



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
5 May 2004
Russian
Original: English

Пятьдесят девятая сессия

Пункт 112 первоначального перечня*

Планирование по программам

Повышение роли результатов оценки при разработке программ, их осуществлении и вынесении установочных директив

Записка Генерального секретаря**

В соответствии с резолюциями Генеральной Ассамблеи 48/218 В от 29 июля 1994 года и 54/244 от 23 декабря 1999 года Генеральный секретарь имеет честь препроводить настоящим доклад Управления служб внутреннего надзора о повышении роли результатов оценки при разработке программ, их осуществлении и вынесении установочных директив. Генеральный секретарь согласен с изложенным в докладе подходом к контролю выполнения программ и их оценке.

* A/59/50 и Corr.1.

** Доклад был представлен с задержкой ввиду обстоятельных консультаций с департаментами и управлениями.

Повышение роли результатов оценки при разработке программ, их осуществлении и вынесении установочных директив

Доклад Управления служб внутреннего надзора

Резюме

В настоящем докладе дается обзор возможностей и практики Секретариата за двухгодичный период 2002–2003 годов в том, что касается оценки. В нем также вкратце излагаются меры, которые будут приниматься Секретариатом в связи с намеченной Генеральным секретарем программой дальнейших преобразований, где отмечена необходимость укреплять систему контроля и оценки, чтобы лучше измерять отдачу от работы Организации. В конце доклада приводятся адресуемые Комитету по программе и координации (КПК) рекомендации, призванные усовершенствовать рассмотрение документации, которая готовится за цикл планирования по программам, составления бюджета, контроля выполнения и оценки, и предлагаются на выбор несколько тем для углубленной оценки в будущем.

Общий вывод, сделанный Управлением служб внутреннего надзора по итогам его обзора, таков: имеющиеся в Секретариате возможности для проведения оценки опираются на довольно прочные организационные механизмы и оценочные приемы, которые позволяют добиться в непосредственной перспективе дальнейших усовершенствований. В соответствии с резолюцией 58/269 Генеральной Ассамблеи такие усовершенствования должны быть сосредоточены на том, чтобы во всех разделах бюджета по программам на 2006–2007 годы были четче определены ресурсы, направляемые на более качественное осуществление функций контроля и оценки. Кроме того, руководителям необходимо проанализировать потребности в части контроля и оценки, вновь продумать вопрос об организационном оформлении работы над оценкой (чтобы уточнить порядок, определяющий выполнение контроля и оценки в рамках их программ) и выделить на нужды контроля и оценки надлежащие ресурсы и время. Далее, необходимо уделить внимание систематическому планированию как углубленной оценки, так и самооценки. Уточнение же терминологического аппарата оценки обеспечит ее более единообразное применение. Осуществление этих мер вполне можно было бы приурочить к подготовке бюджетов программ на двухгодичный период 2006–2007 годов. Представлен также пересмотренный график и порядок действий, призванный обеспечить, чтобы при подготовке стратегических рамок на двухгодичный период 2008–2009 годов имелось больше информации об исполнении программ и их оценке и эта информация больше использовалась.

Проводившиеся в экспериментальном порядке мероприятия, направленные на использование самооценки в условиях ориентации на конкретные результаты, способствовали выявлению необходимости в том, чтобы добиваться коллективности процессов и совершенствовать системы всеобщего усвоения уроков. Выборочный обзор отчетности, подготовленной за двухгодичный период, показал, что проводимые оценки были в целом ряде отношений полезными, даже если они не были по своему охвату всеобъемлющими, а их результаты не находили систематического применения. В рамках некоторых программ и проектов

налажены системы, призванные внедрять полученные уроки. В будущем при осуществлении оценок следует строже использовать исходные данные и не ограничиваться соображениями эффективности и результативности программ, а выяснять, привели ли прилагавшиеся в рамках этих программ усилия к изменениям или измеримой отдаче.

В докладе описывается пять конкретных мер, которые реализуются в Секретариате в целях определения ролей и обязанностей, связанных с осуществлением контроля и оценки, и укрепления возможностей для выполнения оценки в рамках программ Секретариата. Выносятся также предложения о модернизации механизма централизованной оценки таким образом, чтобы он мог служить хранилищем и распространителем передовых приемов выполнения оценок и вынесенных из этих оценок уроков. Кроме того, в докладе приводится в адрес КПК два предложения относительно повышения роли межправительственного обзора итоговых материалов мероприятий по контролю и оценке, ориентированных на конкретные результаты.

Содержание

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
I. Введение	1	5
II. Нынешние возможности и практика Секретариата в области оценки	2–31	5
А. Организационные механизмы в области оценки	3–8	5
В. Практика в области оценки	9–31	8
III. Совершенствование системы контроля и оценки, ориентированной на конкретные результаты	32–40	15
А. Меры со стороны Секретариата	34–38	15
В. Необходимая поддержка со стороны межправительственных органов ...	39–40	17
IV. Тематика будущих углубленных оценок	41–44	18
V. Выводы и рекомендации	45–49	19
Приложение		
Цикл планирования по программам, составления бюджета, контроля выполнения и оценки		22

I. Введение

1. Настоящий доклад является восьмым из серии докладов, которые с 1988 года представляются Генеральной Ассамблее раз в два года через Комитет по программе и координации (КПК) в соответствии с действующими положениями¹. В докладе, охватывающем 2002–2003 годы, дается обзор того, какие имеются в Секретариате возможности в области оценки и как результаты оценки применяются при разработке программ, их осуществлении и вынесении установочных директив. Затем в докладе рассматривается ход осуществления меры 21 (е), которая сформулирована в докладе Генерального секретаря под названием «Укрепление Организации Объединенных Наций: программа дальнейших преобразований»² и предусматривает налаживание усовершенствованной системы оценки и контроля, позволяющей лучше оценивать эффект от деятельности Секретариата. В конце доклада приводятся адресуемые КПК рекомендации о дальнейшем укреплении контроля и оценки и предлагаются темы для углубленной оценки в дальнейшем.

II. Нынешние возможности и практика Секретариата в области оценки

2. Чтобы проанализировать возможности и практику Секретариата в области оценки, Управление служб внутреннего надзора (УСВН) провело опрос по 23 программам среднесрочного плана, и от 20 из них поступили ответы. Основное место в опросе отводилось следующему: а) существующие организационные механизмы (включая все ресурсы, посвящаемые выполнению оценочных функций); б) типы проводимых оценок; с) опыт самооценки. Респондентам было также предложено изложить свои суждения относительно отдачи от обучения навыкам использования методов оценки, ориентированных на конкретные результаты (они были введены в 2002–2003 годах), а также свои предложения об укреплении системы оценки. По итогам проведенного опроса УСВН заключает, что в целом имеющиеся в Секретариате возможности для выполнения оценки опираются на довольно прочные организационные механизмы и оценочные приемы. Вместе с тем имеются и слабые места, например: неодинаковость ресурсов, выделяемых на нужды оценки; несходство порядка, применяемого при планировании оценки; разнотой в имеющихся инструментах и методиках оценки; непоследовательность в употреблении оценочной терминологии. Это свидетельствует о необходимости в дальнейших усовершенствованиях.

