебюджетных), отраженных в предлагаемом бюджете Организации Объединенных Наций по программам на двухгодичный период 1984-1985 гг. (A/38/6) и поэтому исключены из общей цифры АКК по Организации Объединенных Наций (2 836,8 млн. долл. США). Цифра по МТШ взята из сноски таблицы АКК и также исключена из общей цифры АКК по Организации Объединенных Наций, тогда как данные по ЕАПОР отраженные отдельно в таблице АКК вновь добавлены к общей цифре. Данные по ПРООН, МФСР и Мировому банку см. сноску c/.

c/ Данные из таблицы АКК о расходах ПРООН касаются лишь программ, за осуществление которых отвечает ПРООН, а также тех программ, которые финансируются ПРООН, но осуществляются организациями, не включенными в доклад АКК. Прочие финансируемые ПРООН мероприятия отражены в таблице АКК в разделах по учреждениям системы Организации Объединенных Наций, которые их осуществляют. Общие оцениваемые расходы по программам ПРООН за 1984-1985 гг. составляют 1 635 млн. долл. США. Административные расходы МФСР за 1984-1985 гг. приблизительно составляют 50 млн. долл. США. Общие обязательства МФСР составляют 1 800 млн. долл. США. Оцениваемые административные расходы Мирового банка за 1984-1985 финансовые годы (по 30 июня) составляют 1 375 млн. долл. США. Оцениваемые расходы его центрального подразделения по оценке (персонал по оценке операций) показаны за тот же двухгодичный финансовый период. Общий объем обязательства Мирового банка лишь за финансовый период 1984-1985 гг., включая обязательства Международной ассоциации развития (МАР), составляет 13 800 млн. долл. США.

d/ Данные об общем числе сотрудников категории специалистов взяты из таблицы I доклада АКК от 10 августа 1984 года о числе сотрудников системы Организации Объединенных Наций по состоянию на 31 декабря 1983 года (ACC/19842/PER/37), за исключением следующих данных. Цифры по ЦООННП, ЮНКТАД, ЮНЕП и ЮНИДО не показаны отдельно в таблице АКК, они взяты из данных об общем числе должностей категории специалистов (т.е. их число несколько завышено по сравнению с фактическим числом сотрудников) предлагаемого бюджета Организации Объединенных Наций по программам на двухгодичный период 1984-1985 гг. (A/38/6), и поэтому они также вычтены из общей цифры АКК по Организации Объединенных Наций (6 141). Однако число сотрудников ЕАПОР, содержащееся отдельно в таблице АКК, добавлено в общее число по Организации Объединенных Наций. Число сотрудников ЮНФПА, включенное в раздел ПРООН таблицы АКК, в данном случае показано отдельно и вычтено из цифры АКК по ПРООН, составляющей 1 140. Данные по ВОЗ включают сотрудников Панамериканской организации здравоохранения (ПОЗ), а данные по МОТ включают сотрудников Международного центра передового технического и профессионального обучения. Данные по Мировому банку приводятся по положению на 30 июля 1984 года.

e/ ЦАГАТЭ имеет сотрудника "по координации оценки" в ее бюро внутреннего ревизора и управленческих служб, группу по оценке в Департаменте технического сотрудничества и отдел по оценке мер защиты (при наличии 21 должности категории специалистов). Данные о центральной группе по оценке в настоящей таблице касаются первых двух подразделений, а не отдела по мерам защиты, работа которого носит узкоспециализированный и технический характер и существенно отличается от деятельности других центральных подразделений по оценке системы Организации Объединенных Наций.

f/ Данные в скобках по некоторым организациям свидетельствуют о существенной последующей реорганизации центральной группы по оценке.

g/ Оцениваемые расходы центрального подразделения или должности категории специалистов, заключенные в скобках, показывают долю всех ресурсов, выделенную для оценки, когда такая группа исполняет и другие обязанности, например, подразделение с расходами в 1984-1985 гг. в 600 000 долл. США и тремя должностями категории специалистов, которое затрачивает лишь половину своего времени на оценку, будет показана как "(.5)" и "(1.1/2)".

h/ Годы работы консультантов скорректированы для того, чтобы сделать их сопоставимыми с данными о числе должностей категории специалистов, например 48 месяцев консультации в области деятельности по оценке в 1984-1985 гг. будут показаны как "2", означая два года работы консультантов в год.

