

ОРГАНИЗАЦИЯ
ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

ГЕНЕРАЛЬНАЯ
АССАМБЛЕЯ



Distr.
GENERAL

A/36/182
15 April 1981
RUSSIAN
ORIGINAL: ENGLISH

Тридцать шестая сессия
Пункты 101 и 104 первоначального
перечня*

ПЛАНИРОВАНИЕ ПО ПРОГРАММАМ

ОБЪЕДИНЕННАЯ ИНСПЕКЦИОННАЯ ГРУППА

Второй доклад об оценке деятельности в системе
Организации Объединенных Наций

Записка Генерального секретаря

Генеральный секретарь имеет честь препроводить членам Генеральной Ассамблеи доклад Объединенной инспекционной группы, озаглавленный "Второй доклад об оценке деятельности в системе Организации Объединенных Наций" (JIU/REP/81/6).

* A/36/50.

ВТОРОЙ ДОКЛАД
ОБ ОЦЕНКЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В СИСТЕМЕ
ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Подготовлен Эрлом Д. Сомом
Объединенная инспекционная группа

Содержание

РЕЗЮМЕ	Пункты	Стр.
I. ВВЕДЕНИЕ	1-6	5
II. ПОДХОДЫ	7-27	7
A. Расширение деятельности	7-9	7
B. Выбор подходов	10-14	8
C. Центральные подразделения по оценке	15-20	9
D. Охват	21-27	11
III. ИНТЕГРАЦИЯ С ПРОЦЕССОМ ВЫРАБОТКИ РЕШЕНИЙ	28-35	14
IV. МЕТОДИКА	36-47	17
A. Согласованные области	37-41	17
B. Проблемные области	42-47	18
V. ОБРАТНАЯ СВЯЗЬ И ОТЧЕТНОСТЬ	48-67	20
A. Внутренняя обратная связь	49-59	20
B. Подотчетность директивным органам	60-67	23
VI. РАБОТА НА ОСНОВЕ СОТРУДНИЧЕСТВА	68-89	25
A. Сотрудничество с правительствами	69-76	25
B. Сотрудничество с ПРООН	77-86	27
C. Другие виды совместной деятельности	87-89	30
VII. ПОДДЕРЖКА В ОТНОШЕНИИ ОЦЕНКИ	90-98	32
VIII. ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ	99-115	35
A. Выводы	99-105	35
B. Рекомендации	106-115	38
ПРИЛОЖЕНИЯ		
I. Избранная библиография		43
II. Содержание - JIU/REP/81/5		
Состояние внутренней оценки в организациях системы Организации Объединенных Наций		45

/...

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 развитию интегрированной 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 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 интегрированной 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.

I. ВВЕДЕНИЕ

1. Оценка представляет собой процесс, направленный на то, чтобы как можно более систематически и объективно определить целесообразность, эффективность и воздействие деятельности в свете ее целей. Системы внутренней оценки призваны содействовать обеспечению максимальной эффективности деятельности организаций за счет предоставления секретариатам и межправительственным органам аналитической информации о полученных результатах с целью усовершенствования текущих и будущих программ. Кроме того, они предоставляют 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 г. Объединенная инспекционная группа (ОИГ) подготовила Доклад о состоянии оценки в системе Организации Объединенных Наций (JIU/REP/77/1 от марта 1977 г.) ^{1/}. В докладе отмечалось, что хотя система ежегодно расходует около 2 млрд. дол. США, причем значительные ресурсы выделяются на планирование, программирование и подготовку докладов, реальная оценка результатов этой работы проводится в незначительных масштабах, несмотря на разнообразные документы, расширительно именуемые "оценкой". Ряд организаций переходит к системам внутренней оценки, однако в целом отмечается отсутствие принципов и методов оценки и наблюдается большое разнообразие подходов и усилий. Однако в докладе отмечается, что интерес к оценке, который периодически повышался и снижался в системе Организации Объединенных Наций с 50-х годов, вновь возрос, так же как возросли — пожалуй, даже чересчур — надежды на возможный успех. В заключение в докладе указывается, что оценка обладает значительным потенциалом для улучшения работы и что необходим постепенный переход к более систематической оценке.

3. Административный комитет по координации счел, что доклад о состоянии дел и его рекомендации являют собой отличную исходную точку для решительных и согласованных усилий по систематическому введению или развитию оценки (E/1978/12). В замечаниях АКК указывается на сложность и трудность оценки, а также высказывается мнение о том, что работа по улучшению положения будет представлять собой постепенный и длительный процесс, требующий больших усилий и средств. В заключение в замечаниях говорится, что если достигаемые результаты оправдывают ожидания, дополнительные усилия будут вполне оправданными; если нет, то организации должны будут рассмотреть вопрос о том, надо ли им следовать в предлагаемом направлении.

4. На протяжении 1980 г. ОИГ провела дальнейший обзор состояния оценки в системе Организации Объединенных Наций. С управляющими высшего звена, сотрудниками, занимающимися оценкой, и персоналом организаций был проведен ряд бесед 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.

^{1/} Полное название документов, упоминаемых в настоящем докладе, приводится в библиографии в приложении I.

/...

5. В докладе дается краткая характеристика достигнутого за последние несколько лет многими организациями значительного прогресса в разработке и совершенствовании своих систем внутренней оценки. Отмечены многие весьма положительные тенденции, проявился ряд отчетливых закономерностей. В то же время в области оценки все еще существует ряд крупных проблем, а системы оценки, после относительных успехов, связанных с их разработкой, вступают в важный этап широкого осуществления и непосредственной проверки их практической ценности.

6. В последующих главах рассматриваются такие закономерности, проблемы и потенциальные возможности на общесистемной основе. В другом докладе (JIU/REP/81/5) содержатся отдельные односторонние резюме состояния систем внутренней оценки в 23 организациях (перечисленных в приложении II), а в ряде случаев приводятся также и рекомендации. В настоящем докладе приводится библиография последних документов, затрагивающих систему в целом, а библиография документов в области оценки, касающихся отдельных организаций, приводится в документе JIU/REP/81/5.

/...

II. ПОДХОДЫ

A. Расширение деятельности

7. Значительным сдвигом в деятельности системы Организации Объединенных Наций в области оценки с 1977 г. является абсолютный рост численности организаций, располагающих системами оценки. В докладе 1977 г. проводился обзор 13 организаций, обзор 1980 г. был расширен и охватывает 23 организации, причем в обобщенном виде сопоставление дает следующую картину положения дел:

	<u>Системы внутренней оценки</u>	
	<u>1977</u>	<u>1980</u>
Тот или иной тип	2	12
Разрабатывается	5	5
Отсутствует	6	6
	<u>13</u>	<u>23</u>

8. Имели место и изменения, не охватываемые этими базовыми показателями. Две организации, располагавшие в 1977 г. существующими системами (ФАО и ПРООН), предусмотрели новые важные направления деятельности. Четыре из пяти организаций (ВОЗ, ЮНЕСКО, МОТ и ООН), которые в 1977 г. только начинали разрабатывать свои системы, в настоящее время приступили к их осуществлению, а одна организация не осуществила первоначальных планов (ЮНИДО). Одна (МАГАТЭ) из шести организаций (МАГАТЭ, ИКАО, ИМКО, МСЭ, ВПС, ВМО), не располагавших едиными системами оценки в 1977 г., в настоящее время разрабатывает такую систему, а некоторые другие провели обсуждение возможностей создания системы оценки со своими директивными органами. Из десяти новых организаций, охваченных анализом 1980 г., три (Мировой банк, МПП и ЮНКИА) в последнее время проводят укрепление существующих систем, одна (МПС) значительно расширяет охват своей системы, ряд других (ЮНЕП, МФСР, ЦООНП, ЮНИСЕФ и УВКБ) создали или разрабатывают такие системы, а одна изучает возможности внедрения оценки (ЮНКТАД). Деятельность каждого из этих учреждений резюмируется в документе JIU/REP/81/5.