A. Организационные механизмы в области оценки

3. Для анализа возможностей и мощности механизмов, занимающихся в различных программах оценкой, использовались три критерия: наличие специального подразделения и место этого подразделения или лиц, отвечающих за оценку, в организационной иерархии; ресурсы, выделяемые на нужды оценки; регулярное планирование оценочных мероприятий. В 14 из 20 программ (т. е. в большинстве) имеется подразделение, специализирующееся на оценке. В остальных 6 программах постоянных организационных структур, выполняющих оценочные функции, нет, а соответствующие мероприятия стремятся там подстраивать под специфику своих потребностей. Что касается иерархии, то в

7 программах оценочные функции выполняются под непосредственным началом ведущего руководителя (т. е. заместителя Генерального секретаря или директора-исполнителя). В остальных 13 программах за оценку отвечают подразделения, занимающиеся планированием программ, формированием политики и изучением процесса развития, и порядок подчиненности в них соответственно меняется.

4. От 16 из 20 программ-респондентов поступили конкретные данные о кадровом обеспечении. В этих 16 программах к осуществлению оценочных функций причастно в общей сложности 82 сотрудника (63 сотрудника категории специалистов и 19 сотрудников категории общего обслуживания). Из 63 сотрудников категории специалистов лишь 40 занимается оценкой всё свое рабочее время. Из этих 40 человек 31 работает на должностях классов С-2–С-4, а 9 — на должности класса С-5. Согласно поступившей информации, вопросами оценки на непостоянной основе занимается 4 сотрудника в ранге Д-1. Что касается малочисленности сотрудников старшего звена, отвечающих за оценку, то некоторые респонденты не считают это серьезной проблемой, особенно в тех случаях, когда оценочная инстанция подчиняется непосредственно руководителю программы. По мнению же других респондентов, для того, чтобы результаты оценок влияли на принимаемые решения, отвечающий за эти оценки сотрудник должен принадлежать к старшему руководству. УСВН считает вторую точку зрения более обоснованной. Действительно, высокий ранг лица, руководящего оценкой, может иметь немаловажное значение при определении стратегических, многогранных вопросов для оценки и при обеспечении того, чтобы ее выводы всерьез воспринимались старшим руководством, служа информационным обеспечением для ключевых плановых решений и для анализа достигнутого.

5. Респонденты единодушно признали, что подлинное упрочение в Секретариате деятельности по контролю и оценке сильно зависит от направляющего начала, целеустремленности, поддержки и внимания высшего руководящего звена. По мнению УСВН, в настоящий момент, когда в программе реформ стоит вопрос об укреплении системы контроля и оценки, старшим руководителям абсолютно необходимо принять конкретные меры к тому, чтобы проанализировать потребности в части контроля и оценки, вновь продумать вопрос об организационном оформлении оценочных функций в их программах и выделить на нужды контроля и оценки надлежащие ресурсы и время. Для усиления отдачи от этих мер их следует приурочить к подготовке предлагаемого бюджета на 2006–2007 годы.

6. В ответах респондентов не было последовательности в том, что касается данных о типе и размере расходов на осуществление оценки, не связанных с расходами на персонал. Из 13 программ-респондентов, сообщивших о том, что у них выделяются специальные средства на нужды оценки, лишь 7 смогли указать конкретные долларовые суммы. В этой связи целесообразно, пожалуй, остановиться на том, сколько выделяется средств на осуществление централизованной оценки в сопоставимых организациях. Так, механизму централизованной оценки в Программе развития Организации Объединенный Наций выделяется в год 3 млн. долл. США, а департаменту централизованной оценки во Всемирном банке — 20 млн. долл. США. Механизму централизованной оценки УСВН выделяется в год 700 000 долл. США. В большинстве других международных организаций инстанции, отвечающие за централизованную оценку,

располагают достаточными ресурсами для выработки критериев, руководящих принципов и основ обучения в области оценки, для ведения соответствующей исследовательской работы и для передачи передового опыта через сети распространения знаний. Кроме того, в этих инстанциях определенный набор мероприятий по оценке выполняется с помощью временно привлекаемых консультантов, что дает возможность шире, глубже и оперативнее освещать многие вопросы благодаря обращению к специалистам-профессионалам. В отличие от них подразделения Секретариата, занимающиеся вопросами оценки, редко выделяют средства на такие краткосрочные мероприятия, как привлечение консультантов, организация обучения или же извлечение уроков и обмен ими.

7. Данное положение вещей отражает тот факт, что в Секретариате нет сейчас четких установочных ориентиров, определяющих надлежащий размер ресурсов, которые должны выделяться на нужды оценки, особенно из регулярного бюджета. Настоятельная необходимость разработки таких ориентиров подчеркивается требованиями активизации проверки, обоснования, сбора данных и их анализа, возникающими в связи с составлением бюджета, ориентированного на конкретные результаты, и отчетности об исполнении программ. Эти мероприятия требуют от руководителей и их подчиненных более крепких навыков анализа логической основы и измерения показателей. По мнению УСВН, разработка таких ориентиров как части бюджетных инструкций на 2006–2007 годы, которые будут изданы в 2004 году, может стать первым шагом к реализации высказанной Генеральной Ассамблеей в ее резолюции 58/269 просьбы о том, чтобы обеспечить четкое определение в рамках всех разделов предлагаемого бюджета по программам ресурсов, предназначенных для осуществления функций контроля и оценки.

8. Действующие правила предписывают руководителям программ регулярно подготавливать планы оценки³. При опросе была запрошена информация о том, подготовлены ли планы оценки на 2002–2003 годы. На тот случай, если такие планы не подготовлены, респондентам предлагалось сообщить, как в их программах решается то, каким темам посвящать оценки и когда их проводить. Из 20 программ в 8 имелись планы оценки (примечательно, что в 7 из них есть подразделение по оценке). В большинстве программ, не имевших официальных планов оценки, действовали разнообразные процедуры назначения оценок: решения межправительственных органов, в которых ежегодно устанавливается тематика оценок; отклик занимающихся оценкой сотрудников на предложения руководителей программ и на рекомендации надзорных органов; обращение к мероприятиям по самооценке, привязанным к процессу составления бюджета, ориентированного на конкретные результаты. УСВН считает, что эти разные подходы к устройству оценок — от составления официальных планов до разовых мероприятий — следует упорядочить и систематизировать. УСВН планирует издать в 2004 году четкие и практические руководящие принципы планирования и проведения оценки, приурочив это к разработке бюджетных инструкций на 2006–2007 годы (см. выше, пункт 7).