4/ В колонках приняты следующие условные обозначения:

- имеются для всех или части мероприятий организации
- создаются
- отсутствуют

5/ "Широкие оценки" обозначают оценки групп проектов, проектов в регионе или стране, тематических проектов или проектов в секторе, в рамках национальной программы или процессов технического сотрудничества.

6/ "Внешняя оценка" в данном случае имеет двойное значение. Этот термин обозначает официальные исследования по оценке, проведенные внешними консультантами, представителями государств-членов или руководящего органа или при их широком участии, которые также выпускаются в форме докладов для рассмотрения руководящим органом. Таким образом, эта деятельность непосредственно связана с оценкой широких программ и политики, а не, например, с частным использованием консультантов или участием национальных представителей и/или представителей стран-доноров в оценке внутреннего отдельного проекта.

7/ "Руководящие принципы оценки" означают собственные руководящие принципы организации для всех или части ее программы проектов. "Руководящие принципы ПРООН" означают принципы, которые организация использует, когда она выступает в качестве исполнительного органа проектов технического сотрудничества, финансируемых ПРООН. Собственные руководящие принципы оценки организации могут в определенном отношении дополнять принципы ПРООН.

СОДЕРЖАНИЕ ДОПОЛНИТЕЛЬНОГО ДОКЛАДА JIU/REP/85/10

СОСТОЯНИЕ ВНУТРЕННЕЙ ОЦЕНКИ В ОРГАНИЗАЦИЯХ СИСТЕМЫ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Подготовлено Эрлом Д. Сомси

Объединенная инспекционная группа

Содержание

		Пункты	Стр.
	ВВЕДЕНИЕ	1-4	1
I.	ОРГАНИЗАЦИЯ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ	5-30	1
II.	ДЕТСКИЙ ФОНД ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ (ЮНИСЕФ)	31-39	8
III.	ЦЕНТР ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ ПО НАСЕЛЕННЫМ ПУНКТАМ (ХАБИТАТ) (ЦООННП)	40-45	9
IV.	КОНФЕРЕНЦИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ ПО ТОРГОВЛЕ И РАЗВИТИЮ (ЮНКТАД)	46-52	10
V.	МЕЖДУНАРОДНЫЙ ТОРГОВЫЙ ЦЕНТР ЮНКТАД/ГАТТ (МТЦ)	53-60	11
VI.	ПРОГРАММА РАЗВИТИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ (ПРООН)	61-70	13
VII.	ПРОГРАММА ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ ПО ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЕ (ЮНЕП)	71-77	15
VIII.	ФОНД ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ ДЛЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В ОБЛАСТИ НАРОДОНАСЕЛЕНИЯ (ЮНФПА)	78-85	16
IX.	УПРАВЛЕНИЕ ВЕРХОВНОГО КОМИССАРА ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ ПО ДЕЛАМ БЕЖЕНЦЕВ (УВКБ)	86-92	18
X.	ПРОДОВОЛЬСТВЕННАЯ И СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ (ФАО)	93-100	19
XI.	МЕЖДУНАРОДНОЕ АГЕНТСТВО ПО АТОМНОЙ ЭНЕРГИИ (МАГАТЭ)	101-108	20
XII.	МЕЖДУНАРОДНАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ ГРАЖДАНСКОЙ АВИАЦИИ (ИКАО)	109-115	22
XIII.	МЕЖДУНАРОДНЫЙ ФОНД СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО РАЗВИТИЯ (МФСР)	116-122	23
XIV.	МЕЖДУНАРОДНАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ ТРУДА (МОТ)	123-129	24
XV.	МЕЖДУНАРОДНАЯ МОРСКАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ (ИМО)	130-134	25
XVI.	МЕЖДУНАРОДНЫЙ СОЮЗ ЭЛЕКТРОСВЯЗИ (МСЭ)	135-140	26
XVII.	ОРГАНИЗАЦИЯ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ ПО ВОПРОСАМ ОБРАЗОВАНИЯ, НАУКИ И КУЛЬТУРЫ (ЮНЕСКО)	141-149	28
XVIII.	ОРГАНИЗАЦИЯ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ ПО ПРОМЫШЛЕННОМУ РАЗВИТИЮ (ЮНИДО)	150-156	29
XIX.	ВСЕМИРНЫЙ ПОЧТОВЫЙ СОЮЗ (ВПС)	157-161	31
XX.	МИРОВАЯ ПРОДОВОЛЬСТВЕННАЯ ПРОГРАММА (МПП)	162-169	32
XXI.	ВСЕМИРНАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ (ВОЗ)	170-178	33
XXII.	ВСЕМИРНАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ ИНТЕЛЛЕКТУАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТИ (ВОИС)	179-184	35
XXIII.	ВСЕМИРНАЯ МЕТЕОРОЛОГИЧЕСКАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ (ВМО)	185-190	36
XXIV.	МИРОВОЙ БАНК	191-198	37

