

ОРГАНИЗАЦИЯ
ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

ГЕНЕРАЛЬНАЯ
АССАМБЛЕЯ



Distr.
GENERAL

A/36/181
15 April 1981
RUSSIAN
ORIGINAL: ENGLISH

Тридцать шестая сессия
Пункты IOI и IO4 первоначального
перечня*

ПЛАНИРОВАНИЕ ПО ПРОГРАММАМ

ОБЪЕДИНЕННАЯ ИНСПЕКЦИОННАЯ ГРУППА

Состояние внутренней оценки в организациях системы
Организации Объединенных Наций

Записка Генерального секретаря

Генеральный секретарь имеет честь передать членам Генеральной Ассамблеи доклад Объединенной инспекционной группы, озаглавленный "Состояние внутренней оценки в организациях системы Организации Объединенных Наций" (JIU/REP/81/5).

* A/36/50.

8I-2II70

/...

СОСТОЯНИЕ ВНУТРЕННЕЙ ОЦЕНКИ В ОРГАНИЗАЦИЯХ СИСТЕМЫ
ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Подготовлено Эрлом Д. Сомом
Объединенная инспекционная группа

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ И РЕКОМЕНДАЦИИ

- I. ОРГАНИЗАЦИЯ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ
- II. ДЕТСКИЙ ФОНД ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ (ЮНИСЕФ)
- III. ЦЕНТР ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ ПО НАСЕЛЕННЫМ ПУНКТАМ (ЖАБИТАТ) (ЦООНП)
- IV. КОНФЕРЕНЦИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ ПО ТОРГОВЛЕ И РАЗВИТИЮ (ЮНСТАД)
- V. МЕЖДУНАРОДНЫЙ ТОРГОВЫЙ ЦЕНТР ЮНСТАД/ГАТТ (МТЦ)
- VI. ПРОГРАММА РАЗВИТИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ (ПРООН)
- VII. ПРОГРАММА ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ ПО ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЕ (ЮНЕП)
- VIII. ФОНД ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ ДЛЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В ОБЛАСТИ НАРОДОНАСЕЛЕНИЯ (ЮНФПА)
УПРАВЛЕНИЕ ВЕРХОВНОГО КОМИССАРА ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ ПО ДЕЛАМ
БЕЖЕНЦЕВ (УВКБ)
- X. ОРГАНИЗАЦИЯ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ ПО ПРОМЫШЛЕННОМУ РАЗВИТИЮ (ЮНИДО)
- XI. ПРОДОВОЛЬСТВЕННАЯ И СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ (ФАО)
- XII. МЕЖДУНАРОДНОЕ АГЕНТСТВО ПО АТОМНОЙ ЭНЕРГИИ (МАГАТЭ)
- XIII. МЕЖДУНАРОДНАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ ГРАЖДАНСКОЙ АВИАЦИИ (ИКАО)
- XIV. МЕЖДУНАРОДНЫЙ ФОНД СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО РАЗВИТИЯ (МФСР)
- XV. МЕЖДУНАРОДНАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ ТРУДА (МОТ)
- XVI. МЕЖПРАВИТЕЛЬСТВЕННАЯ МОРСКАЯ КОНСУЛЬТАТИВНАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ (ИМКО)
- XVII. МЕЖДУНАРОДНЫЙ СОЮЗ ЭЛЕКТРОСВЯЗИ (МСЭ)
- XVIII. ОРГАНИЗАЦИЯ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ ПО ВОПРОСАМ ОБРАЗОВАНИЯ, НАУКИ И КУЛЬТУРЫ (ЮНЕСКО)
- XIX. ВСЕМИРНЫЙ ПОЧТОВЫЙ СОЮЗ (ВПС)
- XX. МИРОВАЯ ПРОДОВОЛЬСТВЕННАЯ ПРОГРАММА (МПП)
- XXI. ВСЕМИРНАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ (ВОЗ)
- XXII. ВСЕМИРНАЯ МЕТЕОРОЛОГИЧЕСКАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ (ВМО)
- XXIII. МИРОВОЙ БАНК

ПРИЛОЖЕНИЕ I. Избранная библиография последних документов

ПРИЛОЖЕНИЕ II. Резюме: второй доклад об оценке деятельности в системе Организации
Объединенных Наций, JIU/RBP/81/6.

GE.81-00744

ВВЕДЕНИЕ И РЕКОМЕНДАЦИИ

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 внутренней оценки призваны содействовать обеспечению максимальной эффективности деятельности организаций за счет предоставления секретариатам и межправительственным органам аналитической информации о полученных результатах с целью совершенствования текущих и будущих программ. Кроме того, они представляют межправительственным органам отчеты относительно эффективности использования ресурсов и стимулируют общеорганизационную заинтересованность в оценке опыта и использовании сделанных выводов в будущей деятельности на непрерывной основе.

2. В 1977 году Объединенная инспекционная группа (ОИГ) подготовила "Доклад об оценке деятельности в системе Организации Объединенных Наций" (JIU/REP/77/1, от марта 1977 г.), в котором отмечалось незначительность проводимой реальной работы по оценке. Однако представляется, что интерес к оценке, который колебался, начиная с 50-х годов, начинает возрастать, причем ряд организаций развивали системы внутренней оценки, рассматриваемые во включенных в приложение резюме деятельности 13 организаций по оценке. Доклад, который был впоследствии одобрен Административным комитетом по координации (АКК) (E/1978/12, от 31 января 1978 г.) как очень хорошее начинание, завершается выводом о том, что оценка обладает значительным потенциалом для совершенствования деятельности и что необходим постепенный переход к более систематической оценке.

3. На протяжении 1980 года ОИГ провела дальнейший обзор состояния оценки в системе Организации Объединенных Наций. С управляющими высшего звена сотрудниками, занимающимися оценкой, и персоналом организаций были проведены беседы с целью обсуждения положения дел, структуры, прогресса, работы в области оценки и достигнутых результатов. Были изучены документы, принципы, программные заявления и доклады, рассмотрены последние доклады, охватывающие всю систему, были запрошены мнения организаций по проблемам оценки, касающимся всей системы, и получены замечания организаций по составленным проектам докладов.

4. В докладе содержатся одностраничные резюме состояния оценки в отдельных организациях, причем к 13 организациям, охваченным в докладе 1977 года, добавилось 10 других. В качестве приложения I приводится библиография последних документов организаций в области оценки. В другом докладе (JIU/REP/81/6) рассматриваются тенденции и закономерности, прослеживающиеся во всей системе, а также встающие проблемы; относительный успех создания систем внутренней оценки, а также критический этап широкого внедрения, в который они вступают в настоящее время. Резюме этого сводного доклада приводится в качестве приложения II к данному докладу.

5. В шапке каждого одностраничного резюме приводятся следующие стандартные данные:

а) "Все расходы" характеризуют полный регулярный бюджет по смете и внебюджетные расходы организации за 1979 год, взятые, по возможности, из доклада АКК о расходах системы, связанных с программами (E/1979/90, от 24 октября 1979 г., таблица I), или на основе данных, представленных организациями.

b) "Весь персонал" характеризует общую численность штатных сотрудников центральных учреждений, другого созданного органа и проекта (назначаемых на один год или более) в организации за 1979 год, взятую, по возможности, из доклада АКК по кадровой статистике (ACC/-1980/PER/13, от 8 мая 1980 г., таблица I) или на основе данных, представленных организациями.

c) "Подразделение по оценке" - наименование подразделения (или подразделений) по оценке.

d) "Год создания" представляет собой год создания подразделения по оценке.

e) "Численность персонала" представляет собой численность (или предполагаемую долю) штатных специалистов подразделения (подразделений) по оценке, занимающихся оценкой в течение всего рабочего времени.

f) "Организационная подчиненность" характеризует основную организационную единицу, в которую входит подразделение (подразделения) по оценке и которой оно (они) подотчетно (подотчетны), или единицу, в рамках которой используются процедуры ПРООН в области оценки.

g) "Подход к оценке" - резюме наиболее важных характеристик подхода организации к оценке.

6. В самих резюме характеризуются основные цели, организационная структура, характер системы внутренней оценки, последние мероприятия и тенденции, а также вопросы и проблемы на будущее. Каждое резюме включает оценку, причем во многих случаях вносятся предложения в отношении существующих проблем и будущего развития оценки.

7. На нынешнем этапе развития системы внутренней оценки основная проблема заключается в весьма небольшом объеме ресурсов, выделяемых на укомплектование подразделений по оценке персоналом, как это показывает соотношение приводимых на следующих страницах исходных данных ко всем расходам и всей численности персонала. Более чем в половине организаций имеются один-два штатных сотрудника, занимающихся оценкой, а то и один сотрудник, уделяющий оценке лишь часть своего рабочего времени. Подобная минимальная численность персонала, возможно, и целесообразна на первом этапе разработки и проверки системы, однако весьма сомнительно, что она окажется достаточной при значительном увеличении нагрузки, связанной с подготовкой кадров, поддержкой, аналитической работой и работой по подготовке докладов, которая обусловлена функционированием системы в широких масштабах, а это могло бы серьезно помешать реализации преимуществ системы оценки. В документе JIU/REP/81/6 такое положение рассматривается несколько подробнее, отмечается, что кадровые ресурсы могли быть перераспределены за счет других звеньев организации, и рекомендуется, чтобы все организации тщательно изучили вопрос о том, достаточно ли укомплектованы кадрами подразделения по оценке для выполнения расширяющихся функций. Вниманию некоторых отдельных организаций предлагаются следующие конкретные рекомендации, многие из которых связаны с этой проблемой.

a. Рекомендация для Организации Объединенных Наций (см. резюме I)

Следует укрепить Сектор оценок Департамента по международным экономическим и социальным вопросам, с тем чтобы он мог оперативнее выполнять свои важные функции по оценке в экономическом и социальном секторах. Ему следует поддерживать тесную связь с Подразделением по оценке и программированию Департамента по вопросам администрации, финансов и управления, с тем чтобы обеспечить согласование системы и методики оценки между этими двумя департаментами.

b. Рекомендация для Центра Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (Хабитат) (см. резюме III)

Эти функции следует поручить штатному сотруднику ЦООНП по контролю и оценке, с тем чтобы можно было обеспечить дальнейшее развитие существующей системы с целью удовлетворения потребностей в области управления и подготовки докладов.

c. Рекомендация для Конференции Организации Объединенных Наций по торговле и развитию (см. резюме IV)

Секретариату ЮНКТАД следует проявить инициативу в отношении разработки предложений по системе внутренней оценки, с тем чтобы содействовать ведущимся в рамках Совета по торговле и развитию дискуссиям по рационализации механизма ЮНКТАД и оценке программ. В таких предложениях можно было бы учесть имеющуюся в других организациях практику оценки и использовать консультативную помощь Организации Объединенных Наций, с тем чтобы укрепить руководство программами ЮНКТАД и позволить ее межправительственным органам улучшить оценку результатов.

d. Рекомендация для Программы развития Организации Объединенных Наций (см. резюме VI)

ПРООН следует выделить достаточное число штатных сотрудников для Бюро по вопросам политики в области программ и оценки программ, функции которых должны предусматривать дальнейшую разработку, укрепление и контроль эффективной системы оценки в рамках ПРООН, включая региональные бюро и отделения на местах.

e. Рекомендация для Программы Организации Объединенных Наций по окружающей среде (см. резюме VII)

ЮНЕП следует укрепить свое подразделение по оценке, с тем чтобы не ослаблять внимания, уделяемого этой организацией оценке, и обеспечить дальнейшее повышение эффективности оценки как единого механизма обратной связи относительно результатов проектов и программ.

f. Рекомендация для Фонда Организации Объединенных Наций для деятельности в области народонаселения (см. резюме VIII)

ЮНФПА следует обеспечить дальнейшее укрепление своих процессов разработки проектов и в дальнейшем рассмотреть вопрос о возможности разработки автономной системы самооценки. Полезным дополнением к нынешней эффективной деятельности его центрального Отделения оценок могло бы стать расширение обратной связи и охвата, что могла бы обеспечить такая система.

g. Рекомендация для Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (см. резюме IX)

В условиях быстрого расширения деятельности и увеличения численности персонала УВКБ следует обеспечить уделение оценке достаточного внимания, выделение для нее достаточных ресурсов, а также надлежащую координацию деятельности по оценке.

h. Рекомендация для Организации Объединенных Наций по промышленному развитию (см. резюме X)

ЮНИДО следует определить, какой тип системы внутренней оценки был бы наиболее эффективным для организации, а затем соответственно принять соответствующие оперативные меры по ее внедрению. Этот процесс можно было бы ускорить благодаря возобновлению деятельности

ее Комитета по оценке (или учреждения какого-либо нового механизма), который мог бы обеспечить координацию разработки и внедрения практической системы внутренней оценки в рамках КНИДО. Постоянному комитету следует регулярно проводить обзор хода работы и полученных результатов.

i. Рекомендация для Международного агентства по атомной энергии
(см. резюме XII)

МАГАТЭ следует продолжать свои обнадеживающие первые попытки и постепенно создать интегрированную систему внутренней оценки при координации со стороны Отдела внутренней ревизии и Управленческих служб, с тем чтобы обеспечить общую оценку состояния и результатов работы.

j. Рекомендация для Международной организации гражданской авиации
(см. резюме XIII), Межправительственной морской консультативной организации
(см. резюме XVI), Международного союза электросвязи (см. резюме XVII),
Всемирного почтового союза (см. резюме XIX) и Всемирной метеорологической организации (см. резюме XXII)

Хотя в настоящее время эти организации, по-видимому, не нуждаются в широкой системе внутренней оценки, им следует уделять внимание разрабатываемым в системе Организации Объединенных Наций различным методам контроля и оценки и, в частности, возможности автономной самооценки. Некоторые из этих методов можно было бы использовать в этих организациях с целью совершенствования процессов общего планирования, оценки и подготовки докладов.

k. Рекомендация для Организации Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (см. резюме XVIII)

Для того чтобы в полной мере оправдывать поддержку Генеральной конференции и Исполнительного совета в отношении оценки, ЮНЕСКО следует как можно скорее укрепить свое центральное подразделение по оценке с целью эффективного выполнения его основных функций, включая поддержку, подготовку кадров и координацию. Круг ведения подразделения должен охватывать как регулярные, так и внебюджетные программы, при этом следует налаживать прочные связи с секторами программы и регионами, не охватываемыми централизованной системой. Следует осуществить рационализацию и интеграцию информационной системы управления в рамках работы, связанной с системой оценки.

l. Рекомендация для Мировой продовольственной программы (см. резюме XX)

МПП следует определить наилучшие пути укрепления своих процессов планирования, разработки и контроля проектов, управленческой информации и подготовки докладов в отношении проектов, с тем чтобы можно было сконцентрировать на оценке ресурсы Службы оценки. В рамках этого процесса МПП следует изучить вопрос о возможности разработки системы самооценки, которая могла бы дополнить нынешнюю эффективную деятельность Службы оценки.