В. Практика в области оценки

9. Действует требование о том, чтобы все программы оценивались на регулярной, периодической основе; в этой связи предусматривается шесть категорий оценки⁴: углубленная, внутренняя, текущая, ретроактивная, внешняя, а также самооценка. В ответах на опрос УСВН были приведены сведения о 134 оценках, проведенных в 2002–2003 годах. Их разбивка такова: 37 углубленных оценок, 36 оценок проектов и 61 оценка «иного характера». Из 61 оценки «иного характера» 35 было охарактеризовано как оценки программ, организационные и оперативные оценки или самооценки.

10. Как показывают ответы на опрос, среди программ не наблюдается последовательного применения одной и той же номенклатуры для классификации оценок, что говорит о необходимости уточнения терминологического аппарата оценки. Необходимо разработать единообразную номенклатуру типов оценки, а также очертить и классифицировать оценки в зависимости от того, кто отвечает за их проведение. УСВН сформирует совместную целевую группу в составе сотрудников контрольных и оценочных подразделений, и ей будет поручено составить всеобъемлющий глоссарий терминологии по вопросам оценки, которая должна стать единообразной и стандартной во всем Секретариате.

11. За предыдущий двухгодичный период 30 процентов просьб о проведении оценки поступило от государств-членов, 32 процента — от руководителей программ и 38 процентов — от других. Что касается исполнителей, то 29 процентов всех оценок было проведено руководителями программ, 30 процентов — внешними экспертами, 6 процентов — государствами-членами, 9 процентов — УСВН, 1 процент — Объединенной инспекционной группой и 25 процентов — другими. По мнению УСВН, широкий спектр действующих лиц обеспечивает здоровое многообразие квалифицированных участников оценки и благотворно сказывается на возможностях Секретариата в оценочной области.

12. Чтобы проанализировать, как оценки применяются в Секретариате, УСВН отобрало и изучило 39 различных оценок, отражающих разные к ним подходы. Ниже вкратце излагаются особенности и основные характеристики итоговых материалов и задействуемых процессов на примере Программы Организации Объединенных Наций по окружающей среде (ЮНЕП), Управления по координации гуманитарной деятельности, Конференции Организации Объединенных Наций по торговле и развитию (ЮНКТАД), Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека, Экономической и социальной комиссии для Азии и Тихого океана (ЭСКАТО) и Департамента общественной информации. По мнению УСВН, эти материалы и процессы относятся к прогрессивным приемам оценки.

13. Примером всеобъемлющего и систематического рассмотрения работы над исполнением программ является доклад ЮНЕП об оценке за 2002 год, который посвящен прежде всего трем основным подпрограммам, а также охватывает оценки на уровне отдельных проектов. В этом докладе сообщается о полученных уроках и приводятся рекомендации по более глубокому их усвоению всем коллективом за счет правильного распоряжения знаниями и обмена передовым опытом. Доклад был представлен Совету управляющих ЮНЕП, чтобы служить ему подспорьем в обсуждении того, чему научилась Программа и как исполь-

зовать приобретенные знания в планах на ближайшую и более долгосрочную перспективу.

14. Управление по координации гуманитарной деятельности разработало трехгодичный план оценки и адресованные руководству заготовки мер реагирования на выводы предусмотренных в этом плане мероприятий. План оценки задает хороший пример: в нем делается упор на эффективность в достижении результатов, документальное отражение полученных уроков, содействие их коллективному усвоению и укрепление подотчетности в использовании ресурсов. В заготовках мер реагирования указываются рекомендации по итогам оценки, руководители, ответственные за их выполнение, и соответствующие целевые показатели и сроки. УСВН считает, что эта практика заслуживает того, чтобы ее перенимали и другие департаменты.

15. ЮНКТАД представила Совету по торговле и развитию свою оценку программ за 2002–2003 годы. Стоит отметить, что аналогичный доклад за 2000–2001 годы использовался Советом в качестве исходного документа для среднесрочного обзора, который был проведен между десятой и одиннадцатой сессиями ЮНКТАД. Оба эти доклада следуют логической основе, заложенной в бюджеты на двухгодичный период, и служат для заинтересованных сторон ЮНКТАД справочным материалом о результатах, достигнутых за охватываемый ими период, а для секретариата — справочником по внедрению накопленного опыта для более полного выполнения поставленных задач. На рассмотрение Совета по торговле и развитию представлен также ряд тематических оценок или оценок программ, а также резюме оценок проектов. Многие из подвергнутых оценке проектов носят характер региональных или глобальных, и их осуществление сильно сказывается на общих результатах, достигаемых ЮНКТАД. В настоящее время об их эффективности часто судят по проведенным мероприятиям и непосредственным результатам. По мнению УСВН, полезно было бы делать более выраженный акцент на применение показателей, отражающих отдачу от этих мероприятий как в краткосрочном, так и в среднесрочном плане. Такой подход ярче просматривается в оценках проектов, осуществляемых по линии программы укрепления потенциала в области «Торговля, окружающая среда и развитие»: там применяется набор поддающихся объективной проверке показателей достижения результатов, что закладывает основу для будущих анализов эффективности и отдачи.

16. Оценки, проведенные Управлением Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека, были ориентированы на вопросы, возникающие на уровне проектов. В некоторых из этих оценок рассматривался вопрос об экономичности проделанной работы при одновременном повышении ее качества. В подготовленных материалах приводился также глобальный обзор программы технического сотрудничества Управления Верховного комиссара, представлявший собой сочетание тематических исследований и исследований по конкретным странам. Первые были посвящены различным мероприятиям в определенных областях, выполнявшимся по ряду проектов в разных странах, а вторые были посвящены мероприятиям, осуществлявшимся Управлением в отдельно взятых странах на протяжении какого-то времени, и охватывали сразу несколько проектов. Те и другие исследования проводились различными оценщиками, а их деятельность координировалась группой, которая отвечала за составление сводного доклада. Обобщение содержащихся в этом докладе выводов в виде «полученных уроков» могло бы повысить отдачу от такого анализа.

Пример Управления Верховного комиссара показывает, что сочетание различных типов оценки на уровне программы, подпрограммы и проекта позволяет целостнее анализировать общую эффективность программы и отдачу от нее и преподносит более актуальные и более разнообразные уроки.

17. Проводившаяся в ЭСКАТО оценка ее издательской деятельности ориентировалась в основном на выяснение ее воздействия на конечных пользователей. С учетом поступившего от них отклика были предложены меры по повышению качества и полезности публикаций и по совершенствованию процессов планирования, производства и распространения. Эти предложения были одобрены Комиссией. Среди других материалов ЭСКАТО, посвященных оценкам, выделялись такие доклады, как оценки проекта «Азиатская шоссейная дорога»: в них акцентировался анализ эффективности и отдачи в более долгосрочной перспективе для содействия руководителям при разработке будущих программ.