9. Организации, которые в 1977 г. не располагали системами внутренней оценки или не разрабатывали их, являются "малочисленными" специализированными учреждениями "узкого профиля". Представляется, что они не нуждаются в оценке ввиду их номинальной численности и того объема работы, который предполагают такие системы. Однако в обзоре за 1980 г. было выявлено, что такие "малочисленные" учреждения, как МПС, МПП, ЮНКИА, ЮНЕП, МФСР и УВКБ, уже разработали довольно удовлетворительные или перспективные системы оценки, а другие малочисленные подразделения ведут их изучение. Кроме того, в различных звеньях системы Организации Объединенных Наций (см. последующие разделы) проверяются разнообразные рациональные методы и принципы оценки, которые не являются ни дорогостоящими, ни детализированными, ни громоздкими, как этого в свое время опасались некоторые специалисты в области оценки. Эти явления в сочетании с представлением о том, что в настоящее время более мелкие специализированные учреждения лучше знакомы с работой в области оценки и легче воспринимают простые методы оценки, которые могут быть адаптированы к их конкретным потребностям, позволяют сделать вывод о том, что малочисленность организации не исключает, а, возможно, и облегчает прагматический процесс внутренней оценки, направленный на совершенствование работы.

/...

В. Выбор подходов

10. В докладе об исходных руководящих принципах систем внутренней оценки деятельности организаций системы Организации Объединенных Наций (JIU/REP/79/2) 1979 г. ОИГ рассматривает преимущества и недостатки четырех основных оперативных подходов к внутренней оценке: а) самооценка, проводимая теми, кто осуществляет данный вид деятельности; б) оценка, осуществляемая "целевой группой" или "группой, однородной по составу", осуществляемая группой сотрудников, выделяемых различными подразделениями организации для проведения оценки на специальной основе или по совместительству; в) централизованная оценка, проводимая подразделением специалистов по оценке; и г) внешняя оценка, осуществляемая консультантами, привлекаемыми для проведения оценки на специальной основе. В докладе отмечается, что большинство внутренних систем оценки представляет собой, вероятно, определенное сочетание вышеуказанных методов и отражают основные решения относительно централизации и децентрализации, сферы применения, сроков оценки и имеющихся ресурсов, а также степени участия сотрудников в этой работе.

11. Наиболее характерной особенностью, выявленной в ходе обзора состояния системы оценки от 1980 г. и связанной с темами каждой из последующих глав, является рост признания интегрированной самооценки как основного компонента системы внутренней оценки большинства организаций. Эта тенденция проявляется не во всех без исключения организациях. Тем не менее каждое из более крупных специализированных учреждений (ФАО, МОТ, ЮНЕСКО, ВОЗ) и Мировой банк выделяют различные типы интегрированной самооценки в качестве основного и даже доминирующего компонента своих систем внутренней оценки, а ряд других более крупных и более мелких организаций также идут в этом направлении.

12. Причины, по которым эти организации выделяют принцип интегрированной самооценки, в принципе сводятся к следующему.

а) Система может быть разработана, по крайней мере теоретически, таким образом, чтобы она обеспечивала полный охват деятельности организации вместо ограниченного выбора охвата, который могут обеспечить три других подхода.

б) Она обеспечивает непрерывный процесс быстрой обратной передачи информации о накапливаемом опыте и результатах управляющим программами и проектами, которые нуждаются в них в наибольшей степени для оперативной корректировки целей и стратегии осуществления, а также для совершенствования будущей деятельности.

в) Она способствует интеграции оценки как обычного этапа управленческого цикла и взаимному укреплению как оценки, так и других процессов этого цикла, в частности разработки проектов и программ (см. главу III).

г) Она представляет собой коллективный процесс, способствующий росту прямой заинтересованности персонала и расширению его участия как в конкретной оперативной деятельности, так и в ориентации оценки на результаты.

е) Ее выводы, сделанные соответствующими управляющими, имеют больше шансов на признание и осуществление, чем выводы, навязанные в ходе процесса внешнего "надзора" или "надзора" со стороны посторонних лиц, выводы которых могут быть отклонены как суждение людей, не знакомых с реальными условиями деятельности.

/...

f) Ее выводы, в особенности если они будут связаны бюджетной структурой программы, могут быть обобщены, с тем чтобы обеспечить механизм систематической информации и отчетности о всей работе, а также о характере успехов и проблем для совершенствования будущей деятельности, а также с целью выявления областей для последующей углубленной оценки.

г) В случае интеграции с обычными управленческими процессами она значительно сокращает дополнительные издержки, связанные более громоздкой и сложной системой, что имеет важное значение в условиях напряженности бюджета.

13. Все организации признают недостатки интегрированной самооценки: необходимость использования упрощенных методов оценки, а также проблему объективной оценки персоналом своей собственной работы, — однако высказываются мнения, что все эти факторы перекрываются изложенным выше перечнем преимуществ, которые может обеспечить интегрированная самооценка. Она может стать основным компонентом системы оценки при столь широкой комбинации с другими методами, насколько этого желает организация или насколько это позволяют финансовые ресурсы. В свое время организации системы Организации Объединенных Наций использовали и целевые группы, и персонал подразделения по оценке, и группы однородного состава, и консультантов, и совместные межучрежденческие миссии, и национальные учреждения, и сотрудников правительств-доноров, и сотрудников принимающих правительств и директивных органов (или комбинации таких групп).

14. Эти альтернативные подходы могут быть использованы для проведения оценок, предусматривающих более широкий охват или требующих углубленного анализа. Например, для широкой оценки программ политики, для оценки проектов, а также для оценки административных или управленческих процессов, охватывающих все организации, более приемлемо использовать консультантов, целевые группы или специалистов по оценке. Кроме того, поскольку интегрированная самооценка, как правило, представляет собой "текущую оценку" деятельности в ходе ее осуществления или по ее завершении, то для "последующей оценки", направленной на анализ воздействия спустя несколько лет после завершения проекта, может потребоваться более широкое использование других специалистов по оценке в зависимости от охвата, сложности, а также в зависимости от наличия персонала. Независимо от использования интегрированной самооценки или какого-нибудь другого метода важно всегда учитывать возможность расширения участия за счет охвата всех привлекаемых групп.