I. ОРГАНИЗАЦИЯ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Все расходы: 1 183 700 000 дол. США Весь персонал: 14 785
Подразделение по оценке: Подразделение по оценке; Отдел анализа и оценки программ
Год создания: 1980; 1974 Численность персонала: 3; 1
Организационная подчиненность: Департамент по международным экономическим и социальным вопросам (ДМЭСВ); Департамент по вопросам администрации, финансов и управления (АФМ)
Подход к оценке: Разрабатываемая система, а также централизованная оценка программ

С 1977 г. Организация Объединенных Наций добилась скромного прогресса в разработке системы внутренней оценки, ориентируясь больше на укрепление программирования, с целью облегчения оценки, и на выборочной оценке некоторых программ. Однако для разработки такой системы в 1980 г. в ДМЭСВ начало функционировать новое централизованное подразделение по оценке.

Цели Организации Объединенных Наций заключаются в поддержании международного мира и безопасности, развитии дружественных отношений между государствами, а также сотрудничества и согласования действий для решения международных проблем. Ее основными органами являются Генеральная Ассамблея и семь ее главных комитетов, Совет Безопасности, Экономический и Социальный Совет, а также его постоянные комитеты, функциональные и региональные экономические комиссии; Совет по Опек; Международный Суд и Секретариат. Перечисленные в следующих девяти разделах настоящего доклада учреждения также входят в систему Организации Объединенных Наций.

С 1977 г. работа по оценке ведется в двух главных областях. Во-первых, Комитет по программе и координации (КПК) запросил ряд докладов об оценке программ */. Четыре таких исследования были проведены в 1977 г., два - в 1978 г. и одно - в 1979 и 1980 годах. Представляется, что они получили хорошую оценку несмотря на некоторую неравномерность качества оценки. Во-вторых, в ответ на доклад ОИГ от 1978 г. */ о программировании и оценке секретариат занимается некоторыми серьезными проблемами существующей системы */. Начата работа по созданию внутренних программ работы */ и по более тщательному формулированию конечных результатов в бюджете по программам */. Были подготовлены и опубликованы доклад о ходе выполнения первой двухлетней программы */ и два доклада о выявлении устаревших и неэффективных видов деятельности*/.

До 1978 г. Отдел анализа и оценки программ (АФМ) нес ответственность за большую долю работы по оценке. Однако в 1978 г. в соответствии с резолюцией о перестройке существующей системы (A/RES/32/197) и с курсом межправительственного органа на интеграцию системы внутренней оценки с процессом планирования программ было проведено перераспределение обязанностей. Новое Подразделение по оценке, находящееся в ведении помощника Генерального секретаря по планированию программ и координации в ДМЭСВ, несет ответственность за проведение оценки и разработку всеобъемлющей системы оценки в экономическом и социальном секторах под руководством Генерального директора по вопросам развития и международного экономического сотрудничества, а также с помощью руководящего комитета по оценке на высоком уровне, состоящем из руководителей заинтересованных организационных подразделений. Кроме того, это подразделение будет разрабатывать методику, оказывать помощь другим подразделениям Организации Объединенных Наций и развивать сотрудничество с другими учреждениями системы Организации Объединенных Наций по согласованному развитию функций контроля и оценки в экономическом и социальном секторах. Что касается других секторов, на подразделение АФМ будет возложена ответственность за методику оценки программ, развитие функций контроля и оценки хода работы и оказание помощи в организации и подготовке исследований по оценке, а также проведении консультаций с подразделением ДМЭСВ по финансовым вопросам деятельности по оценке.

КРАТКАЯ ОЦЕНКА: Недавно Организация Объединенных Наций провела серьезное изучение процессов развития программирования в поддержку оценки и ряд конкретных оценок программ, однако она не смогла сравниться с большинством других организаций системы ООН и других связанных с ООН учреждений в разработке системы внутренней оценки. Новое Подразделение по оценке ДМЭСВ намерено работать в этом направлении. Необходим дальнейший прогресс, поскольку, как подчеркивалось в докладе ОИГ от 1977 г., данные и методы, которые могла бы обеспечить упорядоченная и всеобъемлющая система внутренней оценки, могли бы весьма благотворно сказаться на работе многих межправительственных органов системы Организации Объединенных Наций по проведению обзоров.

См. рекомендацию в пункте 7 а.

*/ См. библиографию.

II. ДЕТСКИЙ ФОНД ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ (ЮНИСЕФ)

Расходы: 228 800 000 дол. США Весь персонал: 2 066
Подразделение по оценке: Управление анализа и оценки программ
Год создания: 1976 Численность персонала: 4
Организационная подчиненность: Отдел программ
Подход к оценке: ориентация на централизованную самооценку на основе сотрудничества

Специальная система внутренней оценки ЮНИСЕФ разрабатывается лишь в настоящее время на основе изменения структуры программы в отношении интегрированных операций на полевом уровне.

Мандат ЮНИСЕФ заключается в том, чтобы содействовать развивающимся странам в улучшении положения их детей и молодежи за счет недорогих базовых услуг, ориентированных на общины. Ежегодно проводятся заседания избранного ЭКОСОС Правления с целью выработки политики в отношении программ Фонда и их обзора.

В 1976 г. ЮНИСЕФ учредил Секцию анализа и оценки программ в Отделе программ штаб-квартиры, с тем чтобы предоставлять услуги центральных учреждений для совместной деятельности ЮНИСЕФ в области программирования на уровне страны и для ее совершенствования. Выработку новых критериев обзора обеспечил также сопутствующий обзор деятельности по оценке */. В настоящее время деятельность ЮНИСЕФ по оценке включает своего рода ретроспективную оценку проектов и глобальный анализ основных областей программ. Три специалиста Секции по оценке работают главным образом над укреплением процесса подготовки и разработки программ и проектов на уровне страны, в частности за счет проведения семинаров по вопросам программирования и уделяют меньше времени деятельности по общей оценке.

Таким образом, первоочередное внимание уделяется децентрализованной разработке программ в рамках процесса, аналогичного подходу ВОЗ к программированию здравоохранения по странам, а в последнее время - процессам информации, контроля и отчетности. Однако в настоящее время круг интересов ЮНИСЕФ все больше перемещается в область контроля и оценки, причем не на национальном уровне, а на уровне проектов на базе общин. ЮНИСЕФ понимает, что качество отдачи от оценки будет значительно варьироваться в зависимости от интересов и возможностей персонала ЮНИСЕФ и принимающих правительств, которым он оказывает помощь. Однако ЮНИСЕФ полагает, что система программирования заложит основу для процесса оценки на основе участия применительно к условиям той или иной развивающейся страны на низовом уровне. Хотя первоочередные проблемы не были разрешены в полной мере, ЮНИСЕФ хотел бы переходить к автономной оценке за счет непрерывного контроля за осуществлением и ходом работы, а также периодических обзоров, что, в свою очередь, могло бы лечь в основу согласованной оценки программ и отчетности о них.

Такие тенденции связаны также и с последним докладом ОИГ по планированию и программированию ЮНИСЕФ на уровне страны */. одобренные в принципе ЮНИСЕФ */. Помимо того, что в докладе выявлена необходимость более систематического планирования, программирования, исследований и деятельности по сбору информации, в нем делается вывод о том, что ЮНИСЕФ лишь sporadически использует свои установившиеся процедуры контроля и оценки */. В нем рекомендуется обеспечить более интенсивную, более согласованную и систематическую работу по контролю и оценке, с тем чтобы постепенно разработать селективные национальные планы оценки, подготовить для Правления двухлетний доклад по оценке, укрепить аналитический потенциал Отдела программ, а также подготовить региональных консультантов в области программирования, оценки и статистики.

КРАТКАЯ ОЦЕНКА: В настоящее время ЮНИСЕФ работает над совершенствованием структуры и функционирования своей программы на уровне страны, а также над постепенной интеграцией в эту систему деятельности по автономной оценке. Ориентация на процессы участия на полевом уровне в весьма различных условиях перспективна и могла бы обеспечить разработку значительных новаторских подходов к деятельности в области программирования, контроля, информации и оценки на субнациональном уровне в развивающихся странах.

*/ См. библиографию.

III. ЦЕНТР ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ ПО НАСЕЛЕННЫМ ПУНКТАМ
(ХАБИТАТ) (ЦООНПП)

Все расходы: 23 800 000 дол. США

Весь персонал: 317

Подразделение по оценке: Подразделение по политике и координации в области технического сотрудничества

Год создания: 1979

Численность персонала: 1

Организационная подчиненность: Канцелярия Исполнительного директора

Подход к оценке: Автономная оценка и центральное подразделение

Хотя ЦООНПП является довольно молодым учреждением Организации Объединенных Наций, за последние два года он проделал значительную работу по разработке и внедрению системы оценки контроля и воздействия для использования в области оценки осуществления проектов и программ.

ЦООНПП был учрежден в конце 1978 г. для обслуживания Комиссии по населенным пунктам, а также в качестве центра для осуществления, координации и оценки деятельности в области населенных пунктов в системе ООН. Он получил бывшее помещение, а также функции и посты Секретариата Организации Объединенных Наций и ЮНЕП, связанные с населенными пунктами, и включает Фонд Организации Объединенных Наций для Хабитат и населенных пунктов. Общий надзор осуществляется Комиссией в ходе ежегодных заседаний, а раз в два года проводятся также заседания должностных лиц Комиссии совместно с должностными лицами Совета управляющих ЮНЕП.

В 1978 г. ЦООНПП положил начало процессу практической разработки методики оценки воздействия на основе интеграции системы ПРООН по разработке проектов с интегрированной с операциями проекта ЦООНПП. Были обсуждены и получили развитие методика и структура, причем в порядке экспериментального применения были выбраны и перестроены два новых крупномасштабных проекта. В 1979 г. началось осуществление проектов при позитивной обратной связи с заинтересованными правительствами. В Канцелярии Исполнительного директора были учреждены Подразделение по политике и координации в отношении программ и Подразделение по политике и координации в области технического сотрудничества, которые должны стать центрами деятельности по оценке и контролю, а также основными механизмами обратной связи в отношении интеграции и оценки программ. В последнем подразделении на сотрудника, ведающего контролем и оценкой, возложена ответственность за дальнейшую разработку, внедрение и расширение системы внутренней оценки.

В ноябре 1980 г. ЦООНПП опубликовал руководящие принципы системы руководства проектами (СРП) и начал ее внедрение в Отделе технического сотрудничества */. На первых этапах система предусматривает первоначальное формулирование и разработку проектов, контроль за ходом осуществления и проведение совместной заключительной оценки по завершении проекта. Особое внимание уделяется взаимоотношениям службы клиент/подрядчик с правительствами-членами, учету предоставления эффективных вкладов и конечной продукции, а также ориентации на достижение конечных результатов при руководстве проектами. Судя по опыту, эта система может охватить регулярную программу и другие мероприятия ЦООНПП. В рамках регулярной программы начался процесс более строго переформулирования и анализа подпрограмм.

Однако предстоит еще проделать большую работу. В настоящее время единственный сотрудник, занимающийся оценкой, затрачивает лишь небольшую долю своего времени на работу по оценке ввиду наличия других обязанностей. Существует также необходимость в подготовке кадров в рамках новой системы, в перспективном плане работы и развитии политики и процедур. Кроме того, ЦООНПП еще предстоит создать специальные механизмы отчетности об оценке, возможно, в виде годовых докладов о ходе работы, которые могли бы служить в качестве основы для совершенствования будущего программирования, разработки проектов и подготовки бюджета.

КРАТКАЯ ОЦЕНКА: Усилия ЦООНПП по разработке, проверке и внедрению системы внутренней оценки на протяжении последних двух лет носят положительный характер, особенно в том плане, что они наметили практическую систему, удовлетворяющую оперативные потребности ЦООНПП. Однако достигнут критический этап, который требует дальнейших усилий, а также внимательного руководства со стороны освобожденного сотрудника по оценке, для того чтобы ЦООНПП мог обеспечить дальнейшее развитие и расширение базовой системы и реализацию преимуществ, связанных с управлением и отчетностью, которые она может обеспечить.

См. рекомендацию в пункте 7 b.

*/ См. библиографию.

IV. КОНФЕРЕНЦИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ ПО ТОРГОВЛЕ
И РАЗВИТИЮ (КНКТАД)

Все расходы: 34 400 000 дол. США

Весь персонал: 424

Подразделение по оценке: нет

Год создания: не относится

Численность персонала: не относится

Организационная подчиненность: Служба технического сотрудничества

Подход к оценке: процедуры ПРООН в области оценки

В КНКТАД оценка в первую очередь ограничивается проводимыми совместно с ПРООН мероприятиями в области технического сотрудничества. Однако в последнее время уделяется внимание оценке программ в контексте усилий в рационализации деятельности КНКТАД.

Основные задачи КНКТАД в области международной торговли заключаются в содействии развитию торговли с целью ускорения экономического развития, разработке принципов и политики, активизации работы над многосторонними соглашениями, выполнении роли центра по согласованию политики в области торговли и развития. Ее основные функции включают обсуждения, переговоры, обзор и осуществление в области международной торговли и смежных проблем международного сотрудничества. Как правило, Конференция собирается раз в четыре года. Совет по торговле и развитию, заседания которого проводятся раз в два года в период между сессиями Конференции, располагает шестью основными комитетами, одним специальным комитетом по преференциям, а также межправительственными группами и группами экспертов.

Участие КНКТАД в оценке осуществляется главным образом через ее проекты в области технического сотрудничества, финансируемые ПРООН. КНКТАД принимает широкое участие в работе ПРООН по налаживанию системы контроля, трехсторонних обзоров и заключительных докладов, однако не разработала какой-либо собственной системы оценки. Однако она принимает участие в деятельности ООН и КНИДО по оценке в области промышленных товаров, которая была представлена КПК в мае 1980 г., а в сентябре 1980 г. - Рабочей группе КНКТАД по среднесрочному плану и бюджету по программам. В составе секретариата имеется Подразделение по оценке и координации экономической политики.

Впервые вопрос об оценке программ КНКТАД был поставлен пятой сессией Конференции в 1979 г. в ходе обсуждения институциональных вопросов. Конференция просила Совет рассмотреть вопрос о целесообразности включения оценки программ в функции ее Рабочей группы по среднесрочному плану и бюджету по программам. Она просила также Специальный межправительственный комитет по рационализации механизма КНКТАД рассмотреть, принимая в случае необходимости во внимание мнения и опыт соответствующих органов системы ООН, процедуры и механизмы КНКТАД в области оценки, и рекомендовать возможные пути и способы обеспечения и интенсификации эффективной оценки, учитывая такие специальные функции КНКТАД, как ведение переговоров. Впоследствии эти вопросы ставились как Специальным комитетом, так и Рабочей группой, однако до сих пор какого-либо окончательного соглашения не достигнуто.

Выражается озабоченность в связи со сложностью повесток дня комитетов, совещаний и сложностью документов КНКТАД; многообразием видов деятельности, которые вошли в ее практику на протяжении многих лет; и децентрализованным характером ее работы. По мнению сотрудников КНКТАД, совершенствование координации управления возможно, однако необходимо избегать излишне детализированных и громоздких процедур и отчетности. Они считают, что в последнее время КНКТАД добилась определенных успехов в составлении бюджета по программам, обеспечена равномерность оценки в секретариате и межправительственных органах, а вопрос об оценке программ будет по крайней мере частично зависеть от прогресса в области рационализации.