18. Оценки, предоставленные Департаментом общественной информации, были посвящены главным образом анализу качества предоставляемых услуг на основе ответов конечных пользователей на анкеты. Некоторые из этих оценок предполагали также сбор и анализ данных о долгосрочном эффекте от мероприятий Департамента, выражающемся, например, в прогрессе с формированием мирового общественного мнения об Организации Объединенных Наций или в укреплении связей с различными сегментами гражданского общества. По мнению УСВН, такие оценки налаживания партнерских внешних связей следует шире применять и другим программам, чтобы выяснять эффективность своей информационно-пропагандистской работы.

19. Из обзора ответов на разосланный УСВН вопросник вырисовался ряд замечаний. Одно из них состоит в том, что оценки, проведенные за последний двухгодичный период, были в целом ряде отношений полезными, даже если они не были по своему охвату всеобъемлющими, а их результаты не находили систематического применения. Некоторые программы и проекты подверглись грамотному изучению, а в некоторых программах были созданы механизмы для внедрения полученного опыта.

20. Другое замечание состоит в том, что большинство из 39 докладов об оценках было сосредоточено на вопросах осуществления мероприятий, мобилизации ресурсов и отслеживания достигнутого. Анализы эффективности проводились главным образом с точки зрения непосредственных или краткосрочных результатов, например количества позитивных откликов на вышедшие публикации или числа прошедших учебу лиц, выразивших удовлетворение обучением в заполненной ими по этому поводу анкете. Однако исходные данные использовались недостаточно, а достигнутый прогресс не всегда соизмерялся с заданными показателями. Такого рода анализ эффективности является актуальным и необходимым первым шагом в анализе исполнения программ, но для того, чтобы придать оценке всеобъемлющий характер, необходимо учитывать цели программ и подпрограмм, ожидаемые результаты, критерии успехов, исходные данные и целевые показатели, рассматривая их как стандарт, с которым следует соизмерять актуальность, эффективность и отдачу.

21. Наконец, еще одно замечание касается несоответствия между достижениями, о которых сообщается по некоторым программам в докладе об исполнении программ⁵, и результатами оценок и самооценок тех же самых программ. По мнению УСВН, департаментам и управлениям следует уделять больше

внимания обеспечению тесной согласованности между результатами оценок программ и сообщениями об исполнении программ, интегрируя и то и другое в системы контроля и оценки.

22. УСВН отметило также необходимость планировать оценки в привязке к особенностям тех мероприятий, услуг и результатов, которые выдает та или иная программа. Если в одних программах главное место отводится информационно-пропагандистской работе и облегчению глобального нормотворчества, то другие программы содействуют международному сближению в части сбора, интерпретации и анализа социально-экономических данных, а третьи посвящены в основном вспомогательному обслуживанию. Такое разнообразие требует, чтобы в подходах к оценке и ее приемах была гибкость, учитывающая разницу в целях, ожидаемых достижениях и мероприятиях различных программ.

23. Очень важным компонентом общей деятельности Организации в области оценки является самооценка. Если говорить о ее применении руководителями программ, то, судя по ответам респондентов на опрос УСВН, за двухгодичный период мероприятия по самооценке проводились в 19 из 20 программ. В качестве основных препятствий к проведению самооценки назывались отсутствие должного настроя у руководителей программ, нехватка времени и ресурсов и необходимость дальнейшей работы над обеспечением ориентиров, подготовкой кадров и контролем выполнения программ. Если говорить о ценности самооценки, то было отмечено, что она улучшает разработку политики и программ, поскольку позволяет руководителю программы взглянуть на проблему по-новому. Кроме того, самооценка стимулирует переосмысление исходных посылок, позволяет лучше вникнуть в потребности клиентов и способствует участию сотрудников всех уровней, уяснению ими задач и их рабочей отдаче. Руководители программ считают эти аспекты самооценки особенно полезными при установлении целей на следующий цикл программ.

24. Применительно к самооценке КПК просил УСВН усилить поддержку в проведении самооценки и сообщить о достигнутом прогрессе в настоящем двухгодичном докладе⁶. Сообщение руководителями программ своих достижений в условиях общей ориентации на конкретные результаты и проведение самооценок рассматриваются УСВН как два взаимодополняющих начинания. От этого подхода УСВН и отталкивалось, пропагандируя самооценку. Ниже обсуждаются основные мероприятия, которые были проведены в этой связи.

25. Начиная с сентября 2002 года УСВН осуществляло мероприятия, направленные на модернизацию концептуальной базы самооценки. Их цель заключалась в уточнении роли самооценки в условиях ориентации бюджета на конкретные результаты, а их итогом стала выработка ключевых критериев самооценки. Этими критериями предусматривалось, что самооценка: а) носит плановый и систематический характер и оговорена по своему охвату и срокам; б) является необходимым подспорьем для логической основы каждой подпрограммы в бюджете на двухгодичный период; в) проводится руководителями, которым применение самооценки позволяет периодически подытоживать и переосмысливать исходные послышки, заложенные в их логическую основу; г) позволяет оценивать достигаемый прогресс и результаты на уровне подпрограмм; е) опирается на регулярный контроль и систематическое усвоение уроков, включая рассмотрение выводов всех соответствующих оценок и откликов

конечных пользователей; f) проводится с учетом внешних факторов, повлиявших на достижение результатов в рамках подпрограммы. Эти критерии были в середине 2003 года доведены до сведения инстанций, ведающих во всех программах вопросами контроля и оценки, и встроены в формат исполнительной отчетности, поддерживаемый Комплексной информационной системой контроля и документации (ИМДИС).

26. Чтобы испытать и апробировать данные критерии на практике, УСВН осуществил в 2003 году два экспериментальных проекта по самооценке, рассчитывая использовать опыт реализации этих проектов для популяризации самооценки в 2004–2005 годах. Основная цель экспериментальных проектов состояла в том, чтобы продемонстрировать и документально зафиксировать способы, с помощью которых руководители программ используют самооценку для решения своих задач в том, что касается внутреннего анализа эффективности программ и отдачи от них, повышения результативности и периодического подытоживания достигнутого прогресса. Первый проект осуществлялся с Департаментом общественной информации и стал примером того, как самооценку можно приспособить к конкретным потребностям того или иного департамента. Второй проект был посвящен изучению способов превращения самооценки в часть общесекретариатской работы по обучению и ориентации руководителей программ и проводился во второй половине 2003 года, когда руководители подвели итоги своих программ для составлявшегося доклада об исполнении программ за 2002–2003 годы.