Приложение I: Избранная библиография последних документов

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

СНОСКИ

1/ "Доклад об оценке деятельности в организациях системы Объединенных Наций", JIU/REP/77/1, март 1977 года, документ ООН A/33/225 от 1 сентября 1978 года.

2/ "Доклад ОИГ...: Замечания Административного комитета по координации", документ ООН A/33/225/Add.1 от 1 сентября 1978 года.

3/ "Состояние внутренней оценки в организациях системы Организации Объединенных Наций" и "Второй доклад об оценке деятельности в системе Организации Объединенных Наций", JIU/REP/81/5 и JIU/REP/81/6, февраль и март 1981 года, документы ООН A/36/181 и A/36/182 от 15 апреля 1981 года.

4/ "Доклад ОИГ ...: Замечания Административного комитета по координации", документ ООН A/36/479 от 6 октября 1981 года.

5/ "Планирование по программам",резолюция Генеральной Ассамблеи 36/228 от 18 декабря 1981 года.

6/ "Evaluation system of the United Nations Development Programme", Joint Inspection Unit, JIU/REP/83/5 of March 1983, UNDP document DP/1983/68 of 10 May 1983.

7/ "Планирование по программам: Укрепление возможностей подразделений и систем Организации Объединенных Наций по вопросам оценки ...: Доклад Генерального секретаря", документ A/38/133 Генеральной Ассамблеи от 22 апреля 1983 года.

8/ "Доклад о программировании и оценке в Организации Объединенных Наций", JIU/REP/78/1, март 1978 года, документ ООН A/33/226 от 1 сентября 1978 года.

9/ "Разработка рамок цикла планирования, программирования и оценки в Организации Объединенных Наций", JIU/REP/82/10, сентябрь 1982 года, документ ООН A/37/460 от 20 сентября 1982 года.

10/ "Связь в системе Организации Объединенных Наций", JIU/REP/82/6, апрель 1982 года, документ ООН A/37/372 от 11 августа 1982 года.

11/ "Изменения в использовании ЭВМ в организациях системы Организации Объединенных Наций в Женеве: Вопросы управления", JIU/REP/85/2, март 1985 года, документ ООН A/40/410 от 9 июня 1985 года.

12/ "Общий обзор деятельности ЮНИСЕФ, связанной с оценкой", Правление, документ ЭКОСОС E/ICEF/1984/L.3 от 22 февраля 1984 года.

13/ "Глоссарий терминов, применяемых при оценке", JIU/REP/78/5, ноябрь 1978 года, документ ООН A/34/286 от 6 июня 1979 года.

14/ "Управленческие службы в системе Организации Объединенных Наций", JIU/REP/81/3, январь 1981 года, документ ООН A/36/295 от 5 июня 1981 года и Add.1 от 12 ноября 1981 года.

15/ "Исходные руководящие принципы внутренних систем оценки деятельности организаций системы Организации Объединенных Наций", JIU/REP/79/2, февраль 1979 года, документ ООН A/34/271 от 31 мая 1979 года.

16/ "Procedures for the design and evaluation of ILO projects", Volume III, "Research", ILO, Bureau of Programming and Management, of February 1982.