КРАТКАЯ ОЦЕНКА: КНКТАД могла бы содействовать продолжению дискуссий в Совете по торговле и развитию по рационализации и оценке за счет разработки предложений в отношении системы внутренней оценки. Такая система не должна быть излишне детализированной и дорогостоящей и не обязательно должна применяться ко всей деятельности КНКТАД. Ее разработка может быть значительно облегчена благодаря использованию принципиальных указаний Генеральной Ассамблеи и других органов в отношении совершенствования работы по внутренней оценке, благодаря использованию методов, разработанных многими другими организациями, рассматриваемыми в настоящем докладе, а также благодаря помощи со стороны подразделения по оценке ДМЭСВ Организации Объединенных Наций.

См. рекомендацию в пункте 7 с.

V. МЕЖДУНАРОДНЫЙ ТОРГОВЫЙ ЦЕНТР КНКТАД/ГАТТ (МТЦ)

Все расходы: 23 300 000 дол. США Весь персонал: 249
Подразделение по оценке: Секция оценки
Год создания: 1975 Численность персонала: 2
Организационная подчиненность: Отдел программ, ресурсов и внешних связей
Подход к оценке: Миссии специальных смешанных групп и консультантов

За последние годы МТЦ, несмотря на свою малочисленность, накопил значительный опыт в области оценки проектов. В настоящее время он расширяет свою систему, с тем чтобы охватить все основные аспекты своей программы.

МТЦ является центральным звеном Организации Объединенных Наций в отношении деятельности по развитию торговли в развивающихся странах. Он находится в совместном ведении КНКТАД и ГАТТ, а общий надзор осуществляется Объединенной консультативной группой (ОКГ) и Техническим комитетом. В 1975 г. МТЦ ввел систему оценки проектов (*) для всех комплексных проектов развития торговли, финансируемых за счет целевых фондов, и учредил Секцию оценки. Эта система основана на ежегодных обзорах хода работы в центральных учреждениях, среднесрочных миссиях по обзору и проведению заключительных оценок по завершении проекта или до его вступления в новый этап. Оценки проводятся группами, в состав которых входят представители принимающего правительства, финансирующего учреждения, а также один-два сотрудника центральных учреждений, не имеющих прямого отношения к проекту.

В 1978 г. МТЦ провел реорганизацию своего секретариата на основе исследования, в котором подчеркивалась необходимость совершенствования механизма планирования программ, обеспечения более четкой практической ориентации и интенсификации программ подготовки персонала. Одновременно было решено расширить сферу действия системы оценки */. Крупнейшим компонентом по-прежнему остается оценка проектов, сфера которой расширилась и охватывает все категории проектов на местах. Кроме того, МТЦ внедряет систему автономной оценки, осуществляя ежегодно оценку одной из своих десяти программ в качестве основы для обсуждения в ОКГ, а также проводит оценку мероприятий центральных учреждений. ОКГ и правительства, участвующие в МТЦ, поддерживают усилия по оценке и просили также расширить предоставление докладов о результатах деятельности по оценке проектов. Со своей стороны, Директор подчеркивает необходимость укрепления процесса руководства проектами, и с этой целью создано новое подразделение по программированию и контролю.

Многие сотрудники МТЦ привлекаются к процессу оценки в составе групп, что считается полезным средством подготовки кадров и повышения квалификации. По мнению участников собеседований, такая система хорошо функционирует и позволяет проводить оценку результатов проектов и совершенствовать новые этапы. Однако они предостерегли, что оценка не должна носить рутинный характер или вести к самоуспокоенности, что необходимо дальнейшее ее совершенствование, для того чтобы обеспечить принятие рекомендуемых мер и учет выводов оценки при разработке новых проектов. Секция по оценке, на которую возложены подобного рода функции, связанные с последующей работой и с широкой обратной связью, также принимает участие в расширении системы, в оценках первоначальных программ и деятельности центральных учреждений, а также в разработке руководящих принципов в отношении нового компонента, связанного с автономной оценкой. Поощряется более широкое участие сотрудников старшего звена в миссиях по оценке, причем по мере проверки и дальнейшего развития этих функций к оценке программ и деятельности центральных учреждений привлекаются консультанты.

КРАТКАЯ ОЦЕНКА: МТЦ, по-видимому, добился заметных успехов, особенно если учесть малочисленность этой организации, в создании и использовании системы оценки проектов за счет активного участия и поддержки со стороны персонала, сотрудников старшего звена и представителей правительства, участвующих в работе МТЦ. Основные проблемы, которыми он занимается в настоящее время, заключаются в распространении этой системы на остальную часть программы МТЦ, совершенствовании связей с другими элементами цикла управления проектами и программами, дальнейшем развитии последующей работы и процессов отчетности, а также в принципе - в обеспечении эффективности процесса оценки с целью увеличения результативности деятельности МТЦ в области развития торговли.

*/ См. библиографию.

VI. ПРОГРАММА РАЗВИТИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ (ПРООН)

Все расходы: 698 000 дол. США

Весь персонал: 5 155

Подразделение по оценке: Отдел разработки, поддержки и оценки программ

Год создания: 1967

Численность персонала: 1

Организационная подчиненность: Бюро по вопросам политики в области программ и оценке программ (БПОП)

Подход к оценке: централизованные "тематические" оценки и децентрализованные оценки проектов

В последнее время ПРООН концентрирует свои усилия по оценке главным образом на "тематических" оценках, однако она занимается также укреплением своей системы оценки отдельных проектов.

ПРООН финансирует более 8 тыс. проектов в области технического сотрудничества, осуществляемых главным образом организациями системы ООН. Более 145 развивающимся странам и территориям она оказывает помощь для ускорения их экономического и социального развития, целью которого является достижение самообеспеченности за счет мобилизации или укрепления своего людского и институционального потенциала, выявления природных ресурсов, а также за счет передачи технологии и навыков и обмена ими. Администратор ПРООН, возглавляющий секретариат, включающий 112 отделений на местах, несет ответственность за все аспекты деятельности ПРООН перед Советом управляющих в составе 48 государств-членов, подотчетным Генеральной Ассамблее через ЭКОСОС.

Совет управляющих периодически подчеркивал, что оценка и обратная связь являются важными элементами усилий, направленных на обеспечение высоких стандартов технического сотрудничества */. Оценки ПРООН проводятся на двух аналитических уровнях: а) оценка отдельных проектов и б) тематические оценки отдельных конкретных областей. ПРООН проводит консультации с учреждениями с целью активизации деятельности по оценке проектов за счет тщательного отбора оцениваемых проектов, совершенствования разработки проектов и отчетности по ним, а также укрепления трехсторонних обзоров проектов, что ведет к пересмотру нынешних руководящих принципов ПРООН в отношении оценки проектов */. Администратор представит доклад по этим проблемам Совету управляющих на сессии, которая будет проходить в июне 1981 года. Кроме того, ПРООН создает специальный механизм обратной связи для распространения выводов, полученных на основании оценок, и осуществляет проект совершенствования интегрированных систем (ПСИС) с целью совершенствования данных о проектах и программах для целей общего управленческого контроля, включая оценку.

Тематические оценки были внедрены в 1977 году. Они позволяют проводить анализ практики технического сотрудничества в конкретных областях с целью определения факторов, обуславливающих успех или неудачу, а также с целью совершенствования разработки и осуществления новых проектов */. С середины 80-х годов были завершены или проводились в сотрудничестве с восемью другими учреждениями двенадцать оперативных исследований и два исследования процессов, а в период 1980-1982 гг. ожидается еще пять исследований. Механизмы обратной связи включают публикацию докладов, подготовку указаний в отношении новых программ, подготовку персонала и в случае необходимости принятие специальных последующих мер. Завершенные исследования получили хорошую оценку несмотря на то, что некоторые из них, по-видимому, отличаются довольно общим характером, а также несмотря на то, что в ходе получения необходимых данных встретились определенные трудности.

В настоящее время в рамках ПРООН ответственность за оценку отдельных проектов передана региональным бюро, отделениям на местах, учреждениям-исполнителям и правительствам. Тематические оценки входят в компетенцию БПОП, где один сотрудник затрачивает часть своего рабочего времени в качестве старшего координатора по оценке, а другие технические консультанты БПОП принимают активное участие в исследованиях по соответствующим областям своей компетенции. Однако функции БПОП по общей разработке системы оценки, надзору, подготовке кадров и последующим мерам определены нечетко, а подходы региональных бюро к оценке варьируются от создания самостоятельного подразделения, специализирующегося на разработке, до малозначительных конкретных мероприятий.

КРАТКАЯ ОЦЕНКА: ПРООН добилась значительного прогресса в разработке программы совместных тематических оценок, однако статус и структура ее системы внутренней оценки пока еще недостаточно оформлены и определены. ПРООН необходимо обеспечить БПОП достаточным числом штатных сотрудников для дальнейшего развития, укрепления и контроля упорядоченной системы, а также специальных звеньев в региональных бюро. В силу того, что на уровне системы деятельность и руководящая роль ПРООН в области оценки имеет столь важное значение, вопрос об укреплении ее системы оценки отдельных проектов также обсуждается отдельно во втором параллельном докладе ОИГ об оценке в системе Организации Объединенных Наций (JIU/REP/81/6).

*/ См. библиографию.

См. рекомендацию в пункте 7 д.

VII. ПРОГРАММА ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ ПО ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЕ (ЮНЕП)

Все расходы: 41 млн. дол. США

Весь персонал: 415

Подразделение по оценке: Секция по политике и оценке в отношении Фонда

Год создания: 1975

Численность персонала: 2

Организационная подчиненность: Управление Фонда окружающей среды и администрации

Подход к оценке: В первую очередь проведение централизованных оценок консультантами

С 1976 г. ЮНЕП развернула разнообразную деятельность по оценке при интенсивной поддержке со стороны Совета управляющих, однако в последнее время отмечается снижение темпов работы.

ЮНЕП была создана в рамках системы ООН в качестве небольшого координирующего органа и катализатора с целью содействия международному сотрудничеству, обзора мирового положения и мировых проблем, а также увеличение потока информации в области окружающей среды и ее оценки. Она включает Совет управляющих, заседания которого проводятся ежегодно, секретариат, а также Фонд окружающей среды, который обеспечивает дополнительное финансирование для программ в области окружающей среды.

В 1975 г. ЮНЕП учредила подразделение по оценке, подчиненное Фонду, однако подотчетное непосредственно заместителю Директора-исполнителя по всем вопросам, связанным с оценкой. Помимо работы по поддержанию связи с ПРООН и разработки политики и процедур, это подразделение уделяет большую часть своего времени деятельности по оценке проектов и составлению докладов об оценке для правительств. Совет управляющих проявил значительный интерес к оценке и с 1977 г. подчеркивает необходимость обеспечения оценки как программ, так и проектов, расширения отчетности относительно используемого типа оценки и полученных результатов, а в документации проектов Фонда делается акцент на цели, ожидаемое воздействие, прогресс и достигнутые результаты.

Было проведено около 25 "углубленных" оценок проектов Фонда, групп проектов и вспомогательных процессов, причем главным образом силами консультантов, работающих в сотрудничестве с персоналом и в консультации с другими заинтересованными организациями и правительствами, а в 1977 г. для КПК был подготовлен углубленный доклад о программе в области окружающей среды. Ожидается, что ежегодно будет проводиться около 10 углубленных и около 100 оперативных оценок завершенных проектов и других мероприятий. Подразделение неофициально связано с оценкой проектов и процессами внутреннего обзора, а особо важную функцию играет предоставление докладов. Доклады об оценке отдельных проектов резюмируются в публикуемом раз в два месяца "Докладе правительствам", а с 1976 г. по просьбе Совета управляющих */ подготавливается годовой доклад о деятельности по оценке.

Однако дальнейшему развитию системы оценки препятствует сложность программирования ЮНЕП, которое предусматривает три уровня программ, а также координирующую и катализирующую роль, что находит отражение в усилиях ЮНЕП по разработке среднесрочной программы в области окружающей среды */ в рамках всей системы. Кроме того, как показывают оценки ЮНЕП, необходимо совершенствование разработки проектов, формулирования целей, контроля, последующих мер и использования полученных результатов. Прделана незначительная работа по развитию оценки программ, причем заинтересованность Совета управляющих к оценке, по-видимому, ослабла. Малочисленное подразделение по оценке, по-видимому, перегружено работой, что приводит к еще большему свертыванию деятельности по оценке.

КРАТКАЯ ОЦЕНКА: В результате большой заинтересованности Совета управляющих, а также благодаря руководству и деятельности со стороны секретариата ЮНЕП начала деятельность по оценке, которая была положительно воспринята в других звеньях системы. Однако в последнее время ее работа по оценке, по-видимому, утрачивает поступательное движение главным образом в силу трудностей, связанных с дальнейшим развитием его сложных функций в области программирования и процессов управления ее программами. ЮНЕП не следует игнорировать определившегося курса на оценку как важный и комплексный механизм обратной связи в отношении результатов проектов и программ, причем ей следует рассмотреть вопрос об укреплении своего малочисленного подразделения по оценке, не отказываясь в то же время от своих важных функций, связанных с подготовкой докладов.

См. рекомендацию в пункте 7.е.

*/ См. библиографию.

VIII. ФОНД ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ ДЛЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
В ОБЛАСТИ НАРОДОНАСЕЛЕНИЯ (ЮНФПА)

Все расходы: 131 600 000 дол. США

Весь персонал: 197

Подразделение по оценке: Отделение оценки

Год создания: 1972

Численность персонала: 5

Организационная подчиненность: Помощник заместителя Исполнительного директора

Подход к оценке: Централизованная, независимая оценка специалистами по оценке и консультантами

В ЮНФПА оценка представляет собой довольно устоявшийся процесс. В настоящее время предметом внимания является возможность расширения охвата оценки и дальнейшего укрепления внутренней обратной связи.

ЮНФПА представляет собой вспомогательный орган Генеральной Ассамблеи, задача которого заключается в содействии развивающимся странам в решении проблем в области народонаселения. Он работает в тесной связи с правительствами, организациями системы ООН, региональными группировками и неправительственными организациями. Руководящим органом является Совет управляющих ПРООН.

Отделение оценок ЮНФПА является самостоятельным, централизованным подразделением, располагающим пятью специалистами, подотчетными заместителю Исполнительного директора. Его задачи заключаются в содействии предоставлению Совету управляющих отчетности относительно предоставленных ЮНФПА фондов и в обеспечении основы для выработки в будущем решений в области управления. Отделение проводит около шести оценок в год, привлекая свой собственный персонал и консультантов к глубокому изучению результатов и воздействия отдельных мероприятий. В силу стремления к независимости важным резервом сотрудников для проведения оценок считается другой персонал ЮНФПА, учреждений-исполнителей и правительств-реципиентов, однако он не включается в состав миссий по проведению оценок.