Экспериментальный проект 1

Внедрение культуры оценки: содействие Департаменту общественной информации в проведении им своего первого ежегодного обзора отдачи от программ

27. В 2002 году Департамент общественной информации развернул всеобъемлющую программу реформ. Это включало в себя изложение заново задач Департамента, организационную перестройку (включая рационализацию вверенной Департаменту сети информационных центров Организации Объединенных Наций) и внедрение стратегического подхода к своим пропагандистским мероприятиям, при котором департаменты Секретариата рассматриваются в качестве «клиентов» и вводится новый процесс планирования услуг клиентам. Самооценка является органическим компонентом «новой оперативной модели» Департамента и служит основой совместного с УСВН проекта, который рассчитан на три года.

28. В течение первого года осуществления этого экспериментального проекта роль УСВН заключалась в поддержке усилий Департамента, направленных на внедрение ежегодного обзора отдачи от программ (ЕООП) как средства, позволяющего начать систематическую оценку ключевых видов его продукции и деятельности. ЕООП предусматривает (как это делается и в бюджете по программам) ориентацию на конкретные результаты, и самооценка становится при этом частью повседневной работы руководителей программ. УСВН, которое стало в этом участвовать с февраля 2003 года, помогло разработать методологическую базу и план действий в отношении ЕООП, который был опробован в одном из отделов, а затем был распространен на остальные подразделения Департамента общественной информации. Первый ЕООП был проведен в январе 2004 года.

29. Основные выводы по итогам первого года осуществления экспериментального проекта, которые были сделаны на основании анализа, совместно выполненного УСВН и Департаментом общественной информации в феврале — марте 2004 года, таковы:

а) *самооценка может использоваться для того, чтобы содействовать согласованию целей и облегчать внутренние анализы.* Была устроена серия обсуждений, в ходе которых руководители программ определили и обосновали цели как Департамента, так и его отделов. Затем, отталкиваясь от этого, они определили основные мероприятия и продукты и установили те индикаторы и показатели, которые будут применяться в рамках их деятельности по самооценке. К концу 2003 года Департаментом было разработано 170 показателей, по которым можно судить о работе. Эти показатели были занесены в базу данных, предназначенную для внутреннего пользования руководителей программ, и помогают им отслеживать и анализировать ход работы. Кроме этого, к январю 2004 года в рамках ЕООП руководители программ собрали исходные данные по двум третям этих показателей. Тем самым создан фундамент, обеспечивающий систематический контроль, который позволит получать ценную информацию для проведения ежегодных мероприятий по самооценке в будущем;

б) *процессы ЕООП лучше всего планировать с разбивкой на отдельные этапы.* Эти этапы должны охватывать разработку, внутреннее обсуждение на предмет самооценки, выявление передового опыта и полученных уроков, а также презентация таких уроков на форуме старших руководителей. В Департаменте общественной информации ЕООП был оформлен в виде внутреннего совещания всех старших сотрудников Департамента, на котором председательствовал заместитель Генерального секретаря. На нем были рассмотрены отчеты о реакции Департамента на кризис в Ираке, о результатах опросов, проведенных Библиотекой им. Дага Хаммаршельда среди тех, кто пользуется ее услугами и учебными программами, о подготовке и начале процесса планирования отношений Департамента с клиентами и о совершенствовании планов работы информационных центров Организации Объединенных Наций;

в) *немаловажным моментом при внедрении новой формы самооценки является этап подведения итогов.* Заключительным этапом процесса ЕООП в 2003 году стало проведение устроенных УСВН совещаний по подведению итогов — как положительных, так и отрицательных. Среди выводов, сделанных на этом этапе, фигурируют следующие: i) мероприятия по согласованию целей Департамента с целями отделов и секций имеют решающее значение для определения как основных мероприятий и продуктов, так и показателей работы на уровне секций; ii) необходимо и впредь уделять внимание выявлению «передового опыта» (т. е. успешных результатов, которые могут быть переняты другими) и «полученных уроков» (т. е. менее удовлетворительных результатов, требующих принятия мер); iii) база данных о показателях работы является полезной подборкой информации, но ее нужно совершенствовать, чтобы превратить ее в один из инструментов контроля; iv) процесс ЕООП предоставил сотрудникам полезную возможность поразмыслить над проведенными за год мероприятиями. Эти выводы были учтены при планировании ЕООП на 2004 год (обзор начался в апреле 2004 года на основе дальнейшего взаимного сотрудничества, о котором условились УСВН и Департамент);

d) *следует и далее работать над увязкой ЕООП с ключевыми элементами цикла планирования по программам, составления бюджета, контроля выполнения и оценки.* Имеются возможности для дальнейшей рационализации и упорядочения этих процессов в интересах большей согласованности и экономии времени сотрудников.

Экспериментальный проект 2

Обновление и применение самооценки как способа определения результатов

30. Второе экспериментальное мероприятие преследовало цель обеспечить учет понятий и приемов самооценки в материалах, представлявшихся руководителями программ к докладу об исполнении программ за 2002–2003 годы. Это делалось путем разъяснения того, что самооценка является частью аналитического процесса, осуществляемого руководителями программ при подготовке их отчетов и заявлений о достижениях. Во время учебы, которую прошли все руководители программ во втором полугодии 2003 года, их знакомили с методами самооценки, предусматривающей ориентацию на конкретные результаты и опирающейся на использование всех показателей достижения результатов и на обращение к другим актуальным источникам информации.

31. Основные выводы по результатам этого экспериментального проекта таковы:

a) организованная УСВН учеба позволила повысить роль самооценки как органической части анализа работы исходя из конкретных результатов, помогая руководителям программ составлять связный отчет о достигнутом на основе сведений, собранных и озвученных с помощью коллективных самооценочных совещаний руководителей и сотрудников каждой подпрограммы. Ценность этих совещаний заключалась в том, что они не замыкались на обычном подведении итогов, а охватывали также рассмотрение исходных посылок, заложенных в логическую основу программ, анализ прогресса в плане показателей достигнутого и обсуждение результатов, которые были достигнуты за двухгодичный период, и извлеченных уроков, которые можно было бы учесть при составлении программ в будущем;

b) введение «отчетов о достижениях» и «заявлений о достижениях» при подготовке последнего доклада об исполнении программ дало возможность способствовать «обучающим» аспектам самооценки. Опыт показывает, что имеются значительные возможности для дальнейшего развития потенциала, обеспечивающего коллективное усвоение уроков и правильное распоряжение знаниями, с помощью самооценки и анализа исполнения программ. Представляется, что при этом можно опереться на прочный фундамент: руководители программ продемонстрировали ощутимый прогресс в усвоении ориентации на конкретные результаты, представив такие отчеты о достижениях, которые не сводятся к простому перечислению осуществленных мероприятий, а все чаще принимают форму сводок о ходе работы, поддающихся проверке, анализирующих качество, отражающих прогресс и преобразования, основанных на показателях и убедительных, последовательных данных.