17/ "Оценка деятельности по программам ...: Записка секретариата ЮНКТАД", Рабочая группа по среднесрочному плану и бюджету по программам, документ ЮНКТАД TD/B/WP/23 от 24 июня 1982 года.

18/ "Записка Генерального секретаря ЮНКТАД по вопросу оценки программы", Совет по торговле и развитию, документ ЮНКТАД TD/B/1015 от 8 августа 1984 года и приложение.

19/ Цитируемый документ ЮНИСЕФ, см. сноску 12/.

20/ "UNFPA guidelines and procedures for independent, in-depth evaluations", UNFPA, New York, March 1984.

21/ "Доклад о ходе выполнения программы МТЦ по подготовке кадров для содействия развитию торговли и для организации сбыта на международных рынках", Объединенная консультативная группа, документ МТЦ ITC/AG(XVIII)/94 от 31 октября 1984 года.

22/ Цитируемый документ ОИГ, см. сноску 11/.

23/ "Design and evaluation of operational activities: (a) Evaluation information system", Governing Body, Committee on Operational Programmes, ILO document GB.224/OP/2/1 of November 1983.

24/ "Доклады, представляемые Экономическому и Социальному Совету", JIU/REP/84/7, апрель 1984 года, документ ООН A/39/281 от 31 мая 1984 года и Adds.1 и 2, и "Доклады, представляемые Экономическому и Социальному Совету: Дополнительные замечания Генерального секретаря", документ ООН A/40/284 от 20 мая 1985 года.

25/ "Сотрудничество системы Организации Объединенных Наций в развитии оценки правительствами", JIU/REP/82/12, декабрь 1982 года, документ ООН A/38/338 от 12 августа 1983 года.

26/ "Объединенная многонациональная группа ...: Замечания Административного комитета по координации, документ ООН A/38/333/Add.1 от 7 ноября 1983 года.

27/ "Всеобъемлющий обзор политики в области оперативной деятельности в целях развития", резолюция 38/171 Генеральной Ассамблеи от 19 декабря 1983 года.

28/ "Directory of central evaluation authorities in UNDP participating countries and territories", UNDP, New York, May 1984.

29/ "Доклад второго совещания организаций по оказанию многосторонней и двусторонней финансовой технической помощи с представителями наименее развитых стран", документ ЮНКТАД TD/B/933, TD/B/AC.21/12 от 19 ноября 1982 года.

30/ "World development report 1983", Part II, "management in development", World Bank, Oxford University Press, New York, 1983.

31/ "Tenth annual review of project performance audit results 1984", World Bank, Washington D.C., 1985.

32/ "Вопросы государственно-административной деятельности и финансирования: Доклад Генерального секретаря", документы ООН E/1985/89 и Add.1 от 21 февраля 1985 года.

33/ "Progress in implementation of food plans and strategies in Africa: Report by the Executive Director", World Food Council document WFC/1985/2 of 25 February 1985 and Add.1 of 25 March 1985.

34/ "Effectiveness of aid in support of food strategies: Report by the Executive Director", World Food Council document WFC/1985/3 of 25 February 1985.

35/ "Guiding principles for the design and use of monitoring and evaluation in rural development projects and programmes", United Nations ACC Task Force on Rural Development, Panel on Monitoring and Evaluation, Rome, December 1984.

36/ "Международное сотрудничество и координация в рамках системы Организации Объединенных Наций: Годовой обзорный доклад АКК за 1983/84 год", документ ООН E/1984/66 от 10 мая 1984 года.

37/ "Области будущих межорганизационных анализов программ: Доклад Генерального секретаря", документ ООН E/AC.51/1984/3 от 8 марта 1984 года.

38/ Цитируемые документы ОИГ и ООН, см. сноску 24/.

39/ "Оперативная деятельность системы Организации Объединенных Наций в целях развития", документы ООН A/36/478 от 30 сентября 1981 года, A/37/445 от 28 сентября 1982 года и A/39/417 от 18 сентября 1984 года.

40/ "Международное сотрудничество и координация в рамках системы Организации Объединенных Наций: Годовой обзорный доклад АКК за 1981/82 год", документ ООН E/1982/4 от 18 мая 1982 года.