Предоставляемые ЮНФПА доклады с замечаниями правительств и учреждений-исполнителей рассматриваются как доклады об индивидуальной оценке. Обычно эти доклады не публикуются. Однако резюме этих докладов и работы ЮНФПА по оценке регулярно представляются Совету управляющих, - в последнее время это имело место в 1978 и 1980 гг. */ - благодаря чему налажился процесс представления докладов на двухлетней основе. Оба доклада были встречены с большим интересом и получили высокую оценку за их объективность и открытость, причем было признано, что в них рассматриваются как проблемы, так и успехи и что в соответствии с ними принимаются меры к тому, чтобы обеспечить нормальный ход будущей работы. Другой новой тенденцией является постепенный переход от оценок глобальных и региональных программ к расширению оценок программ по странам, поскольку общая ориентация ЮНФПА также меняется в этом направлении.

Представляется, что работа ЮНФПА по оценке пользуется в принципе позитивной поддержкой со стороны персонала, руководящих сотрудников и Административного совета. Однако все они подчеркивали необходимость расширения работы по оценке, с тем чтобы охватить 1 500 проектов, финансируемых с помощью ЮНФПА, и сокращения годовых или более длительных интервалов времени, необходимых в настоящее время для проведения рядового исследования. Испытывая озабоченность в связи со слабостью разработки проектов и нечеткостью целей, ЮНФПА, в частности на основе своих оценок, опубликовала пересмотренный вариант инструкции по подготовке проектов для исправления такого положения */. Кроме того, хотя в целом процесс программирования, обзора и контроля, а также структура ЮНФПА считаются вполне удовлетворительными, проявляется заинтересованность в повышении эффективности и своевременности процессов внутренней обратной связи, с тем чтобы обеспечить совершенствование управления проектами в будущем. Исполнительный директор заявил Совету управляющих, что в будущем роль оценок будет возрастать, однако, по-видимому, в ближайшем будущем Отделение оценки не будет проводить весьма значительного увеличения нынешней численности своего персонала, а будет ориентироваться на более широкое использование консультантов.

КРАТКАЯ ОЦЕНКА: Представляется, что в ЮНФПА процесс оценки является устоявшимся и полезным, что осознается персоналом, руководством высшего звена и Советом управляющих. Однако, несмотря на то, что функция финансовой отчетности, по-видимому, выполняется удовлетворительно, все эти группы заинтересованы в интенсификации внутренней обратной связи за счет увеличения числа и повышения оперативности исследований по оценке, совершенствования или развития новых механизмов обратной связи и обеспечения текущего анализа конкретных проблем, для того чтобы обеспечить своевременные коррективные меры или и для того и для другого. Учитывая ограниченность кадровых ресурсов, а также стремление сохранить углубленный характер нынешних независимых оценок, эта проблема приобретет особую остроту.

См. рекомендацию в пункте 7. f.

*/ См. библиографию.

IX. УПРАВЛЕНИЕ ВЕРХОВОГО КОМИССАРА ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ
ПО ДЕЛАМ БЕЖЕНЦЕВ (УВКБ)

Все расходы: 281 900 000 дол. США

Весь персонал: 829

Подразделение по оценке: Подразделение оценки проектов; Сектор политики планирования и исследований

Год создания: 1980; 1980

Численность персонала: 1; 1

Организационная подчиненность: Отдел помощи; при Верховном комиссаре

Подход к оценке: Оценка проектов; централизованная оценка политики и стратегии

В настоящее время УВКБ переходит от одного поста специалиста по оценке, используемого главным образом для исследования проблем управления, к новой структуре, предполагающей оценку как проектов, так и политики и стратегии.

В начале 70-х годов УВКБ назначило специалиста по оценке для подготовки докладов Верховному комиссару и обеспечения "систематической оценки достигнутых результатов на самом высоком уровне". На протяжении 1975-1979 гг. сотрудник провел пересмотр политики в отношении поселений беженцев в сельских районах, положил начало разработке системы управления проектами и провел многочисленные анализы в области управления. В 1978 г. этот пост был передан в Отдел администрации и управления, а в конце 1979 г. эта должность была перекалвалифицирована как пост местного уровня.

Восполнение образовавшегося пробела в области оценки УВКБ проводило по двум направлениям. Во-первых, в 1980 г. в Отделе помощи */ начала широко использоваться новая Система руководства проектами (СРП) с целью укрепления планирования, программирования и руководства проектами в отношении всех новых проектов. В октябре 1980 г. для постепенного и систематического развития и внедрения оценки проектов в рамках СРП было создано Подразделение оценки проектов. Первоначально усилия были направлены на укрепление разработки проектов и популяризацию оценки среди персонала путем использования руководящих принципов, семинаров и консультаций. Испытывается система самооценки, которая будет введена в структуру проекта, с тем чтобы позволить управляющим проводить анализ расхождений между целями проекта и фактическими достижениями и использовать накопленный опыт. Предусматривается также проведение углубленных среднесрочных и заключительных оценок отдельных проектов небольшими группами сотрудников и консультантов, а также использование аналитических и последующих процессов, концентрирующихся на выводах и результатах оценки.

Кроме того, в мае 1980 г. начал функционировать Сектор политики, планирования и исследований в составе трех сотрудников, подотчетных Верховному комиссару. Сектор несет ответственность за периодический пересмотр целей программ и обеспечение перспективного планирования, исследований и консультаций, а также использование имеющегося внутреннего и внешнего опыта. К числу предусмотренных на первом этапе функций относятся функции селективной оценки существующей политики и стратегии, а также упорядоченное накопление и надлежащее использование накопленного УВКБ опыта.

Сотрудники УВКБ отметили, что неопределенность, большой объем работы и колоссальный рост чрезвычайных программ, касающихся беженцев, затрудняют планирование и оценку, тем более, что для удовлетворения этих потребностей приходится оперативно увеличивать численность персонала УВКБ и расширять программы. Исполнительный комитет призывает к усилению систематического контроля, однако сотрудники УВКБ признают также, что большое значение имеет упорядоченная передача выводов, сделанных на основании оценки. Они высказали предположение о том, что УВКБ могло бы начать работу по постепенной разработке системы, которая сочетала бы оценку проектов, оценку программ на уровне страны и - что наиболее сложно - оценку на уровне политики.

КРАТКАЯ ОЦЕНКА: Новая система УВКБ по руководству проектами закладывает хорошую основу для упорядоченного и систематического процесса определения результатов программ. Для обеспечения дальнейшего прогресса потребуются разработка подхода к оценке проектов в Отделе помощи и целенаправленные усилия нового Сектора политики, планирования и исследований по обеспечению такого положения, чтобы его функции в области оценки не утратили своего значения на фоне других функций. Кроме того, УВКБ потребуются постепенно увязать эти две функции с оценкой на уровне программ и обеспечить специальное связующее звено, для того чтобы обеспечить интегрированную и эффективную систему внутренней оценки.

См. рекомендацию в пункте 7.£.

*/ См. библиографию.

Х. ОРГАНИЗАЦИЯ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ ПО ПРОМЫШЛЕННОМУ РАЗВИТИЮ (ЮНИДО)

Все расходы: 98 900 000 дол. США

Весь персонал: 1 012

Подразделение по оценке: Отделение по оценке

Год создания: 1976

Численность персонала: 2

Организационная подчиненность: Отдел координации политики

Подход к оценке: Совместные оценки с ПРООН, разработка системы

За последние несколько лет ЮНИДО добилась незначительных успехов в создании системы внутренней оценки, причем большая часть ее ограниченной работы в области оценки посвящена совместным тематическим оценкам с ПРООН.

Задача ЮНИДО заключается в развитии и ускорении индустриализации развивающихся стран и координации деятельности системы Организации Объединенных Наций в области промышленного развития. С ратификацией государствами-членами Устава ЮНИДО она станет специализированным учреждением. В настоящее время ее директивными органами являются Генеральная конференция, которая проводится раз в четыре года, Совет по промышленному развитию, заседания которого проводятся ежегодно и который подготовлен Генеральной Ассамблеей через ЭКОСОС, а также Постоянный комитет, заседания которого проводятся два раза в год.

Отделение ЮНИДО по оценке было создано в 1976 г. с целью разработки, проверки, внедрения и контроля всеобъемлющей системы оценки, внедрение которой ожидалось в конце 1977 г., а также с целью проведения специальных оценок. Предложения в отношении такой системы были разработаны в 1977 и 1978 гг. и представлены Постоянному комитету в начале 1979 г. */. В таких документах, как бюджет по текущим программам (1980-1981 гг.), намечена широкая программа работы в отношении проектов, программ, оперативных оценок и обзоров. Однако большая часть работы небольшого (один сотрудник) Отделения по оценке посвящена ряду совместных тематических оценок с ПРООН и другими учреждениями и последующим мерам в отношении этих исследований.

По мнению сотрудников ЮНИДО, тематические оценки содействуют лучшему уяснению оценки в ЮНИДО и ее потенциальному вкладу в совершенствование работы. Они отметили, что в 1980 г. был опубликован глоссарий по разработке и оценке, разработаны и использованы для тематических оценок структурные механизмы обратной связи, для полевых проектов разработана специальная методика проведения углубленной оценки, начата работа по более четкому определению роли системы оценки. По их мнению, с завершением ряда тематических исследований и увеличением численности персонала Отделения по оценке (в конце 1980 г. был назначен второй сотрудник и начал процесс набора третьего) в настоящее время можно уделить необходимое внимание созданию внутренней системы. Однако другие сотрудники высказали озабоченность в связи с тем, что развитие оценки утратило поступательное движение и не подкреплено необходимой поддержкой, и подчеркнули необходимость совместной работы над разработкой простой и рациональной автономной системы самооценки, адекватной потребностям ЮНИДО.

В докладе Постоянному комитету от марта 1980 г. говорилось, что работа по разработке основного компонента самооценки еще не началась, но что на протяжении двухлетнего периода 1980-1981 гг. */ все же будет использоваться система внутренней оценки. Комитет призвал интенсифицировать усилия по разработке структуры системы внутренней оценки - без ущерба для другой деятельности ЮНИДО и в рамках утвержденных ассигнований по программе - с участием руководящих работников высшего звена и во взаимосвязи с другими процессами управления программами, со странами, получающими помощь со стороны ЮНИДО, а также с полевым персоналом ЮНИДО.

КРАТКАЯ ОЦЕНКА: Несмотря на обнадеживающее начало, в настоящее время ЮНИДО не достигла первоначальных целей, связанных с разработкой и внедрением системы внутренней оценки. Основная проблема заключается, по-видимому, в отсутствии консенсуса относительно характера такой системы. Для того чтобы возобновить поступательное движение, ЮНИДО необходим согласующий механизм на высоком уровне - возможно, бездействующий в настоящее время Комитет по оценке - для совместного развития и осуществления рациональной системы внутренней оценки в рамках ЮНИДО, а также для гарантии того, чтобы оценка рассматривалась руководством старшего звена в качестве важнейшего элемента процесса разработки решений на более высоком уровне, чем уровень отдела. Наряду с этим следует продемонстрировать решительную поддержку со стороны руководящего органа упорядоченной оценки деятельности ЮНИДО и ее совершенствования.

См. рекомендацию в пункте 7. h.

*/ См. библиографию.

XI. ПРОДОВОЛЬСТВЕННАЯ И СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ (ФАО)

Все расходы: 358 300 000 дол. США Весь персонал: 6 637
Подразделение по оценке: Служба оценки
Год создания: 1968 Численность персонала: 8
Организационная подчиненность: Отдел программы, бюджета и оценки
Подход к оценке: Независимая оценка и самооценка на децентрализованной основе

Несмотря на то, что в ФАО давно сложился процесс оценки, на протяжении последних нескольких лет она принимает значительные меры к обеспечению большей универсальности своей системы внутренней оценки в соответствии с тем, что Конференция ФАО сделала акцент на более широкое использование оценки применительно к эффективности программ.

Цели ФАО заключаются в повышении качества питания, уровня жизни, повышении эффективности производства и распределения всей продовольственной и сельскохозяйственной продукции, а также в улучшении положения сельского населения. Руководящим органом ФАО является ее Конференция, созываемая, как правило, один раз в два года, а также Совет, который осуществляет контроль за деятельностью ФАО в период между сессиями Конференции, в частности, через свои Комитеты по программам и финансам.

С 1978 г. работа ФАО по оценке развивалась по двум основным направлениям, призванным обеспечить систему внутренней оценки, сочетающую взаимодополняющие элементы. Во-первых, в 1978 г. была введена самооценка в качестве автономной периодической деятельности */ управляющих программами на всех уровнях по обзору достигнутых успехов и возникших проблем, с тем чтобы облегчить своевременное внесение коррективов. Система непосредственно обеспечивает обратную связь с управляющими, что является важной основой для будущих принципиальных решений, а также определения сложных областей для проведения дальнейших исследований соответственно Службой оценки или другими подразделениями. Вторым мероприятием является внедрение Обзора регулярных программ, публикация которого была впервые начата в 1979 г. в виде двухлетнего доклада о ходе работы, включающего углубленные обзоры отдельных программ */. Хотя была признана ограниченность первоначальных усилий, Генеральный директор подчеркнул их ценность в качестве процесса взаимного обучения, а также с точки зрения обеспечения управленческого звена высокого уровня и руководящих органов информацией о целесообразности, воздействии и эффективности программ и мероприятий ФАО. В будущем такие доклады будут сочетаться с двухлетним Обзором программ на местах, который в свою очередь был пересмотрен в 1979 г. с тем, чтобы уделить больше внимания воздействию программ */.

Учитывая подобное расширение деятельности в области оценки, Служба оценки была передана в 1978 г. из Департамента развития в Отдел программ, бюджета и оценки Канцелярии Генерального директора. Таким образом, служба несет ответственность за оценку деятельности на местах и деятельности центральных учреждений. Она проводит специальные оперативные и полевые оценки, обзоры, не связанные с докладами об оценке, подготавливает Доклад по обзору регулярных программ, разрабатывает методiku и руководящие принципы */ и выполняет консультативные функции, а также функции подготовки кадров и связи. Таким образом, она выступает в качестве центрального звена в рамках децентрализованной системы, которая использует самооценку, централизованную оценку, а также различные другие типы оценки для обеспечения гибкого и рационального процесса оценки.

Проявляется значительный интерес к контролю и оценке в области развития сельской местности как результат Всемирной конференции по аграрной реформе и развитию сельских районов, а также к расширению сотрудничества с национальными учреждениями и правительствами в области оценки. Больше внимания уделяется разработке информационных систем ФАО в области контроля и управления, необходимости совершенствования критериев успеха и воздействия, а также разработки проектов, расширению подготовки в области оценки, повышению качества систем управления на местах и совершенствованию механизмов обратной связи в области оценки. Подобное смещение акцентов представляет собой важное явление в системе оценки ФАО.