C. Центральные подразделения по оценке

15. Все организации системы Организации Объединенных Наций, располагающие системами внутренней оценки (а также некоторые организации, ограничивающиеся оценкой деятельности в области технического сотрудничества, проводимой совместно с ПРООН), располагают центральными подразделениями по оценке того или иного типа. В системах, основанных на интегрированной самооценке, эти подразделения стремятся в первую очередь брать на себя функции обслуживания и координации, в соответствии с которыми они несут ответственность за разработку и проверку методов и процедур в области оценки, содействие персоналу в вопросах, связанных с оценкой, и его консультирование по этим вопросам, организацию курсов по подготовке кадров, контроль за функционированием системы, анализ информации в области оценки, поддержание связи с группами по обзору и оценке в рамках организации и за ее пределами, выполнение различных задач по составлению докладов и, возможно, выполнение той или иной непосредственной работы по оценке. Подразделения, входящие в системы, не располагающие компонентом интегрированной самооценки, выполняют некоторые из вышеизложенных функций, однако проявляют тенденцию уделять значительно больше времени проведению оценки, обеспечению поддержки консультантов и целевых групп, занимающихся оценкой, а также выполнению функций, связанных с подготовкой докладов.

/...

16. В докладе Объединенной инспекционной группы об исходных руководящих принципах от 1979 г. отмечается, что подразделения по оценке могут быть: а) приданы исполнительному руководству высшего звена в рамках организаций; б) являться составной частью органов планирования и программирования; или с) объединены с подразделениями административных и финансовых служб. Хотя четкой тенденции в этой области пока еще не намечилось, такие подразделения подчиняются отделам программирования несколько чаще, чем канцеляриям исполнительных руководителей, а передаются в подчинение последним чаще, чем административным и финансовым подразделениям. Однако, по-видимому, более важен тот факт, что составной частью подразделений программирования зачастую становятся вновь созданные единицы, в то время как подразделения, существующие на протяжении длительного времени, чаще всего подчинены канцеляриям исполнительных руководителей или административным и финансовым службам. По-видимому, это связано с тенденцией к интегрированной самооценке (непосредственная обратная связь считается более важной, чем независимость) и с усилением внимания к программированию (непосредственная обратная связь с программированием считается более важной, чем связь с обычными группами по обзору и финансам).

17. Кроме того, центральные подразделения по оценке рассматриваются в качестве "центрального звена" систем внутренней оценки, а в системах, основанных на использовании интегрированной самооценки, - в качестве центрального контрольного и координирующего "балансового механизма", который обеспечивает качество работы и функционирование всей системы. Однако представляется, что во многих организациях связи между подразделениями по оценке и различными децентрализованными подразделениями программ, оперативными подразделениями, отделениями на местах, группами по обзору управления и даже с другими процессами управленческого цикла неустойчивы или неразвиты. А конкретное соотношение показывает, что центральные подразделения по оценке пока еще достаточно слабо и нестабильно утвердились в существующей структуре и фактически еще не стали составной частью процесса управления в организациях. Эта важная проблема рассматривается далее в главе III.

18. Однако наиболее характерной чертой, которую следует отметить, говоря о центральных подразделениях самооценки, является их малочисленность, относительная и абсолютная малочисленность. Исключая Мировой банк, в системе оценки занято лишь около 60 штатных специалистов. Это составляет лишь незначительную долю процента от численности персонала, составляющей около 18 500 специалистов, и общих расходов 22 организаций (по данным за 1979 г.), составляющих 3 600 млн. дол. США. Даже с учетом расходов на консультантов, миссии, вспомогательный персонал и участие других сотрудников в проведении оценки (как правило, в рамках их обычных управленческих функций) на нее приходится весьма незначительная доля ресурсов, выделяемых на систематическое определение результатов проектов и программ организаций. Кроме того, это опровергает высказывавшиеся вначале опасения относительно того, что системы внутренней оценки могут оказаться громоздкими и дорогостоящими.

19. Хотя до настоящего времени в ходе разработки систем оценки организации занимали крайне прагматический подход и уделяли большое внимание издержкам, в настоящее время достигнут критический уровень соотношения затрат и выгод. Более чем в половине организаций этой работой занимаются 1-2 сотрудника, а то и один сотрудник, причем наряду с другими обязанностями. При подобной минимальной численности персонала можно обеспечить разработку и первоначальную проверку системы внутренней оценки. Однако в настоящее время многие системы готовы перейти к выполнению основных текущих функций, связанных с подготовкой кадров в области

/...

оценки, контролем за системой, анализом информации, функций общей поддержки и консультирования функций, связанных с подготовкой докладов о выводах оценки, а во многих случаях и к прямому участию в проведении отдельных оценок. Эта деятельность связана с весьма значительным объемом работы, особенно в системах интегрированной оценки. Кроме того, как представляется, в ряде организаций необходим более четкий баланс между численностью персонала служб программирования, разработки бюджета и управления и персоналом, выполняющим функции в области оценки.

20. Для полного осуществления и эффективного функционирования систем внутренней оценки необходимо укрепить подразделения по оценке предпочтительно за счет перераспределения персонала, с тем чтобы они могли выполнять свои нынешние и будущие функции, связанные с осуществлением системы. Оценка может обеспечить значительные преимущества, связанные с совершенствованием деятельности организаций, однако в случае строгой регламентации стоимостного аспекта взаимосвязи между затратами и выгодами многие из таких преимуществ никогда не удастся реализовать.

D. Охват

21. Другим важным фактором, определяющим выбор и применение подхода к оценке, является тип и диапазон охвата оценки, который он может обеспечить. Организации, ориентирующиеся на интегрированную самооценку, предпочитают более широкий охват при менее глубоком анализе и при меньших издержках, в то время как в организациях, ориентирующихся на централизованную оценку, складывается противоположная картина, другие же организации пытаются так или иначе сочетать оба подхода. Решение вопроса об охвате связано и с другим комплексом взаимосвязанных проблем.

a) Следует ли делать акцент на оценку проектов, программ, административных и вспомогательных процессов или на оценку политики и в каком сочетании?

b) Каким должно быть оптимальное сочетание или соотношение оценки полевых мероприятий с оценкой региональных мероприятий или деятельности центральных учреждений?

c) Какой объем общих расходов в долларах должен быть принят в качестве "пределного" уровня, ниже которого мероприятия следует рассматривать как слишком малозначительные с точки зрения обоснованности проведения оценки?

d) Какая доля работы по оценке должна посвящаться текущей оценке осуществляемых мероприятий и какая - "последующей" оценке завершенных?

e) В какой мере оценка должна быть интегрированной в качестве стандартного компонента мероприятий, и следует ли проводить такую оценку через регулярные интервалы времени или на ключевых этапах, таких, как средний этап осуществления, или до начала нового этапа?

f) Следует ли разработать стереотипную модель, которая обеспечивала бы выборочный охват всех основных видов деятельности на протяжении определенного периода, или оценку следует проводить на специальной основе, с тем чтобы учитывать проблемы, потребности и просьбы высшего управленческого или директивного органа?

g) Каким образом оценка должна согласовываться с другими процессами, такими, как трехсторонние обзоры проектов или необходимые заключительные доклады, или с исследованиями подразделений управленческой службы и службы генеральной инспекции?

h) Какую роль должна играть совместная работа по оценке с другими организациями системы Организации Объединенных Наций, принимающими правительствами или правительствами-донорами?