III. Совершенствование системы контроля и оценки, ориентированной на конкретные результаты

32. В своей программе дальнейших преобразований⁷ Генеральный секретарь заявил о необходимости в усовершенствованной системе оценки и контроля, позволяющей лучше оценивать эффект от деятельности Организации и обеспечивать, чтобы осуществление и оценка программ оказывали практическое влияние на будущие планы и на распределение ресурсов. Позднее были определены области, требующие особого внимания⁸: а) более своевременная отчетность об исполнении, позволяющая четче увязывать подготовку новых планов и бюджетов с оценкой достигнутых результатов, произведенной руководителями программ; б) стоящая перед Секретариатом и межправительственными органами необходимость уделять больше времени анализу достигнутых результатов и выводов оценок; в) более глубокое рассмотрение межправительственными и экспертными органами докладов об оценке; г) обеспечение того, чтобы оценки были шире и разнообразнее по своему охвату и касались актуальных и значимых вопросов; д) выделение специальных ресурсов на совершенствование самооценки, а также обеспечение более действенного использования выводов оценки. Руководством для прилагаемых в Секретариате усилий по реформированию оценки служат две резолюции Генеральной Ассамблеи: 57/300, в которой Ассамблея приветствовала усилия Генерального секретаря по укреплению системы оценки и контроля, и 58/269, в которой она настоятельно просила Генерального секретаря улучшить формат и предусмотреть более целесообразные сроки представления докладов об исполнении бюджета и об оценке, а также обеспечить четкое определение в рамках всех разделов предлагаемого бюджета по программам ресурсов, предназначенных для осуществления функций контроля и оценки.

33. Для осуществления данной стратегии УСВН сформировало рабочую группу, куда вошли представители еще восьми департаментов и программ. Рабочая группа составила два комплекта предложений: а) меры, которые должны быть приняты Секретариатом в порядке укрепления контроля и оценки; б) предложения относительно поддержки, требующейся со стороны межправительственных органов, включая КПК.

A. Меры со стороны Секретариата

34. **Мера № 1.** Чтобы активнее использовать информацию об исполнении программ и их оценке в планировании:

а) в последнем квартале 2005 года, прежде чем руководители программ займутся составлением своих стратегических рамок на двухгодичный период 2008–2009 годов (эта работа будет выполняться в декабре 2005 — январе 2006 года), им будет предложено провести предварительную оценку исполнения подпрограмм за текущий двухгодичный период (2004–2005 годы). УСВН вынесет замечания по этим предварительным оценкам, чтобы руководителям было легче рассматривать достигнутые результаты, а полученные уроки были учтены при составлении стратегических планов на 2008–2009 годы. Предварительная оценка исполнения подпрограмм, которая будет проведена в последнем квартале 2005 года, должна отразить рассмотрение руководителями программ

итогах самооценки ими мероприятий, выполненных за двухгодичный период 2004–2005 годов, и опираться на сведения, выводы и рекомендации, содержащихся в материалах других оценок, проводившихся за тот же период. Этого распорядка предполагается придерживаться и в будущем, с внесением в него необходимых коррективов на основе уроков, вынесенных во время первой такой оценки. Приводимая в приложении схема показывает порядок действий, а также взаимосвязки в рамках общего цикла составления бюджета;

б) роль ИМДИС в сфере управления и контроля за исполнением повысится: новую ее версию будут строить вокруг потребностей руководителей программ, обеспечивая, чтобы ее структура определялась запросами клиентов и чтобы система была простой в обращении. С этой целью будут налажены эффективные механизмы для выяснения мнений пользователей и обсуждения новых черт ИМДИС, а в бюджете на 2006–2007 годы будут изыскиваться надлежащие финансовые средства на развитие ИМДИС.

35. Мера № 2. Для обеспечения того, чтобы контроль и оценка опирались на направляющее начало, целеустремленность, поддержку и внимание старшего руководящего звена:

а) процесс ежегодного подведения итогов/самооценки (в ключе обсуждавшегося выше ЕООП, который осуществлялся на экспериментальной основе Департаментом общественной информации) должен стать общепринятым во всем Секретариате, что позволит лучше учиться на опыте. Основные моменты и ключевые результаты этих самооценок будут отражаться в ежегодных планах управления программами и договорах, представляемых Генеральному секретарю;

б) при найме, отборе и аттестации руководителей программ в ранге С-5 и выше должны предусматриваться требования о наличии у них навыков в области контроля и оценки и о выполнении ими обязанностей по использованию и применению выводов и рекомендаций, становящихся итогом контроля и оценки. Все руководители будут обеспечивать, чтобы в индивидуальных планах, составляемых сотрудниками в рамках системы служебной аттестации, конкретно определялись цели и мероприятия в области контроля и оценки, реализация которых будет впоследствии аттестоваться;

с) в 2004 году Управление людских ресурсов при участии Управления по планированию программ, бюджету и счетам, УСВН и Департамента по экономическим и социальным вопросам проведет анализ потребностей в сфере обучения, что поможет составить новую учебную программу по вопросам контроля и оценки. Обучение по этому профилю будет организовано и внедрено в 2005 году, так что нынешние и новые назначенцы смогут получать и освежать знания по тематике «Логическая основа» и «Контроль и оценка». От всех, кто выдвигается на должности уровня С-5 и выше, будет в обязательном порядке требоваться прохождение этого обучения навыкам контроля и оценки.

36. Мера № 3. Чтобы увеличить объем ресурсов на нужды оценки и усовершенствовать ее планирование:

а) в бюджетных инструкциях на 2006–2007 годы руководителям будет предписано: предоставить информацию о системах самооценки, имеющихся в их программах, и о мероприятиях по самооценке, проведенных за последний

двухгодичный период; сообщить, как использованы результаты самооценок; указать, какие ресурсы пойдут на нужды самооценки в 2006–2007 годах;

б) руководителям программ будет предложено подготовить на двухгодичный период 2006–2007 годов планы оценки, охватывающие как внешнюю оценку, так и самооценку.

37. Мера № 4. Чтобы повысить согласованность, ясность и последовательность оценочной методики и практики, совместная целевая группа в составе представителей Департамента по вопросам управления, УСВН и занимающихся оценкой подразделений программ разработает к осени 2004 года глоссарий рекомендуемой общей терминологии по вопросам оценки и руководящие принципы планирования оценки, которые выйдут в свет вместе с бюджетными инструкциями (см. выше, пункт 8). В 2005 году будет разработан справочник по общим стратегиям, процедурам и стандартам оценки, в котором будут приводиться различные форматы оценочной отчетности, рассчитанные на удовлетворение несходных потребностей различных заинтересованных сторон.