КРАТКАЯ ОЦЕНКА: За последние два года ФАО добилась новых значительных успехов в распространении своей системы оценки на регулярные программы, во внедрении новой системы самооценки, в разработке нового доклада для оценки общего хода работы в рамках программы. Представляется, что эти меры обладают значительным потенциалом для более широкого и систематического укрепления деятельности и отчетности ФАО.

*/ См. библиографию.

XII. МЕЖДУНАРОДНОЕ АГЕНТСТВО ПО АТОМНОЙ ЭНЕРГИИ (МАГАТЭ)

Все расходы: 86 300 000 дол. США Весь персонал: 1 356
Подразделение по оценке: Отдел внутренней ревизии и управленческой службы (координатор);
Секция по оценке эффективности гарантий; Подразделение по оценке
(техническая помощь)
Год создания: (1980); 1978; 1980 Численность персонала: 1; 8; 1
Организационная подчиненность: Департамент администрации; Департамент гарантий;
Департамент технической помощи и публикаций
Подход к оценке: В настоящее время подразделения по развитию оценки

В прошлом МАГАТЭ ориентировалось на процедуры оценки ПРООН - в отношении работы в области технического сотрудничества и на обширную систему процессов обзора - в отношении других своих программ. Однако в последнее время начата работа по развитию оценки в ряде областей, охватываемых программами.

Основная задача МАГАТЭ заключается в ускорении и расширении использования атомной энергии в мирных целях. Заседания Генеральной конференции проводятся один раз в год, а также по мере необходимости, а заседания Совета управляющих проводятся ежеквартально. Однако, помимо этого, МАГАТЭ располагает Научно-консультативной группой на высоком уровне, постоянными консультативными органами, многочисленными специальными комитетами экспертов и рабочими группами, а также Службой внешней ревизии, занимающейся оценкой программ. Внутри организации оценка программ и управления, а также финансовые вопросы находятся в ведении Отдела внутренней ревизии и управленческих служб, а постоянные комитеты осуществляют надзор за основными функциями в области управления. В рамках этих разнообразных процессов используются разнообразные методы и подходы, к которым в настоящее время добавляются новые мероприятия в области оценки.

В 1978 г. Департамент гарантий учредил Секцию по оценке эффективности гарантий с целью повышения эффективности гарантий за счет обзора и оценки инспекционных докладов и заявлений, подготовки годовых докладов о ходе осуществления, а также планирования и внедрения систематического и всеобъемлющего процесса оценки. Персонал, насчитывающий восемь человек, занимается также разработкой необходимой методики технической оценки, обеспечивая интеграцию оценки с планированием и проектированием в рамках Департамента, осуществляет совершенствование сбора данных и процедур анализа, а также обеспечивает укрепление компьютерной базы. Длительное время МАГАТЭ использовало процедуры оценки ПРООН применительно к одной трети процедур в области технического сотрудничества, финансируемого ПРООН, и неофициально применяло их и к своим собственным проектам, однако в 1980 г. было решено разработать более стройную систему в этой области. В Секции координации программ Департамента технической помощи и публикаций было создано Подразделение по оценке в составе одного сотрудника. В 1978 г. в дополнение к годовому докладу о деятельности в области технической помощи был введен новый доклад о ходе осуществления, который в свою очередь будет дополнен новой компьютерной информационной системой управления, которая заменит нынешнюю громоздкую неавтоматизированную систему. В 1980 г. начато использование новых форм оценки проектов с четким определением целей и измерением хода работы, расширяется программирование и проведение миссий по обзору по странам на межучрежденческой основе и, как можно надеяться, будет разработана институционализированная система информации о проектах.

Возрастает интерес к более формализованной оценке и в других областях. Например, в 1979 г. было решено укрепить разработку и оценку международной системы ядерной информации (ИНИС) за счет новой методики и информационной системы, ориентирующихся на услугах и полученных результатах, а также за счет проведения консультативным комитетом каждые несколько лет оценки программы и ее будущего развития. Для координации всей этой деятельности в области оценки в декабре 1980 г. в Отдел внутренней ревизии и управленческой службы был назначен новый сотрудник.

КРАТКАЯ ОЦЕНКА: В настоящее время МАГАТЭ характеризуется удовлетворительным положением с точки зрения оценки, причем в различных ключевых областях принят ряд мер по разработке новых подходов и систем. Задача заключается в том, чтобы постепенно развернуть систематические и формализованные мероприятия по внутренней оценке во всех областях и интегрировать их с существующими процессами контроля.

См. рекомендацию в пункте 7.1.

XIII. МЕЖДУНАРОДНАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ ГРАЖДАНСКОЙ АВИАЦИИ (ИКАО)

Все расходы: 63 800 000 дол. США

Весь персонал: 1 200

Подразделение по оценке: Секция технической поддержки и оценки

Год создания: 1973

Численность персонала: 1

Организационная подчиненность: Бюро технической помощи

Подход к оценке: Процедуры оценки ПРООН

За последние несколько лет в деятельности ИКАО по оценке не произошло каких-либо значительных изменений, причем оценка по-прежнему ограничивается проводимой совместно с ПРООН деятельностью в области технической помощи. Однако в результате того, что в последнее время Совет ИКАО стал проявлять большую заинтересованность, существует возможность некоторой активизации деятельности по оценке и расширения отчетности о результатах программ.

В первую очередь ИКАО является регламентирующей межправительственной организацией в области международной гражданской авиации. Ее руководство осуществляется Ассамблеей, собираемой по крайней мере один раз в три года, а контроль за ее деятельностью осуществляется Постоянным исполнительным советом, который так же как и его вспомогательные органы проводит свои заседания регулярно в течение года.

Что касается деятельности ИКАО в области технической помощи, полностью финансируемой за счет внешних источников, таких, как ПРООН и целевые фонды, Секция технической поддержки и оценки Бюро технической помощи несет ответственность за заключительную оценку докладов о проектах, деятельности по подготовке кадров и потребностей в оборудовании, также за общее планирование и оказание поддержки деятельности на местах в рамках Бюро технической помощи. Лишь небольшая доля рабочего времени уделяется конкретной работе по оценке, проводимой в соответствии с руководящими принципами ПРООН в отношении оценки. Проведен ряд оценок проектов, программ и процессов управления проектами, однако основное внимание уделяется оценке проектов за счет процесса трехстороннего обзора и на основе тесных рабочих связей с полевым персоналом проекта. По мнению сотрудников ИКАО, в будущем значительные общие потребности будут связаны с более широким привлечением принимающих правительств к деятельности по оценке технического сотрудничества.

На заседании Совета ИКАО в марте 1980 г. представители отметили в ходе общей дискуссии по вопросу об оценке, что система "оценки" ИКАО связана с подготовкой бюджета на трехлетний период и что дополнительный процесс в период между обзорами бюджета мог бы обеспечить улучшение координации и совершенствование бюджетных процедур. Было высказано также мнение, что, несмотря на быстрый рост деятельности в области технической помощи, Совет не играет никакой роли в ее оценке и что он должен получать больше информации для оценки программ, определения удовлетворительности их осуществления, а также определить необходимость изменения критериев в будущем. Совет просил Генерального секретаря представить Финансовому комитету доклад о критериях, используемых в ходе процесса "оценки" регулярной программы, и изучить способы передачи Совету информации о деятельности в области технической помощи.

КРАТКАЯ ОЦЕНКА: Поскольку ИКАО является в первую очередь регламентирующей организацией, она, видимо, не нуждается в какой-либо широкой системе внутренней оценки. Однако, учитывая разработку в других звеньях системы ООН методов и принципов оценки и проявляемый в последнее время Советом интерес к совершенствованию оценки и подготовки докладов, ИКАО следует изучить ряд имеющихся более простых и рациональных методов оценки, в частности, в той мере, в какой они могли бы быть полезными для укрепления в целом работы по составлению бюджета, программированию и подготовке докладов.

См. рекомендацию в пункте 7 j

МЕЖДУНАРОДНЫЙ ФОНД СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО РАЗВИТИЯ (МФСР)

Все расходы: 10 200 000 дол. США (Административные расходы) Весь персонал: 120
390 900 000 дол. США (Общие обязательства)
Подразделение по оценке: Подразделение по контролю и оценке
Год создания: 1977 Численность персонала: 1
Организационная подчиненность: Департамент по вопросам экономики и планирования
Подход к оценке: Автономная оценка с использованием местных учреждений и консультантов

Несмотря на то, что МФСР является очень молодой организацией в системе ООН, она начала комплексные и согласованные усилия по созданию системы автономной оценки для анализа и совершенствования своих проектов в области развития, обращая особое внимание на использование местных и национальных учреждений.

Деятельность МФСР как специализированного учреждения ООН началась в декабре 1977 года. Его задача заключается в оказании развивающимся странам помощи в расширении производства продовольствия, улучшении питания и борьбе с бедностью в сельской местности. МФСР выделяет средства для самостоятельных проектов и для проектов, финансируемых совместно с другими финансовыми учреждениями в области развития. Совет управляющих собирается ежегодно, а по мере необходимости и на специальные сессии, в то время как Исполнительный совет собирается по мере необходимости для обзора и утверждения оперативной политики, займов и даров. В декабре 1980 года Совет принял решение пополнить первоначальный капитал Фонда, составляющий 1 млрд. дол., с тем чтобы обеспечить продолжение работ, а также расширить программу предоставления займов на период 1981-1983 годов.

МФСР располагает подразделением по контролю и оценке в рамках Департамента по вопросам экономики и планирования, который тесно сотрудничает с Департаментом управления проектами в целях разработки системы контроля и оценки каждого проекта. На основе своей политики и критериев предоставления займов */ МФСР разработал руководящие принципы */, в которых подчеркивается значение контроля и оценки для определения воздействия проекта и извлечения опыта из успехов или недостатков. Требуется, чтобы все проекты имели специальный компонент контроля и текущей оценки (КТО), причем по мере возможности такие функции возлагаются на группы КТО, предоставляемые местными или национальными учреждениями. Система должна быть простой и гибкой, концентрироваться на основных задачах проектов и предусматривать непрерывный промежуточный обзор и обратную связь. Последующая оценка обычно должна проводиться независимыми учреждениями, базирующимися в стране-реципиенте, для оценки общих результатов по завершении проекта, используя результаты деятельности по КТО, а нередко и привлекая специальные исследования. МФСР использует также опыт сотрудничающих с ним учреждений, в частности ФАО, Мирового банка и банков регионального развития, для подготовки и изучения проектов, контроля за их осуществлением и расходованием финансовых ресурсов, а также для проведения совместно с МФСР работы по контролю и оценке мероприятий, финансируемых МФСР на местной основе.

В настоящее время МФСР располагает ограниченным опытом, однако он признает, что имеющаяся концептуальная основа и оперативные критерии оценки воздействия мероприятий, направленных на сокращение бедности в сельской местности, страдают серьезными недостатками. Одним из наиболее важных способов обеспечить более глубокое понимание возможностей улучшения разработки проектов в будущем является контроль и оценка проектов по мере их осуществления. С этой целью в период с января 1979 года по декабрь 1980 года МФСР провел 23 контрольных миссии с целью оказания помощи правительствам развивающихся стран в разработке соответствующих систем контроля и оценки проектов, финансируемых Фондом.

КРАТКАЯ ОЦЕНКА: Благодаря интенсификации своих усилий, акценту на проекты в области развития и связи с ФАО, Мировым банком и другими финансовыми учреждениями МФСР разработал универсальную систему контроля и оценки проектов в области развития. Несмотря на необходимость развития этой системы оценки на основе опыта, как это признает МФСР, представляется, что она является солидной основой для определения и постепенного повышения результативности и воздействия своей работы, а также работы принимающих стран, которым такая система отводит важную роль в области контроля и оценки.

*/ См. библиографию.

XV. МЕЖДУНАРОДНАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ ТРУДА (МОТ)

Все расходы: 154 700 000 дол. США Весь персонал: 2 684
Подразделение по оценке: Подразделение по оценке Численность персонала: 3
Год создания: 1977
Организационная подчиненность: Бюро программирования и управления
Подход к оценке: Самооценка в сочетании с селективными углубленными оценками

МОТ разрабатывает всеобъемлющую систему внутреннего проектирования и оценки, в рамках которой в настоящее время акцент перемещается с этапов проектирования, испытания и подготовки кадров на осуществление.

Цели МОТ заключаются в отстаивании дела социальной справедливости, улучшении условий труда и уровня жизни, содействии экономической и социальной стабильности главным образом за счет разработки стандартов, публикаций и информационной деятельности, а также программ технического сотрудничества. МОТ характеризуется трехзвенной структурой, обеспечивающей участие работодателей, работников и также правительств. Международная конференция труда проводится ежегодно, а заседания Административного совета проводятся три раза в год.

Деятельность МОТ по обзору и оценке включает углубленные обзоры программ, обзоры региональной деятельности, а также трехсторонние миссии по обзору в странах, причем общей тенденцией является переход к оценке на уровне программ. Признано, что отсутствует систематическая и всеобъемлющая внутренняя оценка отдельных мероприятий, и поэтому в 1977 году началась разработка такого подхода. Его характерными чертами является тщательное определение целей, критериев успеха, а также характеристик проекта на этапе разработки; применимость не только к проектам в области технического сотрудничества, но и к другим мероприятиям, таким, как исследования или внутренняя администрация; а также самооценка со стороны исполнителей проектов, с тем чтобы обеспечить широкий охват и содействовать обратной связи.

В 1977 г. в Бюро программирования и управления было создано небольшое централизованное подразделение по оценке, численность персонала которого в 1980 году была увеличена с одного до трех специалистов и которое должно обслуживать эту систему. Первоначально оно ориентировалось на разработку основных процедур проектирования и оценки, опубликованных 1979 году */ , а также на совершенствование разработки проектов путем консультаций с персоналом. Начиная с 1979 года новый порядок разработки применяется на первом этапе в порядке эксперимента, а затем - на регулярной основе - к отдельным крупномасштабным проектам в области технического сотрудничества и исследований и использовался для оказания помощи в подготовке предложений по программе и бюджету на 1980-1981 и 1982-1983 годы. На протяжении 1980 года в Женеве и других регионах проведены семинары по подготовке кадров примерно для 280 сотрудников МОТ и других организаций (включая 68 национальных сотрудников и представителей учреждений-доноров), продолжались консультации в отношении проектирования, а также разрабатывались первоначальные процедуры обратной передачи информации об оценке.

В течение 1981 года будет продолжаться расширение охвата системы. Проведение оценок, сбор полученной информации и распространение выводов должно в конечном счете увенчаться регулярной оценкой значительного числа проектов МОТ, содействовать передаче знаний и выявлению основных ограничений по различным типам проектов и географическим районам и служить в качестве основы для более широких оценок программ. В ноябре 1980 года */ был подготовлен предварительный доклад о деятельности в области технического сотрудничества, а сводная информация о характере выводов оценки также может быть в конечном счете использована в годовом докладе о ходе работы и другой деятельности по обзору. Хотя формализованная оценка таких видов деятельности, как установление стандартов или проведение семинаров, может оказаться затруднительной, существует надежда, что система оценки сможет также содействовать совершенствованию и этой деятельности. МОТ хотела бы, чтобы ее система оценки оказалась эффективным и рациональным инструментом управления, а не усложненным процессом, проводимым как самоцель.