22. В настоящее время в системе Организации Объединенных Наций диапазон и структура охвата оценки определены очень нечетко. Например, некоторые организации рассматривают оценку проектов в качестве необходимого элемента системы, в то время как другие отдают предпочтение оценке программ; некоторые уделяют очень большое внимание работе по совместной оценке, в то время как другие стремятся вначале разработать свои собственные системы; и, наконец, некоторые организации обращают первоочередное внимание на развитие оценки на местном уровне, в то время как другие проявляют большой интерес в деятельности центральных учреждений.

23. Одной из связанных с этим важных проблем является налаживание связей между этими разнообразными видами деятельности организаций, с тем чтобы сформировать упорядоченную общую систему внутренней оценки. В частности, обе эти основные области, связанные с полевыми проектами и программами центральных учреждений, значительно различаются с точки зрения методики, кадровых потребностей и потребностей в ресурсах, оперативных механизмах, обратной связи и других аналогичных факторов. И хотя в силу этого они требуют дифференцированного подхода, важно также добиться рациональной и последовательной взаимосвязи этих факторов. До сих пор многие организации не достигли сколь-либо существенного прогресса в этой области ни с точки зрения программирования, ни с точки зрения оценки, однако этот вопрос представляет собой другую важную проблему методического и концептуального характера, которая нуждается в дальнейшей практической разработке.

24. Подобное разнообразие вполне обосновано, поскольку каждая организация адаптирует оценку к своей собственной структуре и политике, к своим потребностям и ресурсам и в ходе расширения своей системы оценки использует принцип постепенной проверки. Некоторые организации пока еще находятся на начальных этапах разработки систем, а другие, располагающие более развитыми системами, подчеркивают необходимость гибкого использования процессов оценки для удовлетворения встающих потребностей вместо жесткого перспективного плана работы. Даже те из организаций, которые склоняются в пользу интегрированной самооценки или централизованного подразделения по оценке как основных компонентов своих систем, все же изучают вопрос о возможных путях, желательных пределах расширения такого охвата и имеющихся для этого ресурсах.

25. Однако отмечающаяся нечеткость предполагаемого охвата и стратегии оценки затрудняет проведение анализа прогресса системы внутренней оценки, попытка которого предпринимается в настоящем докладе. Если процессы оценки должны преследовать свои собственные, присущие им задачи, заключающиеся в сопоставлении результатов с целями, то для "оценки процесса оценки" требуется временная разбивка целей и тщательная разработка планов функционирования этих систем, с тем чтобы обеспечить возможность периодического анализа достижения желаемых результатов.

26. В настоящее время многие организации располагают лишь общими, а иногда и нечеткими планами развития оценки и выделения для этого соответствующих ресурсов, а это тормозит ход работы. Процесс укрепления таких систем может быть ускорен в случае разработки и утверждения конкретных планов и финансовых ассигнований.

/...

Каждой организации следует представить своему директивному органу конкретные планы-графики, касающиеся систем оценки. В этих планах следует четко определить, в частности, конкретные цели, необходимый охват, перечень используемых подходов, связь с другими управленческими процессами, ожидаемые результаты и необходимые ресурсы. Организациям, располагающим бюджетом по программам, следует включить в него планируемую сферу применения оценки и планы ее развития в соответствии с директивными указаниями, содержащимися в среднесрочном плане. Другим организациям следует подготовить свои планы оценки, охватывающие один или несколько бюджетных периодов.

27. В дальнейшем следует проводить периодические обзоры таких планов оценки и получаемых результатов. Однако учитывая изменение характера оценки и ее возможности оказывать благоприятное воздействие на весь диапазон деятельности организации, директивные органы, возможно, пожелают обратить особое внимание на протяжении ряда лет сфере применения оценки, а также использованию результатов оценки в рамках их общего обзора, планирования и осуществления программ. Директивные органы, возможно, также пожелают обеспечить соответствие сферы применения плана оценки своим собственным проблемам.

/...

III. ИНТЕГРАЦИЯ С ПРОЦЕССОМ ВЫРАБОТКИ РЕШЕНИЙ

28. Одной из наиболее сложных проблем, с которыми сталкиваются системы внутренней оценки, является стремление рассматривать их в качестве самостоятельного метода управления, который необходимо просто внедрить в той или иной организации для оперативного совершенствования работы. На деле же оценка является лишь одним, хотя и важным, из этапов базового управленческого цикла. Она не может в полной мере раскрыть свой потенциал до тех пор, пока не станет составным элементом непрерывного процесса развития и совершенствования всей системы управления. В докладе ОИГ об исходных руководящих принципах оценки от 1979 г. содержится глава, в которой рассматривается такая взаимосвязь (JIU/REP/79/2).

29. Многие организации подчеркивают важность интеграции своих систем внутренней оценки с процессом выработки решений в организации. Однако те организации, которые ориентируются в первую очередь на самооценку, пользуются преимуществами ее интегрированного характера, в то время как организации, практикующие принцип независимой централизованной оценки, испытывают определенные трудности, связанные с их самопроизвольным отрывом от других процессов. Пытаясь разработать принцип интеграции, организации, как правило, придерживаются одной из четырех различных стратегий:

a) укрепление различных процессов, таких, как разработка, контроль и программирование, как предпосылка созданию системы оценки (как это сделали МОТ, ООН и ЮНИСЕФ);

b) осуществление разработки и внедрения системы оценки, уделяя одновременно внимание налаживанию связей с другими этапами процесса выработки решений;

c) корректировка и совершенствование взаимосвязей между различными, уже существующими элементами (как это сделали ФАО и МТЦ);

d) наиболее значительная - признание и проведение оценки только в качестве составного элемента одновременной и всеобъемлющей работы по совершенствованию управления (ВОЗ).

30. Хотя многие организации, возможно, и хотели бы располагать ресурсами и поддержкой, необходимыми для проведения стратегии ВОЗ, проводить корректировку ранее созданных компонентов, как это делают ФАО и МТЦ, или использовать подготовительные этапы подобно МОТ, ООН и ЮНИСЕФ, в большинстве организаций все же проявляется тенденция использовать принцип оценки-связи (b) с учетом потребностей, связанных с принятием мер по разработке системы внутренней оценки. Однако независимо от используемого подхода взаимные связи, по-видимому, проявятся очень быстро. Оценка, характеризующаяся ориентацией на полученные результаты, упорядоченная последовательность мероприятий и уроки полученного опыта могут укрепить другие процессы выработки решений; однако эти процессы в свою очередь также могут значительно повысить эффективность работы по оценке при наличии соответствующей связи с ней.

31. В силу того, что состояние оценки в организациях характеризуется большим разнообразием, причем нередко оценка находится на первоначальном этапе осуществления, можно дать лишь весьма приблизительно краткую характеристику связей с другими этапами процесса выработки решений. Однако, как представляется, нижеизложенные предварительные выводы все же являются обоснованными:

/...