38. Мера № 5. Чтобы укрепить механизм централизованной оценки в соответствии с действующими положениями⁹, требуется более интенсивное сотрудничество и взаимодействие департаментов и управлений при наличии более эффективной центральной инстанции, которая бы содействовала такому сотрудничеству и взаимодействию. Подобного рода центральный механизм должен разрабатывать и обновлять стандарты и учебные материалы; руководить обучением, организовывать его и содействовать его проведению; служить узлом обмена информации применительно ко всей деятельности по оценке, проводимой в Организации, а также хранилищем и распространителем передового опыта. Предполагается, что этот механизм будет располагать солидным аналитико-методическим потенциалом для того, чтобы учитывать уроки, извлекаемые по ходу контроля и оценки во всем Секретариате, и рекомендовать соответствующие меры. Предусматривается, что в связи с этим в бюджете УСВН на 2006–2007 годы будут выделены надлежащие ассигнования для этого механизма централизованной оценки — в пределах, диктуемых общей политикой в отношении роста ресурсов.

В. Необходимая поддержка со стороны межправительственных органов

39. Предложение № 1. Для более действенной увязки ретроспективного обзора исполнения программ с анализами будущих стратегических рамок КПК мог бы подумать над тем, чтобы:

а) завести практику одновременного рассмотрения доклада об исполнении программ и стратегических рамок. Хотя это не решает проблему двухлетнего разрыва в информации об исполнении программ (так, нынешний доклад об исполнении программ охватывает 2002–2003 годы, а стратегические рамки — 2006–2007 годы), данный подход имеет свои преимущества, поскольку планы обычно составляются на стратегическом уровне и ожидаемые достижения от одного двухгодичного периода к другому радикальным образом не меняются. Такое одновременное рассмотрение в КПК даст также руководителям программам возможность соотносить свои достижения с предлагаемыми ими стратегическими рамками, которые представляются в КПК;

б) определить основные проблемы, выявляющиеся по ходу рассмотрения обоих документов (например, общий формат программ, преимущества используемых показателей и т. д.), для проведения в июне 2005 года более глубоких обзоров, что позволит КПК снабдить Секретариат указаниями до того, как начнется подготовка к составлению программ на 2008–2009 годы;

с) принять решение о том, чтобы Генеральный секретарь поручил руководителям соответствующих программ подготовить обзоры любых проблем, выявленных при рассмотрении КПК доклада об исполнении программ и стратегических рамок, к его следующей сессии в июне 2005 года.

40. Предложение № 2. Когда КПК ведет сейчас свои обсуждения, он не располагает мнениями и рекомендациями других директивных и специализированных межправительственных органов по поводу различных докладов об оценке, затрагивающих относящиеся к ним предметные области. КПК следует рассмотреть вопрос о том, чтобы обратиться к межправительственным органам, которые следят за осуществлением основных программ и подпрограмм, с просьбой:

а) в обязательном порядке изучать будущие цели, ожидаемые достижения и показатели выполнения задач по тем подразделениям Секретариата, которые входят в сферу их компетенции, и сообщать КПК свои продуманные мнения, а не просто «принимать к сведению» соответствующие доклады;

б) на постоянной основе включать в свою повестку дня вопрос «Оценка программ» и выполнять обзор хода достижения ожидаемых результатов и проведения в жизнь итогов проведенных оценок;

с) создать подкомитеты (или какие-либо иные механизмы, подходящие для нужд соответствующей инстанции), позволяющие проводить более глубокое обсуждение докладов. Эти подкомитеты могли бы затем доводить свои выводы и рекомендации до сведения специализированного межправительственного органа.

IV. Тематика будущих углубленных оценок

41. С конца 90-х годов настоящий доклад стал для УСВН также рупором, через который оно предлагает темы для своих будущих углубленных оценок. Соображения, которыми определяются предложения на 2006–2007 годы, излагаются ниже.

42. С 1994 года не проводилась углубленная оценка следующих программ: «Защита беженцев и оказание им помощи», «Политические вопросы», «Использование космического пространства в мирных целях», «Права человека», «Торговля и развитие», «Экономическое и социальное развитие» (по отдельно взятым регионам), «Африка: Новая программа по обеспечению развития», «Наименее развитые страны» и «Управленческое и централизованное вспомогательное обслуживание». Следует отметить, что в прошлом Консультативный комитет по административным и бюджетным вопросам провел обзор программы «Управление и централизованное вспомогательное обслуживание». Программы же «Использование космического пространства в мирных целях», «Права человека» и «Торговля и развитие» стали за последние три года объектом всестороннего обзора со стороны УСВН на предмет управленческих мо

ментов, а программа «Защита беженцев и оказание им помощи» проходит сейчас обзор в Объединенной инспекционной группе.

43. Поскольку КПК согласился ранее с предложением УСВН о планировании одной углубленной оценки на каждый год, расписание углубленных оценок для рассмотрения КПК в 2006 и 2007 годах могло бы включать следующие варианты:

- a) социальное развитие и борьба с нищетой (общесекретариатская оценка);
- b) политические вопросы;
- c) наименее развитые страны, развивающиеся страны, не имеющие выхода к морю, и малые островные развивающиеся государства;
- d) поддержка Организацией Объединенных Наций Нового партнерства в интересах развития Африки;
- e) информационно-коммуникационная технология, инфраструктура, транспорт и туризм (региональные подпрограммы).

44. В отдельном докладе (E/AC.51/2004/2) УСВН предлагает три возможных темы для экспериментальной тематической оценки, которые КПК определит на сорок четвертой сессии, а рассмотрит на сорок пятой.

V. Выводы и рекомендации

45. Укрепление контроля и оценки, предусматриваемое Генеральным секретарем, должно включать решение руководителями программ следующих ключевых проблем: a) обеспечение того, чтобы в рамках каждой программы был вновь продуман вопрос об организационном месте оценочного механизма и о его оформлении; b) внедрение практики обзора результатов оценки старшим руководством; c) определение ресурсов на осуществление функций контроля и оценки во всех разделах предлагаемого бюджета по программам на 2006–2007 годы; d) обеспечение того, чтобы вместе с предложениями по бюджету на 2006–2007 годы готовились и планы оценки по каждой программе. Чтобы содействовать этому, УСВН издаст вместе с бюджетными инструкциями на 2006–2007 годы руководящие принципы планирования оценки и будет руководить подготовкой глоссария терминов оценки, которые должны единообразно применяться в Секретариате.

46. Чтобы помочь как руководителям, так и государствам-членам в анализе результатов и усвоении полученных уроков при определении будущих планов, разработан пересмотренный распорядок действий, призванный обеспечить, чтобы при составлении планов и бюджета имелось больше информации об оценке программ и их исполнении и эта информация больше использовалась. Это предполагает подготовку предварительных оценок исполнения программ их руководителями в последнем квартале двухгодичного периода, перед тем как они займутся составлением стратегических рамок в конце двухгодичного периода (см. выше, пункт 34, и см. приложение).