КРАТКАЯ ОЦЕНКА: МОТ тщательно подготовила основу для своей внутренней системы оценки, уделяя внимание разработке процедур, совершенствованию разработки проектов, а также формализованной и неформализованной подготовке персонала по вопросу применения новой системы. Представляется, что до сих пор ее усилия в области развития оказались успешными, но в настоящее время она сталкивается с важнейшей проблемой, связанной с постепенным использованием системы оценки для определения результатов и совершенствования будущих программ.

*/ См. библиографию.

XVI. МЕЖПРАВИТЕЛЬСТВЕННАЯ МОРСКАЯ КОНСУЛЬТАТИВНАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ (ИМКО)

Все расходы: 10 800 000 дол. США

Весь персонал: 265

Подразделение по оценке: нет

Год создания: не относится

Численность персонала: не относится

Организационная подчиненность: Управление по техническому сотрудничеству

Подход к оценке: процедуры оценки ПРООН

Как и в 1977 г., ИМКО не располагает какой-либо системой внутренней оценки. Деятельность по оценке ограничивается совместной работой над рядом проектов в области технического сотрудничества, проводимых ИМКО в качестве исполняющего учреждения по отношению к ПРООН. Однако межправительственные органы ИМКО все же принимают значительное и постоянное участие в разработке, проведении и обзоре своей работы.

Двухгодичная программа работы и бюджет, а также и перспективная программа работы ИМКО направлены на разработку международных стандартов по техническим и смежным вопросам международного судоходства и предоставление помощи с целью осуществления этих стандартов. Предназначенный для этой цели ее институциональный механизм включает не только проводимую раз в два года Ассамблею и Совет, собирающийся дважды в год, но и четыре основных комитета, а также широкую сеть подкомитетов. Эти комитеты и группы состоят из представителей правительств-членов, строят свою работу на основании программ работы, рассмотренных и одобренных в установленном порядке Советом или Ассамблеей ИМКО, в зависимости от конкретного случая. Таким образом, хотя ИМКО и не располагает каким-либо подразделением, учрежденным специально для выполнения функций по оценке, нескончаемое чередование совещаний обеспечивает непрерывный и широкий обзор программы работы. Кроме того, сотрудники ИМКО отметили, что каждое подразделение секретариата вносит свой вклад в процесс обзора и отчетности в отношении работы обслуживаемых ею комитетов.

В отношении оперативной деятельности, осуществляемой на основе программы технического сотрудничества ИМКО, используются процедуры оценки ПРООН. Кроме того, обзор программы осуществляется в ходе заседаний Комитета по техническому сотрудничеству в составе представителей правительств-членов, которые проводятся дважды в год. В прошлом было проведено несколько совместных оценок проектов, однако в принципе сотрудники ИМКО считают, что специальные оценки являются слишком дорогостоящими, для того чтобы можно было их проводить самостоятельно. Вместо этого особое внимание уделяется непрерывному контролю проектов. Как надеются сотрудники, в будущем большее внимание получат трехсторонние обзоры ПРООН для повышения роли их функций в области оценки.

Комментируя первый доклад ОИГ об оценке, подготовленный в конце 1977 г., Генеральный секретарь заявил, что ИМКО, как представляется, не нуждается в разработанной системе оценки в силу своей малочисленности вне связи с потребностями ПРООН в области технического сотрудничества. Он отметил также, что ИМКО и другие малочисленные организации могли бы, несомненно, вносить те или иные уточнения в свои методы по мере того, как они будут разрабатываться другими органами системы Организации Объединенных Наций, и что ИМКО следует в соответствующих случаях пользоваться консультациями ОИГ по вопросу о создании простой эффективной и экономичной системы оценки. Сотрудники ИМКО считают, что ее потребности в области обзора и оценки вполне удовлетворяются, однако подчеркнули интерес к развитию оценки в других организациях системы ООН.

КРАТКАЯ ОЦЕНКА: Представляется, что в настоящее время ИМКО не нуждается в детальной системе внутренней оценки, частично в силу того, что в ее программе работы широко участвуют межправительственные органы. Однако, поскольку ИМКО не располагает подразделением управленческой службы, а ее служба внутренней ревизии занимается скорее управлением фондом, чем вопросами программ, ИМКО следует уделять постоянное внимание идеям, подходам и методам в области оценки, разрабатываемым другими организациями системы ООН как большими, так и малыми, с тем чтобы выявлять и адаптировать те из них, которые могут быть легко и эффективно использованы для совершенствования в целом процессов программирования, оценки и подготовки докладов.

См. рекомендацию в пункте 7 j

XVII. МЕЖДУНАРОДНЫЙ СОЮЗ ЭЛЕКТРОСВЯЗИ (МСЭ)

Все расходы: 70 млн. дол. США

Весь персонал: 886

Подразделение по оценке: нет

Численность персонала: не относится

Год создания: не относится

Организационная подчиненность: Департамент по техническому сотрудничеству

Подход к оценке: Процедуры оценки ПРООН

МСЭ не располагает системой внутренней оценки, не считая работы в области технического сотрудничества совместно с ПРООН. Планы организации на предстоящие несколько лет не предусматривают создания такой системы.

В отличие от большинства других международных организаций МСЭ не располагает структурной программой или бюджетом программы, что препятствует созданию общей системы оценки. Четыре его постоянных органа: Генеральный секретариат, Международный совет регистрации радиочастот, Международный консультативный комитет телеграфии и телефонии (МККСТ) и Международный консультативный радиокomitee (МКРК) располагают общей обслуживающей и рабочей базой и официально координируют свою работу через Координационный комитет, учрежденный Международной конвенцией электросвязи. Руководство осуществляется Конференцией полномочных представителей, которая, как правило, собирается раз в пять лет (следующая Конференция состоится в 1982 году), административными конференциями, Административным советом и пленарными ассамблеями МККСТ и МКРК.

Конференции полномочных представителей устанавливают общие цели деятельности МСЭ, общий надзор в отношении которых осуществляется Административным советом при помощи четырех постоянных органов. Кроме того, в ходе своих заседаний Совет получает и обсуждает годовой доклад Генерального секретаря, рассматривает заявления финансового характера и бюджеты, а также рассматривает кадровые и административные вопросы. Однако, помимо внешних ревизоров, МСЭ располагает лишь одним сотрудником, пытающимся разрабатывать стоимостной анализ бюджетов и окончательные сметы на основе систем измерения стоимости, практикуемых другими организациями, и Конференция полномочных представителей просила, чтобы по мере возможности подготавливать и представлять Административному совету анализ затрат и результатов. Кроме того, в настоящее время одна из рабочих групп заблаговременно до Конференции полномочных представителей 1982 года изучает вопрос о возможности совершенствования структуры и содержания бюджета. Сотрудники МСЭ высказали сомнение в том, что весьма жесткая бюджетная политика позволит увеличить кадровый состав, с тем чтобы значительно расширить этот бюджетный процесс или любые другие процессы программирования и анализа управления.

Деятельность МСЭ в области оценки, порученная Департаменту технического сотрудничества, в большой степени ориентируется на процедуру программирования и оценки, а также на руководство ПРООН. Сотрудники МСЭ считают, что, по сути, их работа по оценке проектов весьма близка к ориентации оценки на процесс накопления опыта с целью определения результатов, однако существует мнение, что при имеющихся ресурсах МСЭ оценка воздействия слишком сложна. Основное внимание уделяется трехсторонним обзорам и миссиям ПРООН. В настоящее время МСЭ располагает примерно 5 финансистами и около 40 техническими специалистами для руководства примерно 200 проектов в области технического сотрудничества, сложность которых все больше возрастает. Административный совет весьма заинтересован в тщательном анализе деятельности в области технического сотрудничества, и в 1979 году он принял решение о создании специальной рабочей группы для пересмотра всех аспектов работы МСЭ.

КРАТКАЯ ОЦЕНКА: Представляется, что в настоящее время МСЭ не испытывает потребности в разработанной системе оценки, в частности, ввиду сложности организационной структуры. Однако в силу того, что в настоящее время МСЭ проводит обзоры самых основополагающих процедур, касающихся бюджета и технического сотрудничества, а также развивает анализ затрат и результатов, ему следует изучить различные базовые методы контроля программирования и оценки, которые разрабатываются другими организациями системы ООН и которые можно было бы использовать для совершенствования процессов разработки бюджета, оценки и отчетности.

См. рекомендацию в пункте 7 j

XVIII. ОРГАНИЗАЦИЯ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ ПО ВОПРОСАМ ОБРАЗОВАНИЯ, НАУКИ И КУЛЬТУРЫ (ЮНЕСКО)

Все расходы: 224 900 000 дол. США

Весь персонал: 3 365

Подразделение по оценке: Центральное подразделение по оценке

Год создания: 1978

Численность персонала: 2

Организационная подчиненность: Бюро исследований и программирования

Подход к оценке: Интеграция с процессами планирования, программирования и составления бюджета и децентрализованная самооценка

В 1978 году Исполнительный совет ЮНЕСКО установил руководящие принципы в отношении системы внутренней оценки */, предусматривающие, что она должна быть интегрирована с процессом планирования, программирования и разработки бюджета; внедряться постепенно и систематически; а также отличаться децентрализованным характером и основываться на самооценке. Было создано центральное подразделение по оценке для организации и систематизации первоначальных оценок по секторам программы; обеспечения стимулирования, поддержки, подготовки кадров и сотрудничества; разработки норм, критериев и методов оценки, а также для осуществления последующих мер по обеспечению использования результатов оценки.

Приняты значительные первоначальные меры. Составной частью программы и бюджета на 1981-1983 годы */ является новая система контроля за ходом работы, в которой делается акцент на финансовые ресурсы, отдачу и результативность мероприятий программы. Опубликован глоссарий ЮНЕСКО в области оценки */. Расширен посвященный оценке раздел двухгодичного доклада об основных последствиях/недостатках, и начата работа по совершенствованию качества оценки других существующих в ЮНЕСКО процессов подготовки докладов.

Однако, как отмечалось в докладе о состоянии оценки для Генеральной конференции 1980 года *// предостойт еще большая работа. Использование оценки для четкого формулирования целей, тем и ожидаемых результатов станет важнейшим этапом подготовки документов очередного среднесрочного плана и будущих программы и бюджета. Предстоит еще опубликовать внутриорганизационные руководящие принципы проектирования и оценки, а для создания "автономной" системы оценки необходимы индикаторы и диагностические методы. В 1981 году начнется широкое внедрение системы контроля за ходом работы наряду с широкой подготовкой кадров без отрыва от работы. Еще не положено начало предполагаемому участию государств-членов, Исполнительного совета и внешних экспортеров и организаций в деятельности ЮНЕСКО по оценке.

Существует также ряд оперативных проблем принципиального характера. Затрудняет систематизацию большое разнообразие работы по оценке в различных секторах программы ЮНЕСКО, и пока еще не достигнуто согласия по вопросу о том, какого рода деятельность действительно является "оценкой". Выделяемые на оценку ресурсы расплывлены: каждый сектор располагает службой координации и оценки, однако такие подразделения перегружены другой работой, а ряд других специалистов по оценке заняты специализированными областями программы. Предстоит еще проделать большую работу для того, чтобы установить связь между существующими процессами подготовки докладов с оценкой и наладить более упорядоченную и эффективную систему программирования, подготовки докладов и управленческой информации. В силу будущих планов работы и нынешних подобных оперативных ограничений даже самое малочисленное центральное подразделение по оценке будет испытывать серьезную нагрузку "при организации и систематизации" работы в области оценки, в частности, поскольку ЮНЕСКО проводит децентрализацию своей деятельности, усиливая региональный характер ее структуры.

КРАТКАЯ ОЦЕНКА: ЮНЕСКО, по-видимому, переходит ко всеобъемлющей системе внутренней оценки. При активной поддержке Генеральной конференции и Исполнительного совета заложена солидная основа и предусмотрена логическая последовательность дальнейших мер. Однако предстоящие несколько лет будут иметь решающее значение для прочного утверждения и эксплуатации такой системы, а также для того, чтобы она стала эффективным инструментом управления и процессом, обеспечивающим дальнейшую активизацию деятельности ЮНЕСКО. Для реализации потенциала системы необходимо укрепить центральное подразделение по оценке, для того чтобы оно могло выполнять свои функции, связанные с поддержкой, подготовкой кадров и координацией, и чтобы распространить его компетенцию как на регулярные, так и на внебюджетные программы, развивать прочные связи с секторами программ и регионами, не охваченными централизованной структурой, а также провести рационализацию и интеграцию информационной системы управления в ходе работы по оценке.

*/ См. библиографию.

XIX. ВСЕМИРНЫЙ ПОЧТОВЫЙ СОЮЗ (ВПС)

Все расходы: 14 300 00 дол. США

Весь персонал: 168

Подразделение по оценке: нет

Численность персонала: не относится

Год создания: не относится

Организационная подчиненность: Отдел технического сотрудничества

Подход к оценке: процедуры оценки технического сотрудничества, воспринятые от ПРООН

Деятельность ВПС в области оценки ограничивается, как и в 1977 г., работой в области технического сотрудничества. Любое расширение оценки, по-видимому, будет связано с изменением его механизмов программирования и разработки бюджета.

ВПС располагает четырьмя основными компонентными. Всемирный почтовый конгресс обычно проводится раз в пять лет, а заседания Исполнительного совета и Консультативного совета по почтовым исследованиям проводятся ежегодно. Международное бюро является постоянным секретариатом, предоставляющим информацию и услуги для почтовых администраций, и ведет деятельность в области технического сотрудничества.

Возможности ВПС в отношении системы внутренней оценки ограничены в силу самого характера его программ работы, принимаемых на пятилетних сессиях Конгресса. Фактически "программы работы" являются скорее списками исследований по различным темам, составленными на основе еще более обширных списков, которые должны быть выполнены за пятилетний период обоими советами. В 1976 г. Исполнительному совету было направлено предложение относительно более согласованной системы программирования, и было принято решение предложить ее на Конгрессе 1979 г. в качестве объекта исследования, а затем представить доклад на Конгрессе 1984 г. для принятия решения. Это исследование будет в ближайшее время проведено Исполнительным советом. Между тем ВПС переходит также к системе самофинансирования, основанной на авансовых взносах государств-членов, однако пока сохраняет свой бюджет, отличающийся функциональным характером. В настоящее время существующие в ВПС процессы анализа управления являются ограниченными и концентрируются на повышении эффективности вспомогательных услуг.

Работа ВПС в области оценки ограничивается областью технического сотрудничества, причем используются методы, разработанные его Исполнительным советом в течение 1971-1973 гг. и, как правило, отражающие политику и процедуры ПРООН. Хотя сотрудники считают, что система управления ПРООН довольно громоздка, ВПС придерживается ориентации ПРООН на последующие меры в отношении проектов для обеспечения результатов в полном смысле этого слова и на проекты, финансируемые ПРООН. Он подготавливает доклады об оценке результатов технического сотрудничества на регулярной основе, а также разработал процесс проведения оперативных групповых миссий с тем, чтобы, в частности, рассматривать эффективность региональных почтовых программ.