а) планирование: в ряде организаций оценка в конечном счете будет охватывать процесс среднесрочного планирования и разработку стратегии и политики, однако на этом уровне она пока еще не оказывает большого воздействия;

б) программирование: оценка тесно связана, по крайней мере теоретически, с процессом текущего программирования и в перспективе на этом уровне может получить наиболее широкое применение. В частности, эффективный процесс составления бюджета по программам представляет собой весьма рациональную основу для упорядоченного и "интегрированного" обобщения и использования выводов оценки, а отсутствие или слабость этой структуры осложняет как проведение оценки, так и обратную связь. Как отмечалось в главе II, ощущается также острая необходимость в развитии связей в области программирования и оценки между проектами на местах и программами центральных учреждений, где отмечается слабый прогресс;

в) планирование и разработка: до сих пор во многих организациях наиболее прямое воздействие работы по оценке, по-видимому, заключалось в передаче информации о недостатках в разработке проектов и программ. Как для повышения эффективности проектов и программ, так и для облегчения их оценки весьма необходимо улучшить разработку, более четко формулировать цели, обеспечить показатели прогресса, а также более логичную и упорядоченную последовательность осуществления;

г) контроль и осуществление: благодаря хорошей системе контроля (непрерывный надзор за соответствием мероприятий планам работы) оценка может концентрироваться на результатах и обобщении опыта, в то время как в результате неудовлетворительной системы последующая оценка может увязнуть в деталях, связанных со вкладами и осуществлением. Представляется, что в настоящее время имеет место смешение и переплетение двух этих функций и существует необходимость в совершенствовании методов контроля как базы для работы по оценке;

д) информационные системы управления: оценка зависит от базовых данных информационной системы управления и в свою очередь может обеспечить данные для такой системы. В настоящее время крупные организации занимаются разработкой таких систем, как правило, на основе ЭВМ, а также уменьшением их громоздкости и обеспечением большей оперативности, чем это имеет место в настоящее время;

е) обзор: все организации располагают разнообразными подразделениями, которые должны как использовать результаты исследований по оценке, так и предоставлять данные для оценки. В частности, все крупные организации располагают всеми из нижеперечисленных подразделений: служба внешней и внутренней ревизии; центральные управленческие службы; подразделения программирования и бюджета; специальные целевые группы и консультативные органы; а также бюджетные, финансовые или административные комитеты директивных органов. По-видимому, между этими различными группами нередко не проводится четкого разграничения функций и отсутствует интегрированная система обзора;

ж) отчетность: представляется, что системы внутренней оценки, ориентирующиеся на эффективную передачу результатов пользователям, должны играть весьма важную роль в процессах подготовки докладов (рассматриваемую далее в главе V);

з) последующие меры: важным элементом в конце каждого управленческого цикла является разработка последующих мер по обеспечению осуществления соответствующих решений, включая использование выводов оценки. Представляется общепризнанным, что в настоящее время последующим мерам уделяется весьма незначительное внимание.

/...

32. Этот базовый процесс выработки решений представляет или должен представлять собой единую синергическую систему, т.е. систему, в которой согласованное функционирование всех компонентов образует в целом процесс более сильный, чем действие ее отдельных элементов. Большая роль принадлежит компоненту оценки, ориентирующейся на результатах и качестве всей последовательности. Обнадеживающим явлением является рост числа случаев, когда в ходе проектирования и разработки систем оценки ставятся вопросы и предлагаются способы улучшения и уточнения систем и процессов, связанных с разработкой, составлением бюджетов по программам, контролем, отчетностью и другими компонентами.

33. В то же время представляется, что большое разочарование и тревогу вызывают трудности, связанные с налаживанием прочных и эффективных связей, а также обратной связи между оценкой и другими компонентами. Они объясняются различными причинами. Несмотря на значительные успехи, достигнутые в последнее время в области разработки бюджета по программам, в области программирования все еще существуют серьезные проблемы, рассматриваемые в докладе ОИГ о программировании и оценке в Организации Объединенных Наций от 1978 г. (JIU/REP/78/1). Во многих организациях новые, малочисленные подразделения по оценке пока еще не добились того влияния, каким пользуются многие уже устоявшиеся и более крупные подразделения и процессы в системе управления. Многим системам оценки пока еще не хватило времени разработать весь круг подходов и систем, необходимых для укрепления других компонентов и взаимодействий с ними (см. глава V).

34. В 1980 г. консультативные комитеты АКК по основным вопросам (ККОВ (ОД)) и программным вопросам (ККОВ (ПРОГ)) провели совместное заседание по вопросу об оценке. В документе о ходе работы (ACC/1980/OPPG/2) отмечалось, что к числу ключевых факторов, обостряющих важнейшие проблемы, связанные с оценкой, относятся неспособность общей системы управления обеспечить "технические предпосылки" для оценки, недостаточная четкость роли и функций в области оценки, нереальные надежды на оценку, как панацею от всех бед организаций, а также "бессистемный" подход к оценке вместо того, чтобы рассматривать ее как составную часть общей стратегии управления, направленной на повышение качества и значения деятельности организации.

35. Оценка является инструментом управления, но лишь одним из нескольких. При правильном использовании она может обеспечить значительную обратную связь для усовершенствования, уточнения и укрепления других элементов выработки решений и в то же время будет укрепляться сама, причем имеется много случаев, когда подобный взаимовыгодный обмен происходит в рамках организаций системы Организации Объединенных Наций.

/...

IV. МЕТОДИКА

36. В докладе ОИГ "Исходные руководящие принципы внутренних систем оценки деятельности организаций системы Организации Объединенных Наций (JIU/REP/79/2) от 1979 г. содержится довольно обширная глава, посвященная проблемам методологии. В докладе отмечаются факторы, препятствующие использованию более точных аналитических методов и приемов в системе Организации Объединенных Наций. В ней обсуждается важное значение правильной структуры формулирования целей и трудности, связанные с их формулированием на практике, а также потенциальные возможности разработки надежных индикаторов в качестве важнейшего элемента процесса оценки. Представлен первоначальный перечень уровней оценки от самого простого до наиболее сложного, рассмотрены проблемы, связанные с дальнейшим развитием, выбором и анализом методов и способов оценки. В настоящем докладе рассматриваются основные согласованные в настоящее время области и проблемы в дополнение к дискуссии 1979 года.

A. Согласованные области

37. Представляется, что существует значительное согласие между Комитетом по программе и координации (КПК), АКК, ОИГ и различными директивными органами организаций относительно необходимости единых начал и руководящих принципов в отношении оценки в системе Организации Объединенных Наций, но что размах таких усилий ограничивается различиями в политике, структурах, областях деятельности, а также в характере работы организаций. Как показывают проходившие на протяжении ряда лет дискуссии, проявляется интерес к продолжению сотрудничества по постепенной разработке таких основ и принципов на основе гибкого подхода, который признавал бы разнообразие потребностей организаций. Разработанные ОИГ глоссарии терминов, применяемых при оценке (JIU/REP/78/5), и исходные руководящие принципы (JIU/REP/79/2) призваны служить широким общим базовым ориентиром и поощрять переход к единым концепциям оценки, пересматриваемым в будущем по мере накопления опыта. Рассматривавшие оба эти доклада АКК и директивные органы отдельных организаций в принципе одобрили их.