47. Руководителям программ следует стремиться к внедрению передовых методов оценки: а) акцентировать опору на исходные данные, задаваемые ориентиры, показатели результативности работы и другие индикаторы, позволяющие измерять качество, при проведении оценок; б) формулировать уроки, преподаваемые результатами оценки; в) составлять планы действий по проверке усвоения вынесенных уроков, предусматривающие конкретные обязанности и сроки; д) отражать полученные уроки в учебных мероприятиях; е) следить за выполнением рекомендаций, вынесенных по итогам оценки, и назначать ответственных за это.

48. Выполнявшиеся в течение последнего двухгодичного периода экспериментальные проекты, посвященные интеграции самооценки в ориентированные на конкретные результаты рамки, дали несколько поучительных уроков. К ним относится важность того, чтобы руководители программ использовали самооценку как планомерный и систематический вид работы, оговоренный по своему охвату и срокам, для эффективной поддержки контроля за исполнением программ и представлению соответствующей отчетности в условиях ориентации на конкретные результаты. Эффективность самооценки в этой связи сильно повышается, когда руководящие и рядовые сотрудники коллективно изучают встречающиеся проблемы и определяют меры по их преодолению. Необходимо прилагать согласованные усилия к формированию такой культуры оценки, в которой подчеркивается усвоение как позитивного, так и негативного опыта и воплощение усвоенного в практической деятельности.

49. Комитету по программе и координации предлагается:

- а) принять к сведению пять мер, которые принимаются Секретариатом и указываются в пунктах 34–38 (см. выше);
- б) одобрить предложения, изложенные в пунктах 39–40 (см. выше);
- в) рассмотреть информацию, приведенную в пунктах 41–44 (см. выше), и вынести рекомендацию относительно углубленных оценок, результаты которых будут рассмотрены Комитетом в 2006 и 2007 годах.

(Подпись) Дилип Наир
Заместитель Генерального секретаря
по службам внутреннего надзора

Примечания

¹ Положения и правила, регулирующие планирование по программам, программные аспекты бюджета, контроль выполнения и методы оценки (документ ST/SGB/2000/8 от 19 апреля 2000 года), положение 7.4.

² A/57/387.

³ Положения и правила, регулирующие планирование по программам, программные аспекты бюджета, контроль выполнения и методы оценки, правило 107.2, пункт (b)(iii).

⁴ Там же, правило 107.2, пункт (a), и определение типов оценки в «Глоссарии терминов» на стр. 16–18 Положений.

⁵ A/59/69.

⁶ A/57/16, пункт 253.

⁷ См. A/57/387.

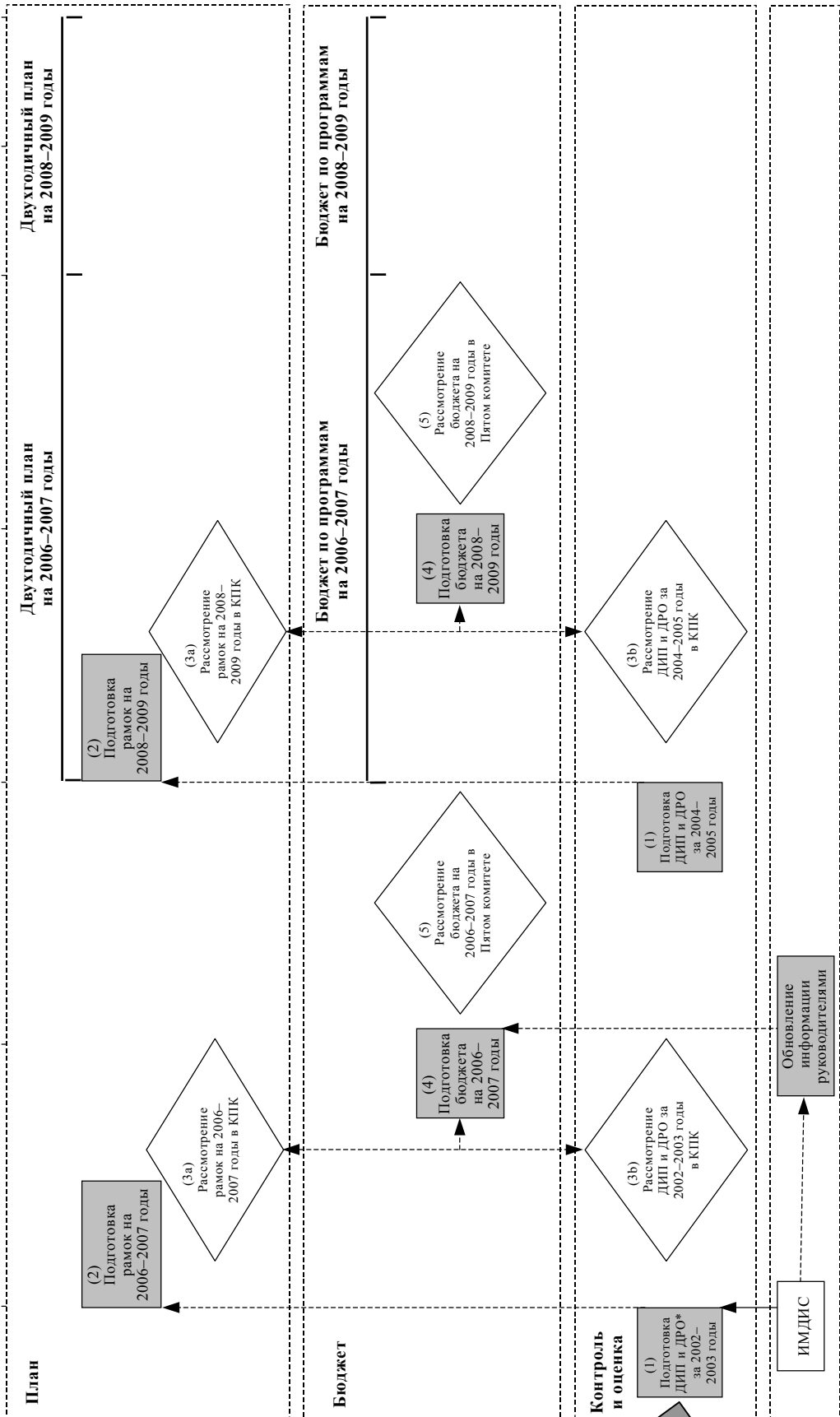
⁸ A/58/395.

⁹ Положения и правила, регулирующие планирование по программам, программные аспекты бюджета, контроль выполнения и методы оценки, правило 107.2, пункт (b)(ii), и правило 107.3, пункт 3(a).

Приложение

Цикл планирования по программам, составления бюджета, контроля выполнения и оценки

2004 год 2005 год 2006 год 2007 год 2008 год 2009 год



* ДИП — доклад об исполнении программ; ДРО — доклад о повышении роли результатов оценки.