Высказываясь по вопросу оценки в Исполнительном совете в 1980 г., Генеральный секретарь отметил, что любое расширение системы внутренней оценки за пределы технического сотрудничества потребует в первую очередь тщательного анализа соотношения затрат и результатов, учитывая характер деятельности ВПС и имеющиеся ресурсы. Поэтому внедрение следует проводить селективно и на экспериментальной основе.

КРАТКАЯ ОЦЕНКА: ВПС, по-видимому, не нуждается в настоящее время в системе внутренней оценки. Однако представляется, что общая программа исследований ВПС могла бы выиграть от более упорядоченного, но не детализированного подхода к программированию, акцентирующего внимание на координации планирования и оценке соотношения затрат и выгод исследований, а также на более упорядоченном анализе их осуществления и результатов. В рамках такой системы полезную роль могла бы сыграть оценка. ВПС следует рассмотреть вопрос об использовании методов планирования, программирования, оценки и подготовки докладов, разработанных другими организациями системы ООН.

См. рекомендацию в пункте 7.j.

XX. МИРОВАЯ ПРОДОВОЛЬСТВЕННАЯ ПРОГРАММА (МПП)

Все расходы: 533 500 000 дол. США

Весь персонал: 877

Подразделение по оценке: Служба оценки

Год создания: 1963

Численность персонала: 10

Организационная подчиненность: Канцелярия Директора-исполнителя

Подход к оценке: Главным образом промежуточные и "углубленные" оценки, проводимые совместными миссиями

МПП располагает одним из старейших подразделений по оценке в системе ООН, причем оно является также и довольно крупным. Однако это центральное подразделение сочетает многие функции МПП в области управления, что препятствует работе по развитию новых направлений.

МПП стремится стимулировать социально-экономическое развитие за счет оказания помощи в виде продовольствия, а также содействует удовлетворению чрезвычайных потребностей в продовольствии, возникших в силу стихийных бедствий. Она находится в совместном ведении ФАО и Организации Объединенных Наций, а общий контроль осуществляется Комитетом по политике и программам помощи продовольствием (СФА), заседания которого проводятся два раза в год.

Служба оценки была предусмотрена с момента создания МПП в 1963 г., и представляется, что это хорошо сложившееся, признанное и авторитетное центральное подразделение. Служба подчинена Канцелярии Директора-исполнителя и насчитывает десять специалистов, а также использует услуги консультантов. Большую часть работы (около 300 докладов до настоящего времени) поглощает промежуточная или среднесрочная оценка крупных комплексных проектов или проектов, вступающих в новый этап. В соответствии с базовым подходом МПП к оценке */ они проводятся, как правило, совместными миссиями, в состав которых входят сотрудники Службы оценки, Штаб-квартиры МПП, а также других организаций системы ООН, и действуют в тесной связи с полевым персоналом МПП и правительственными органами. Процедура подготовки докладов носит широкий характер, поскольку резюме каждого промежуточного доклада об оценке представляется СФА. Кроме того, Служба подготовила около 350 заключительных докладов о проектах, составленных полевым персоналом, и дополнительно провела также ряд секторальных оценок.

В 1978 г. СФА призвал усилить обратную связь в отношении результатов оценки с целью совершенствования разработки и осуществления проектов */ , включая пересмотр оперативных принципов */ , а также предоставление СФА каждые пять лет общей сводки полученного опыта. Другим новым явлением стало проведение углубленных оценок для более тщательного изучения экономического, социального и диетологического воздействия основных проектов МПП. В настоящее время на основе более широкого использования консультантов разрабатывается шесть таких исследований.

Представляется, что для дальнейшего прогресса в области оценки потребуются укрепление других управленческих функций МПП. В настоящее время основные мероприятия в области планирования, программирования и обзора, по-видимому, довольно неравномерно распределены между Канцелярией Директора-исполнителя, Отделом управления проектами и Отделом управления ресурсами. Несмотря на то, что Служба оценки довольно многочисленна, она значительно загружена работой, поскольку на нее приходится значительная доля работы МПП в области политики и планирования, подготовки докладов о проектах и сбора данных, а также в области контроля на местах, помимо многочисленных миссий по оценке, подготовке заключительных докладов и миссий на местах. Как секретариат, так и СФА признают необходимость систематизации управленческих процессов МПП, а также нынешней работы по разработке новой компьютерной информационной системы управления. Определенное внимание уделяется также вопросу о возможном переходе МПП к автономной самооценке в отношении обширной деятельности на местах, а также вопросу о предпочтительности существующей централизованной системы оценки.

КРАТКАЯ ОЦЕНКА: Служба оценки МПП располагает очень большим опытом, однако в последние годы ей приходилось все больше и больше расплывать свои усилия в рамках основных функций в области оценки и обратной связи на фоне усложнения работы по проектам, поскольку она несет также большую нагрузку, связанную с основным управленческим процессом в отношении операций МПП в мировом масштабе. При возможности большей систематизации процессов МПП в области планирования, разработки и контроля проектов, а также подготовки докладов и управленческой информации представляется, что Служба оценки могла бы в свою очередь в большей мере концентрироваться на обеспечении упорядоченной и эффективной оценки и работы, связанной с налаживанием обратной связи.

См. рекомендацию в пункте 7.1.

*/ См. библиографию.

XXI. ВСЕМИРНАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ (ВОЗ)

Все расходы: 375 100 000 дол. США

Весь персонал: 5 376

Подразделение по оценке: Развитие оценки программы здравоохранения

Год создания: 1976

Численность персонала: 1 в штаб-квартире

Организационная подчиненность: Программный комитет штаб-квартиры

Подход к оценке: Автономная оценка по странам и в рамках ВОЗ

ВОЗ настойчиво наращивает всеобъемлющую работу по содействию совершенствованию национальных программ здравоохранения и процессов оценки, а также по дальнейшему развитию параллельных процессов в ВОЗ.

Задача ВОЗ заключается в достижении всеми народами максимально возможного уровня здоровья. В последнее время эта формулировка была уточнена и предполагает достижение всеми народами к 2000 г. такого уровня здоровья, который позволил бы им вести социально- и экономически продуктивную жизнь, что широко известно как достижение здоровья для всех к 2000 году */. Всемирная ассамблея здравоохранения собирается ежегодно для утверждения политики ВОЗ, а заседания Исполнительного комитета проводятся раз в два года. Каждый из шести регионов располагает региональным комитетом представителей правительств, заседания которого проводятся раз в год, региональным бюро и координаторами программы ВОЗ, работающими в государствах-членах. Для достижения здоровья для всех к 2000 г. ВОЗ оказывает помощь в разработке национальных, региональных и глобальных стратегий, предусматривающих в качестве составного элемента контроль и оценку */. ВОЗ старается поддерживать как деятельность по оценке на уровне страны, так и свою собственную деятельность на основе сотрудничества. Подход к оценке сводится к автономной оценке с акцентом на интеграцию процесса оценки в рамках более широкого процесса управления в отношении развития национального здравоохранения и аналогичного процесса разработки программ ВОЗ.

На протяжении последних нескольких лет ВОЗ развивала эти управленческие процессы и разработала руководящие принципы оценки как на национальном уровне, так и на уровне программ ВОЗ */. Первоначально механизмы программ выступали в качестве средства обмена информацией об оценке между различными оперативными уровнями. Проводились региональные или национальные совещания, семинары или коллоквиумы с целью содействия работе по оценке программ. Подготавливается новое краткое руководство по развитию управления и совершенствуется содержание доклада Генерального директора о работе ВОЗ */. Разработан перечень показателей здравоохранения, для того чтобы страны и ВОЗ могли лучше контролировать и оценивать прогресс в обеспечении здоровья для всех */.

"Подразделение" ВОЗ по оценке представляет собой единственного сотрудника, несущего ответственность за развитие оценки программ в рамках небольшой группы по разработке управленческих процессов развития программ, подотчетной Программному комитету штаб-квартиры. В ВОЗ ответственность за оценку лежит на управляющих программами на всех оперативных уровнях в отношении программ, которыми они занимаются. Оценка программ в целом осуществляется региональными комитетами, Исполнительным советом и Всемирной ассамблеей здравоохранения после проведения обзоров различными комитетами секретариата в составе представителей исполнительного руководства.

Всеобъемлющий, децентрализованный и гибкий характер системы ВОЗ затрудняет точную оценку достигнутого прогресса. Группа штаб-квартиры контролирует общий ход работы по использованию процесса оценки, как это имело место на ряде последних совещаний по оценке опыта системы */ , а также в ходе последующих и вспомогательных мероприятий. Существуют области, где, как можно было ожидать, работа только начинается, характеризуется слабым прогрессом или оказалась затруднительной, однако на национальном уровне или на уровне ВОЗ принято или принимается значительное число перспективных мер в области планирования, оценки, контроля, проектирования, подготовки кадров и подготовки докладов. Сотрудники ВОЗ признают, что речь идет о сложном и длительном процессе, однако считают, что это наилучший способ добиться самообеспеченности с точки зрения управления и повысить уровень здоровья во всем мире.

КРАТКАЯ ОЦЕНКА: За последние несколько лет ВОЗ проделала большую работу по созданию своей системы оценки при активной поддержке со стороны руководящего органа, управленческих сотрудников высшего звена и персонала. ВОЗ понимает, что потребуются дальнейшая серьезная работа и совершенствование, однако существующая система и подход обладают значительным потенциалом для улучшения оценки национальных программ здравоохранения, а также процессов оценки ВОЗ.

*/ См. библиографию.

XXII. ВСЕМИРНАЯ МЕТЕОРОЛОГИЧЕСКАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ (ВМО)

Все расходы: 31 500 000 дол. США

Весь персонал: 388

Подразделение по оценке: Отделение докладов и оценки

Год создания: 1968

Численность персонала: 2

Организационная подчиненность: Отдел планирования и координации программ,
Департамент по техническому сотрудничеству

Подход к оценке: Процедуры оценки ПРООН

После 1977 г. деятельность ВМО в области оценки не претерпела больших изменений, причем оценка по-прежнему ограничивается главным образом проектами технического сотрудничества. Однако ВМО все же ведет более обширную деятельность по оценке и подготовке докладов о ходе работы, чем какое-либо другое малочисленное подразделение системы ООН.

Работа ВМО строится на основе четырехлетней программы и бюджета (в настоящее время на 1980-1983 гг.) и годовых бюджетов. Всемирный метеорологический конгресс созывается по крайней мере раз в четыре года для утверждения программы и бюджета на последующий четырехлетний период и определения общей политики. Имеется также шесть региональных метеорологических ассоциаций и восемь технических комиссий. Исполнительный комитет, заседания которого проходят по крайней мере один раз в год, утверждает годовой бюджет, контролирует программы, начинает исследования и вносит рекомендации в отношении деятельности на международном уровне.

ВМО не располагает сотрудниками по обзору управления или внутреннему обзору, хотя уже обсуждался и продолжает обсуждаться вопрос о необходимости поста внутреннего ревизора. Однако существуют другие аналитические процессы и процессы отчетности. Конгресс и Исполнительный комитет обычно выдвигают весьма конкретные просьбы о предоставлении докладов, выполняемые секретариатом. Каждый год постоянным представителям ВМО, являющимся, как правило, руководителями национальных служб погоды, направляется вопросник и предлагается провести тщательную оценку деятельности ВМО и общей метеорологической деятельности в их стране. Крупные программы, такие, как Программа исследований глобальных атмосферных процессов, предполагают использование межправительственных контрольных групп, а также принятие конкретных последующих мер в отношении достигнутых результатов, и, кроме того, ежегодно осуществляется контроль, анализ и подготовка докладов в отношении программы Всемирной службы погоды. В годовом докладе Генерального секретаря также уделяется внимание прогрессу, состоянию, деятельности и задачам различных программ ВМО.

Отделение докладов и оценки Отдела планирования и координации программ концентрирует свою работу на оценке проектов в области технического сотрудничества, выполняемых ВМО для ПРООН, уделяя основное внимание трехсторонним обзорам, заключительным докладам и контролю проектов. Существует также установившийся процесс принятия последующих мер в отношении результатов программ ВМО, касающихся стипендий. ВМО провела совместно с ПРООН и ЮНЕСКО определенную работу по совершенствованию планирования, программирования, контроля и трехсторонних обзоров и ожидает расширения таких усилий в будущем. Кроме того, проводится оценка эффективности всей программы технического сотрудничества на основе полевых оценок, а доклады о ней ежегодно представляются Исполнительному комитету, а раз в четыре года - Конгрессу, с тем чтобы дать им возможность рассмотреть и в случае необходимости скорректировать политику, цели, механизмы и ресурсы в области технического сотрудничества.

КРАТКАЯ ОЦЕНКА: В силу разнообразия уже имеющейся деятельности по регулярной оценке и составлению докладов ВМО, по-видимому, в настоящее время не нуждается в разработанной системе внутренней оценки. Однако ее аналитический и управленческий процессы могли бы, несомненно, выиграть от продолжения изучения подходов и методов в области программирования, оценки и подготовки докладов, разрабатываемых другими организациями системы ООН.

См. рекомендацию в пункте 7. j.

XXIII. МИРОВОЙ БАНК

Все расходы: 276 600 000 дол. США (1979 финансовый год)

Весь персонал: 5 200

Подразделение по оценке: Департамент по оценке операций

Год создания: 1970

Численность персонала: 27

Организационная подчиненность: Заместители Директоров-исполнителей

Подход к оценке: Автономная оценка в сочетании с централизованным обзором и оценки центрального подразделения

Мировой банк разработал и внедрил ряд новаторских подходов к систематической и многосторонней оценке, подготовке докладов об оценке и работе с правительствами развивающихся стран в области оценки.

Банковская группа состоит из Международного банка реконструкции и развития (МБРР), Международной ассоциации развития (МАР) и Международной финансовой корпорации (МФК). Их общая цель заключается в повышении уровня жизни в развивающихся странах за счет предоставления финансовых ресурсов. Контроль за МБРР и МАР осуществляется Советом управляющих и двадцатью одним штатным директором-исполнителем, а МФК обладает аналогичной организационной структурой. Генеральный директор Департамента по оценке операций осуществляет контроль за системой внутренней оценки Банка и подотчетен Директорам-исполнителям, объединенному Ревизионному комитету и Президенту. Он получает помощь со стороны Департамента по оценке операций (ДОО), формируемого за счет персонала Банка, работающего на основе ротации по многолетним назначениям и действующего в соответствии с систематическими руководящими принципами */. Кроме того, Банк занимается и другими видами деятельности в области оценки и обзора экономических и секторальных вопросов, вопросов программы и бюджета, политики и исследований, подготовки и организации.