38. Вторая область, в отношении которой выявляется согласие, касается уровня методики оценки. В замечаниях по исходным руководящим принципам ОИГ от 1979 г. АКК полностью согласился с утверждением о том, что многочисленные проблемы и недостатки не позволяют полностью использовать в системе более сложные методы и что в большинстве случаев "идеальная" или "желательная" оценка в ближайшем будущем вряд ли окажется возможной (A/34/271/Add.1).

39. Обзор систем внутренней оценки организаций 1980 г. показывает, что такой прагматический подход пользуется довольно широкой поддержкой. Практически никто не удовлетворен качеством нынешней методики. Однако наблюдается переход от сложных методов и теорий оценки к простым, но эффективным системам интегрированной самооценки на основе четкого формулирования целей, улучшения разработки проектов и программ и разработки индикаторов. Общей проблемой является разработка, проверка и постепенное адаптирование, совершенствование и распространение такой базовой методики для широкого использования.

40. Такой прагматический подход облегчается такими элементами интегрированной самооценки, как учет стоимости, участие персонала и быстрая оперативная обратная связь, а также связанной с ней уверенностью в том, что оценка должна быть как

/...

можно более простой, приносить непосредственную пользу и не должна предлагать больше того, чем она может обеспечить. Издержки методики должны носить разумный характер. Она должна обеспечивать достоверные результаты, понятные для пользователей оценки. Достоинством прагматического подхода является также гибкость: как правило, интегрированная самооценка рассматривается как единственный базовый компонент системы, к которому могут быть постепенно добавлены более сложные компоненты оценки в той мере, в какой, по мнению организаций, это будет выгодным.

41. Тем не менее "надлежащая" методика оценки является проблемой двоякого рода. Если оценка слишком дорогостояща, требует больших затрат времени и отличается сложностью в научном отношении, она не может быть приемлема и использована для совершенствования работы. Но если оценка носит слишком эпизодический характер или отличается неудовлетворительным качеством, будут получены столь же обескураживающие результаты. В настоящее время две основные проблемные области отражают продолжающуюся работу по поиску приемлемых и эффективных методологических стандартов, как это рассматривается ниже.

В. Проблемные области

42. Первая проблема обусловлена необходимостью постепенного распространения систем оценки на большее число видов деятельности организаций, а также на более широкие их типы. В настоящее время большей частью усилия по разработке и использованию методики оценки связаны с проектами в области технического сотрудничества на местах. Уже само по себе это представляет собой значительную методологическую проблему, связанную с попытками соединить строгую объективность с простотой, с тем чтобы обеспечить ее широкое применение и использование, как правило, персоналом, не имеющим специализированной подготовки. Хотя на этом уровне, по-видимому, достигнут вполне удовлетворительный прогресс, остаются значительные дополнительные проблемы.

a) Проводимая в рамках всей системы работы по оценке на различных уровнях программы показывает трудность четкой ориентации на результаты в силу широких масштабов деятельности, двусмысленности целей, отсутствия заданий по различным этапам, а нередко и на достаточной согласованности "программы".

b) Разработка надлежащих методов для оказания помощи правительствам в проведении работы по оценке на национальном и субрегиональном уровнях является особо сложной задачей в силу использования в этой работе различных систем и управленческих механизмов.

c) Не достигнуто больших успехов в оценке административных и вспомогательных процессов.

d) Едва началось проведение оценки политики и стратегии, что является, по-видимому, наиболее широким и наиболее сложным уровнем. Однако такие мероприятия, как мероприятия, связанные третьим Десятилетием развития, могут в конечном счете потребовать проведения таких оценок учреждениями.

e) Сложные проблемы в области оценки могут поставить другие мероприятия, такие, как исследования, проведение переговоров, конференции и стандартизация.

f) Повышение интереса к совместному проведению рядом организаций межсекторальных оценок ставит сложные вопросы, связанные с адекватной общей методикой.

g) Несмотря на то, что получены определенные успехи в области оценки результатов, целесообразности и эффективности мероприятий, оценка их воздействия, в частности, путем проведения последующих исследований через несколько лет после завершения проекта, по-прежнему остается чрезвычайно сложной работой, которая до настоящего времени почти не проводилась.

43. В ряде учреждений сотрудники выразили особую озабоченность в связи с тем, что оценка будет "насиловать" внедряться в областях, где в ней не ощущается реальной необходимости, благодаря чему на персонал, который чувствует, что он уже и так перегружен подобной работой, будет возложена дополнительная задача по отчетности. Хотелось бы надеяться, что метод постепенной прагматической проверки, принятый большинством организаций, позволит избежать подобной обременительности оценки. Вполне возможно, что дальнейший опыт позволит установить, что некоторые из указанных выше областей вполне поддаются оценке, что в отношении других можно оказывать содействие в виде концепций оценки, в том случае если формально не будут входить в сферу оценки, и что, в-третьих, оценку можно проводить лишь при весьма высоких издержках. Вполне возможно, что в ряде из этих областей понадобятся более сложные методы оценки и потребуются использование специалистов, однако решение этого вопроса входит в компетенцию каждой организации.

44. Вторая проблема заключается в злоупотреблении понятием "оценка". В докладе ОИГ о состоянии оценки от 1977 года отмечалось, что в силу отсутствия четкого определения во многих организациях наблюдается тенденция именовать "оценкой" почти все виды обзоров, докладов, обсуждений или исследований, содержащих тот или иной элемент анализа и опыта. Эта причина в основном и продиктовала разработку глоссария терминов, применяемых при оценке, ОИГ (JIU/REP/78/5), в котором в настоящее время дается в принципе приемлемое определение оценки как процесса, направленного на систематическое и объективное определение целесообразности, эффективности и воздействия мероприятий в свете тех целей, которые эти мероприятия преследуют (как изложено в пункте 1 настоящего доклада). В докладе рассматриваются также некоторые понятия, не представляющие собой оценки, и указывается отличие оценки от анализа, контроля, инспекции и ревизии.

45. Дискуссии, проведенные с организациями в течение 1980 г., позволили выявить обнадеживающие признаки того, что теперь персонал, руководство высшего звена и директивные органы лучше информированы относительно понятия и методики оценки. Представляется, что острота проблемы, связанной с неправильной характеристикой других видов деятельности в качестве "оценки", несколько ослабилась, поскольку благодаря системам внутренней оценки и проводимой в их рамках деятельности по подготовке кадров начало расширяться и углубляться осознание того, что влечет оценка и ее методы.

46. Однако для того чтобы быть принятыми и использованными организациями в качестве нормального и неотъемлемого звена процесса управления, выводы оценки должны быть логичными, объективными, целесообразными и практическими. Все еще сильно проявляется искушение называть оценкой отличающиеся скорее эпизодическим характером контроль, обзоры или инспекции, даже если они и не носят систематического характера, характеризуются отсутствием фактологического и аналитического материала и касаются предоставления вкладов и деятельности, а не результатов (т.е. не отвечают приведенному выше определению). Необходимо постоянно и критически анализировать качество и целесообразность конкретной работы организаций по оценке с целью ее постепенного, но неуклонного совершенствования.

47. В ходе заседания ККОВ от 1980 г., посвященного обсуждению вопроса об оценке, был сделан вывод о желательности единых стандартов оценки, но лишь в той степени, в какой они определяются условиями и опытом отдельных учреждений. Хотя эта проблема рассматривается в докладе ОИГ об исходных руководящих принципах (JIU/REP/79/2), представляется затруднительным разработку более детальных стандартов, приемлемых для всех организаций. Однако, если организации пожелают принять единые стандарты, АКК мог бы назначить ведущее учреждение для проведения соответствующей работы при помощи со стороны других заинтересованных организаций.

/...

V. ОБРАТНАЯ СВЯЗЬ И ОТЧЕТНОСТЬ

48. Обратная связь и отчетность представляют собой важнейший этап, на котором представляются и используются для совершенствования программ организации выводы системы внутренней оценки. Поскольку они (наряду с последующими мерами) представляют собой заключительный этап процесса оценки, пока еще накоплен довольно ограниченный опыт, потому что в настоящее время многие организации только начинают осуществление в широких масштабах. Тем не менее предприняты разнообразные усилия в области обратной связи и первоначальной отчетности, причем они обладают довольно значительными возможностями эффективного использования оценки.

A. Внутренняя обратная связь

49. К первой крупной группе "пользователей" оценки относятся секретариаты организаций: исполнительный руководитель, управляющие, планирующие и программирующие органы, а также центральные учреждения, региональный и местный персонал. В настоящее время многие организации пока еще недостаточно четко представляют себе, какая работа была проделана в прошлом и эффективно ли используются имеющиеся ресурсы по отношению к поставленным целям. Значительно больше внимания уделяется планированию и программированию, чем определению практического осуществления программ и характера полученных результатов. Оценка может обеспечить аналитическую информацию о результатах, успехах и проблемах для совершенствования настоящей и будущей деятельности в целом и может помочь уточнить приоритеты, оценить эффективность затрат, а также повысить качество планирования и программирования. Она должна также стимулировать интерес в рамках всей организации к анализу опыта и использованию полученных выводов в работе на непрерывной основе. Однако такие преимущества могут быть реализованы лишь при наличии эффективных механизмов обратной связи, отчетности и последующих мер.

50. Многие организации пока еще создают и разрабатывают свои механизмы внутренней обратной связи, однако занимаются ли они в настоящее время пока только их разработкой, начинают их осуществление или совершенствуют уже созданные механизмы, широко признано, что эта область имеет важнейшее значение и потребует большого внимания. Как обсуждалось в главе III, во многих организациях сложилось такое положение, когда оценка внедряется наряду с налаживанием связей с уже сложившимися функциями в области планирования, программирования, разработки, контроля, управленческой информации, обзора, отчетности и последующих мер. Однако эффективность существующих связей вызывает озабоченность.

51. Представляется, что больше всего внимания уделяется механизму обратной связи, связанному с разработкой и составлением проектов. Определение и повышение качества таких разработок содействует совершенствованию проектов в целом и созданию предпосылок для хорошей оценки. Второе звено касается оценки и программирования. Эта работа пока еще в значительной степени сводится к разработке более совершенных концепций, определяющих структуру, цели, индикаторы и конечные результаты в новых многолетних бюджетах по программам или программам работы организаций. Поскольку многие из них появились совсем недавно, с созданием реальной обратной связи системы оценки придется подождать до тех пор, пока в достаточной мере не развернется осуществление. Налаживание обратной связи в обеих этих областях будет легче происходить в тех организациях, где подразделения по оценке входят в состав отделов программирования. Необходимо уделять внимание также сложной, но важной задаче налаживания связей между проектами на местах и программами центральных учреждений.

/...

52. Представляется также, что налаживание обратных связей будет проходить легче в тех системах, которые приняли принцип интегрированного контроля и/или интегрированной оценки. Конкретные механизмы несколько различаются между организациями, причем ВОЗ ориентируется на краткое описание своих программ, ФАО - на процедуры самооценки, ЮНЕСКО - на систему контроля за ходом работы, МОТ - на доклады по оценке проектов, ООН - систему отчетности об осуществлении программ и Мировой банк - на ревизии осуществления проектов. Несмотря на различия конкретных механизмов, все они характеризуются тенденцией удовлетворять три различных цели обратной связи: а) непосредственная обратная связь с соответствующими управляющими по вопросу о состоянии и ходе их деятельности; б) информационная связь с циклами программирования и осуществления; и с) обобщение информации для включения в доклады об общем состоянии работы по программам.

53. Помимо налаживания связей с этапами разработки, программирования и другими этапами управленческого цикла, а также с руководителями отдельных видов деятельности, как в рамках интегрированной самооценки, так и системах централизованной оценки используются другие процессы обратной связи. Многие подразделения по оценке несут конкретную ответственность за проведение неофициальных консультаций с персоналом, участие в рабочих группах, а также проведение оценок курсов по подготовке кадров или семинаров. Все чаще такая работа требует значительного времени с началом функционирования систем и ложится тяжелым бременем на малочисленные подразделения по оценке, как это указывалось в главе II. Используется и ряд других методов обратной связи, таких как распространение опубликованных докладов среди персонала в порядке информации, выпуск информативных сборников о новых программах, а также специальная подготовка или семинары, посвященные конкретным выводам оценки.

54. Пока еще проведена незначительная работа по созданию другого важного механизма упорядоченной обратной связи: банков хранения информации об оценке, - то есть для упорядоченного сбора выводов оценки в качестве основы для анализа и составления кратких докладов об имеющемся опыте. Например, Мировой банк создал систему ЭВМ, обеспечивающую хранение важнейшей информации о всех оценках проектов, причем выводы за каждый год соотносятся с выводами за прошлые годы и суммируются с ними. ПРООН ведет разработку системы контроля за осуществлением проектов в рамках проекта совершенствования интегрированных систем (ПСИС), которая в конечном счете может оказаться приемлемой для многих организаций. Другим организациям не удалось достичь этого уровня: одни располагают конкретными планами внедрения информационного банка в свои системы; в других такие планы пока еще трудно назвать конкретными; третьи располагают скромными банками и в настоящее время ведут накопление первоначальных данных, а в некоторых случаях испытывают нехватку времени для полного развертывания таких банков. Последняя проблема во многих системах может приобрести критическое значение. Зачастую информационные банки будут создаваться как часть автоматизированной информационной системы управления, однако перед небольшими централизованными подразделениями встанет еще одна крупная проблема, связанная с задачей анализа и представления этой информации.

55. Кроме того, до настоящего времени в рамках системы не проведено какой-либо серьезной работы в отношении последующих мер. Необходимы упорядоченные процедуры последующей работы для периодического обзора хода осуществления коррективных мер, основанных на утвержденных выводах и рекомендациях оценки. Многие организации еще не достигли этого этапа, но даже те из организаций, которые располагают большим опытом и сложившимися процедурами последующей деятельности, согласны с необходимостью усиления и расширения работы в этой области и уточнения конкретных задач и функций для эффективного использования оценки.