Все завершённые проекты Банка рассматриваются в соответствии с системой ревизии хода осуществления проекта (за исключением МФК, которая располагает своей собственной системой контроля проектов). Эта система имеет два звена: самооценка со стороны соответствующих оперативных подразделений в форме докладов о завершении проектов и независимые обзоры этих докладов или отдельных проектов персоналом ДОО. Около половины из 125-150 таких ежегодных обзоров ДОО являются краткими, другие - средними и одна четверть - углубленными. Проекты ревизионных докладов направляются правительствам-заемщикам и ответственным департаментам для замечаний, затем дорабатываются окончательно и представляются Директорам-исполнителям и Президенту. Кроме того, ежегодно подготавливается и публикуется резюме всех этих докладов */ для обеспечения непрерывного обзора, опыта, связанного с проектами, и сделанных на основе успехов и неудач выводов, а также их последствий. Кроме того, ведется компьютерная регистрация всех выводов. В целом делается акцент на оценку на основе сотрудничества и обратную передачу опыта с целью повышения ориентации операций Банка на результативность, а также информацию акционеров Банка и управления о выводах и последствиях, связанных с текущими операциями.

Помимо 550 ревизий хода работы, проведенных до настоящего времени, персонал ДОО ежегодно проводит также 8-10 исследований в области оценки и обзоров оперативной политики: первые позволяют выявить программные характеристики групп проектов для совершенствования разработки и осуществления в будущем, в то время как последние концентрируются на опыте, связанном с политикой и процедурами, для выявления возможностей улучшения работы. Начата новая серия с тем, чтобы посещать проекты через несколько лет после их завершения для того, чтобы попытаться выявить их прямое и косвенное воздействие в более широком плане. Банк старается систематически активизировать деятельность правительств в области оценки не только за счет совместной работы над проектами, но и в отношении общих функций в области оценки, используя подготовку кадров без отрыва от работы и неофициальные региональные семинары. На курсах, читаемых в Институте экономического развития, изучается также контроль и оценка как на уровне проектов, так и на национальном уровне. Наконец, процесс отчетности ДОО включает сам годовой доклад об оценке операций */.

КРАТКАЯ ОЦЕНКА: Мировой банк располагает устоявшейся и опытной системой оценки операций. Хотя Банк функционирует в условиях более непосредственной ориентации на крупномасштабные проекты в области развития, чем большинство других организаций системы ООН, многие концепции и практические методы, лежащие в основе его опыта в области оценки, представляются рациональными и приемлемыми для других организаций системы, пока еще только развивающих свои системы в области оценки и функции отчетности об оценке.

*/ См. библиографию.

ПРИЛОЖЕНИЕ I

ИЗБРАННАЯ БИБЛИОГРАФИЯ ПОСЛЕДНИХ ДОКУМЕНТОВ

Организация Объединенных Наций

"Оценка программы за период 1974-1977 годов", включая приложения, "Пересмотренные руководящие принципы внутренней оценки программ", документ ЭКОСОС E/AC.51/91 от 16 мая 1978 года.

"Доклад по программированию и оценке деятельности Организации Объединенных Наций: замечания", документ Генеральной Ассамблеи A/33/226/Add.1 от 1 сентября 1978 года.

"Разработка внутренних программ работы и процедур отчетности об осуществлении программ", документ Генеральной Ассамблеи A/C.5/34/3 от 23 апреля 1979 года.

"Определение конечных результатов в бюджете по программам Организации Объединенных Наций", документ Генеральной Ассамблеи A/C.5/35/2 от 13 марта 1980 года.

"Исполнение программ Организации Объединенных Наций на двухгодичный период 1978-1979 годов", документ Генеральной Ассамблеи A/C.5/35/1 от 19 марта 1980 года.

"Определение видов деятельности, которые являются завершенными, устаревшими, имеющими ограниченную ценность или неэффективными", документы A/C.5/34/4 от 15 августа 1979 г. и A/C.5/35/40 и Add.1 от 14 ноября 1980 года.

Детский фонд Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ)

"Assessment of Projects", UNICEF Field Manual, Vol. 1, Book A, Chapter 2 and Preface of July 1974.

"Критерии для анализа, контроля и оценки программ", документ ЭКОСОС E/ICEF/P/L.1628 от 19 января 1976 года.

"Проблемы программирования: записка и рекомендации Директора-исполнителя", документ ЭКОСОС E/ICEF/L.1414 от 21 апреля 1980 года.

Центр Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (Хабитат) (ЦООНП)

"UNCHS (Habitat) Project Management System" of 13 November 1980.

Международный торговый центр ЮНКТАД/ГАТТ (МТЦ)

"Повышение эффективности технической помощи в содействии развитию экспорта: предложения по системе оценки проектов", ITC/AG(VIII)/40 от ноября 1974 года.

"Enhancing the Effectiveness of Technical Assistance in Export Promotion: Evaluation Arrangements for ITC Projects", ITC/OD/INF/135 of 5 April 1978.

Программа развития Организации Объединенных Наций (ПРООН)

"Project Evaluation", Policies and Procedures Manual, Section 3470 of 1 December 1975.

"Совместная программа оценки ПРООН/учреждения", документ ПРООН DP/319/Add.1 от 5 апреля 1978 года.

"Доклад Администратора за 1978 год", в частности раздел III.В "Проблемы будущего: более эффективное осуществление", документ ПРООН DP/380 от 26 апреля 1979 года.

"Оценка и сопутствующие меры по повышению качества технического сотрудничества", документ ПРООН DP/448 от 5 марта 1980 года.

Исследования по оценке: № 1, "Comprehensive Development Planning", June 1979; № 2, "Rural Development", June 1979; № 3, "Rural Women's Participation in Development", June 1980; № 4, "Agricultural Training", 1980; а исследования № 5-10 будут опубликованы в 1981 году.

Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде (ЮНЕП)

"Координационные вопросы: общесистемная среднесрочная программа по окружающей среде", UNEP/GC.7/6 от 24 января 1979 года.

"Оценка проектов и программ", UNEP/GC.7/13 от 25 января 1979 года.

"Фонд окружающей среды: доклад Директора-исполнителя", раздел III, Оценка проектов, UNEP/GC.8/7 от 20 февраля 1980 года.

Фонд Организации Объединенных Наций для деятельности в области народонаселения (ЮНФПА)

"Оценка проектов ЮНФПА: доклад Директора-исполнителя", документы ПРООН DP/331 от 24 апреля 1978 года и DP/493 от 15 апреля 1980 года.

Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ)

"Project Management System (PMS) Handbook", PCS/335, of May 1979.

Организация Объединенных Наций по промышленному развитию (ЮНИДО)

"Доклад о ходе деятельности по разработке системных типов внутренней оценки", документ ЮНИДО ID/B/C.3/80 от 14 февраля 1979 года.

"Доклад о ходе разработки системы внутренней оценки и других видов деятельности", документ ЮНИДО ID/B/C.3/89/Rev.1 от 19 марта 1980 года.

Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций (ФАО)

"Auto-Evaluation of the Regular Programme", Director-General's Bulletin, No. 78/23 of 5 May 1978.

"Review of the Regular Programme, 1978-1979", C 79/8 of July 1979.

"Review of Field Programmes, 1978-1979", C 79/4 of September 1979.

"Auto-Evaluation: Note on Implementation", Evaluation Service, November 1979.

"Evaluation of Technical Cooperation Projects: Guidelines", Evaluation Service, 1979.

Международный фонд сельскохозяйственного развития (МФСР)

"Lending Policies and Criteria", IFAD/8/Rev.1, December 1978.

"Operational Guidelines on Monitoring and Evaluation", December 1979.

Международная организация труда (МОТ)

"Procedures for the Design and Evaluation of ILO Projects", Vol. I "General" of January 1979; Vol. II "Technical Co-operation" of June 1979 (being revised early 1981); Vol. III "Research" (early 1981).

"ILO Technical Co-operation Activities 1979-1980, Including Tripartite Participation", ILO document GB.214/OP/1/3 of November 1980.

Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО)

"Предварительный доклад Генерального директора об исследованиях, проведенных по вопросу оценки программных мероприятий", документы 103 EX/10 от 11 августа 1977 года и решение Исполнительного совета 104 EX/Decision 4.3.

"Термины в области оценки: глоссарий ЮНЕСКО", документ EEP-79/WS/8 от 23 июля 1979 года.

"Проект программы и бюджета на 1981-1983 годы", Генеральная конференция, двадцать первая сессия, Белград 1980 год, 21 C/5, пункты 244-253.

"Доклад Генерального директора о проведенных исследованиях, принятых мерах и полученных результатах в области оценки программы" (часть I); "Заявление об основных воздействиях, достижениях, трудностях и недостатках по каждому ведущемуся виду деятельности в 1979-1980 годах" (часть II), Генеральная конференция, двадцать первая сессия, Белград 1980 год, 21 C/11, от 23 августа 1980 года.

Мировая продовольственная программа (МПП)

"The Approach to Evaluation of WFP Development Aid", WFP/IGC: 25/12 of February 1974, and Add.1 through 5.

"Informal Working Group on Evaluation: Feedback of Evaluation into Project Formulation and Implementation", WFP/INGE of March 1978.

"Evaluation", WFP Field Manual, Chapter XV of 1 January 1980.

Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ)

"Provisional Guidelines for Health Programme Evaluation", WHO document HPS/DPE/78.1, 1978

"Процесс оценки программы здравоохранения", резолюция ВАЗ 31.11 от 18 мая 1978 года.

"Процессы управления в области развития здравоохранения" резолюция ВАЗ 31.43 от 24 мая 1978 года.

"Первичная медико-санитарная помощь", отчет о Международной конференции по первичной медико-санитарной помощи, Алма-Ата, 1978 год, ВОЗ, Женева, 1978 год.

"Разработка стратегии по достижению здоровья для всех к 2000 году: руководящие принципы и основные проблемы", документы Исполнительного комитета ВОЗ, 1979 год.

"Applying Health Programme Evaluation: Assessment and Recommendations", WHO document DPE/80/1.

"Контрольные показатели для оценки деятельности по достижению здоровья для всех к 2000 году", документ ВОЗ EB67/13 Add.1, 1980 год.

"Работа ВОЗ в 1978-1979 годах - двухгодичный отчет Генерального директора", документ ВОЗ, 1980 год.

Мировой банк

"Operational Evaluation: World Bank Standards and Procedures", Second Edition, August 1979.

"Sixth Annual Review of Project Performance Audit Results", September 1980.

"Annual Report on Operations Evaluation", August 1980.

Объединенная инспекционная группа (ОИГ)

"Доклад об оценке деятельности в организациях системы Организации Объединенных Наций", JIU/REP/77/1 от марта 1977 года.

"Доклад о программировании и оценке деятельности Организации Объединенных Наций", JIU/REP/78/1 от марта 1978 года.

"Глоссарий терминов, применяемых при оценке", JIU/REP/78/5 от ноября 1978 года.

"Исходные руководящие принципы внутренних систем оценки деятельности организаций системы Организации Объединенных Наций", JIU/REP/79/2 от февраля 1979 года.

ПРИЛОЖЕНИЕ II

JIU/REP/81/6
Geneva, March 1981

ВТОРОЙ ДОКЛАД
ОБ ОЦЕНКЕ В СИСТЕМЕ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Подготовлен Эрлом Д. Сомом,
Объединенная инспекционная группа

РЕЗЮМЕ

В докладе ОИГ 1977 года об оценке в системе Организации Объединенных Наций был сделан вывод о повышении интереса к оценке. В докладе 1981 года о состоянии оценки указывается, что деятельность по оценке ведется в системе в более широких масштабах, чем когда бы то ни было ранее. Достигнуты значительные успехи, однако предстоит еще проделать большую работу, для того чтобы обеспечить надежное функционирование новых или усовершенствованных систем внутренней оценки, а также их реальное использование для тщательного анализа результатов и совершенствования программ.

По сравнению с 1977 годом более чем удвоилось число обследованных организаций, располагающих системами оценки. В главе II рассматривается сильная тенденция к созданию автономной самооценки в качестве основного подхода в силу ее широкого охвата, быстрой отдачи и низких затрат. Однако многие организации располагают столь малочисленными (два или менее сотрудников) централизованными подразделениями, что ставится под угрозу функционирование системы.

В главе III рассматривается значение интеграции оценки с процессами разработки решений в организации в рамках общей работы по развитию управления. Оценка уже доказала свою полезность с точки зрения совершенствования разработки проектов и программ, однако все еще не налажены прочные связи с другими этапами цикла управления.

Все больше признается, что методика оценки должна учитывать специфику отдельных организаций и практически концентрироваться на простых и эффективных системах. Однако в главе IV отмечается, что все еще слабо разработана методика, выходящая за уровень проектов, и все еще сильно искушение ошибочно характеризовать эпизодические обзоры в качестве "оценок".

Только сейчас многие системы начинают обеспечивать обратную связь в отношении информации и этапы отчетности, рассматриваемые в главе V. Необходимы систематические процессы внутренней обратной связи, "банки" хранения информации об оценке и последующие процедуры. Высокую оценку получили первые доклады руководящим органам, и представляется, что хорошее качество докладов об оценке могло бы содействовать упрощению работы по отчетности в целом.

В главе VI характеризуется усиление заинтересованности к расширению совместной работы с правительствами с целью совершенствования их собственной деятельности в области оценки, которая станет самостоятельным объектом исследования ОИГ в 1981 году. После длительного процесса обзора и межучрежденческих консультаций ПРООН также проявила готовность пересмотреть и укрепить свою систему контроля и оценки полевых проектов.

Как отмечается в главе VII, оценка получает большую поддержку благодаря расширению понимания и начавшемуся позитивному использованию выводов оценки, однако в целом поддержка все еще является нестабильной. Следует четко разработать системы оценки, а руководящим органам, управленческим сотрудникам высшего звена и персоналу следует продемонстрировать твердое стремление к неуклонному повышению качества оценки.

В заключение в главе VIII делается вывод о том, что системы внутренней оценки в целом успешно прошли первый критический этап внедрения и разработки, и в настоящее время вступают

во второй критический этап широкого применения. В настоящее время перед организациями стоит проблема укрепления этих систем и их эффективного использования. Хотя разработка системы оценки по-прежнему будет вестись постепенно, последующие несколько лет будут иметь весьма важное значение для обеспечения роли оценки в системе Организации Объединенных Наций. Инспектор рекомендует организациям рассмотреть следующие вопросы:

- существо подхода автономной самооценки;
- обеспечение достаточной численности специалистов по оценке с целью удовлетворения потребностей, связанных с внедрением более широкой системы;
- охват и планы развития системы оценки, руководящие принципы взаимосвязей и развития интегрированной системы управления, а также основные нормы в области оценки;
- конкретный анализ оценки, последующие меры, а также механизмы и процедуры подготовки докладов;
- работа в настоящем и будущем по оказанию помощи развивающимся странам в отношении деятельности в области оценки;
- работа (ПРООН) по осуществлению пересмотренной системы оценки проектов;
- эффективные программы подготовки кадров в поддержку развития системы оценки.

В другом докладе (JIU/REP/81/5) кратко излагается состояние внутренней оценки в 23 организациях системы Организации Объединенных Наций и содержатся рекомендации для этих организаций.