56. Несмотря на довольно пеструю и неполную картину положения дел с обратной связью, которая сложилась в настоящее время в системах внутренней оценки системы Организации Объединенных Наций, следует упомянуть две важных позитивных особенности. Во-первых, благодаря самой направленности оценки на критический анализ результатов деятельности организаций обеспечивается передача полезной информации, обуславливающей совершенствование и уточнение существующих процессов управления. Особенно заметно это проявляется на этапе разработки проектов и начинает положительно сказываться на совершенствовании процессов программирования, в частности благодаря разработке, проверке и применению систем интегрированной оценки, а также изложенных выше процедур. Кроме того, обеспечение обратной связи в области оценки может способствовать уточнению, упрощению и повышению эффективности процессов контроля, управленческой информации и отчетности за счет дифференциации целесообразной и нецелесообразной информации.

57. Второй позитивной особенностью является тот факт, что почти все организации отдают большое предпочтение системе, характеризующейся конструктивным и коллективным характером, а не контрольными функциями. Несмотря на то что одни организации ориентируются в первую очередь на принцип интегрированной самооценки, а другие практикуют проведение оценки независимыми группами, и те и другие подчеркивают важность участия, по мере возможности, всех заинтересованных органов в рамках того или иного подхода, а обращают внимание на тот факт, что предметом оценки является объективный анализ существующего опыта с целью совершенствования работы на основе процесса накопления информации, а не контрольные процессы, которые существуют лишь для того, чтобы выявлять недостатки и устанавливать виновных. Представляется, что в настоящее время подобный конструктивный подход является реальным стилем работы в рамках системы, а не просто бесцельной риторикой, и хотелось бы надеяться, что такое положение сохранится и в будущем.

58. Однако несмотря на эти обнадеживающие признаки, тот факт, что в целом развитие систем оценки в организациях стоит на начальном этапе, означает, что следует заняться многими проблемами внутренней обратной связи и преодолеть их. В документе ККОВ об обсуждении вопроса об оценке от 1980 г. (ACC/1980/OPPG/2) намечено рассмотрение ряда важных факторов. Проводимые мероприятия по оценке должны характеризоваться четкой целевой и практической направленностью, для того чтобы они положительно сказывались на процессе выработки решений, а не носить характер рутинного процесса. Механизм обратной связи должен соединять тех, кто подготавливает выводы, с теми, кто их использует на систематической и упорядоченной основе, чтобы пользователи получали информацию по мере необходимости, причем в приемлемой и достоверной форме, а не на специальной основе, а то и не получали ее вообще. Для существования реальной системы необходимо четко определить роли и функции в области сбора, анализа, представления, обзора выводов оценки, принятия по ним мер, а также в области распространения таких выводов и последующей работы с ними. Причем следует не просто создать такую систему управления, но и неуклонно и объективно использовать ее для совершенствования операций и управленческих процессов в целом.

59. Эти факторы показывают, что внутренний "контроль качества" станет основной заботой системы внутренней оценки по мере их перехода от этапа разработки к этапу осуществления. При наличии эффективных и упорядоченных процессов и мероприятий в области внутренней обратной связи оценка может играть динамическую роль в неуклонном повышении качества процессов выработки решений в организациях. При наличии слабых и бессистемных процессов обратной связи оценка будет бесцельной. Так же как оценка пытается критически проанализировать целесообразность, эффективность и воздействие деятельности организации, точно так же и организация должна критически анализировать целесообразность, эффективность и воздействие своей системы внутренней оценки. Опыт последующих нескольких лет должен более четко показать реальное наличие необходимой динамической взаимосвязи.

/...

В. Подотчетность директивным органам

60. Вторая основная группа пользователей оценки включает различные межправительственные органы организаций, их правительства-члены и представителей. Как и в секретариатах, в настоящее время у них также отсутствует достаточно систематизированная аналитическая информация о результатах, которая позволила бы обеспечить совершенствование и корректировку нынешней и будущей критики, планов и программ. Оценка может обеспечить информацию подобного рода, а также периодическую отчетность об использовании ресурсов, благодаря чему отчетность межправительственным органам приобретет более формализованный характер, чем непрерывные процессы внутренней обратной связи, охарактеризованные в предыдущем разделе. Отчетность директивным органам может также удовлетворять потребности пользователей, не связанных с организацией: другие организации, межправительственные органы, а также клиенты организаций или бенефициары их мероприятий.

61. Хотя такая отчетность также находится на начальном этапе, число подобных докладов в настоящее время быстро возрастает. К таким недавним докладам относятся следующие типовые доклады и доклады, приводимые в качестве примеров, каждый из которых цитируется в библиографии исследования ОИГ о состоянии оценки деятельности в отдельных организациях (JIU/REP/81/5):

а) доклады, в которых используются для анализа хода работы в целом и программ организаций данные контроля или оценки, содержащиеся в новых или существовавших ранее докладах, подготовленных Организацией Объединенных Наций, ФАО, ЮНЕСКО и ВОЗ;

б) оценки программ или конкретных тематических областей, подготовленные Организацией Объединенных Наций и ПРООН (совместно с другими учреждениями);

с) краткие доклады о системах оценки проектов, подготовленные МГЦ, КНФПА и Мировым банком;

д) доклады о состоянии разработки и деятельности систем оценки, подготовленные Организацией Объединенных Наций, ПРООН, ЮНИДО и Мировым банком;

е) доклады, сочетающие характеристику состояния систем оценки и резюме или выборочные доклады о выводах оценки, подготовленные ЮНЕП, МОТ и ЮНЕСКО.

62. Большинство из этих докладов являются первоначальными усилиями, рассматриваемыми организациями как "исходные пункты". Лишь немногие из них представляют собой стабильную серию или начали выходить ранее 1978 г.: большинство из них было опубликовано впервые в 1979 и 1980 годах. Таким образом, они представляют собой не столько готовую "продукцию" оценки, сколько процессы отчетности, которые должны получить дальнейшее совершенствование по мере постепенного развития самих систем внутренней оценки.

63. Первоначальные усилия все же проливают свет на некоторые факторы, связанные с отчетностью. Во-первых, некоторые организации испытывают серьезные опасения в связи с тем, что следствием объективных докладов директивным органам об успехах и проблемах, выявленных в ходе оценки, станет критика, наказания и порицания, а это подорвет доверие сотрудников к процессу оценки. Это несовместимо с основными функциями докладов, касающимися отчетности, тем не менее такие опасения реально существуют. Хотя некоторые из указанных выше докладов являются слишком новыми и еще не вызвали какой-либо реакции, другие, по-видимому, смогут снять такие опасения, судя по тому, что директивные органы, как правило, давали положительный отклик на такие доклады как на процесс взаимного обучения, направленный на конструктивное использование опыта с целью повышения результативности текущих и будущих программ.

64. Второй фактор, связанный с подготовкой докладов об оценке, заключается в том, что обычные каналы отчетности о ходе работы в значительной мере уже исчерпаны. На протяжении ряда лет во многих организациях постепенно сложился целый ассортимент докладов о состоянии работы, годовых докладов, специальных обзоров, углубленных исследований и докладов о ходе работы. Благодаря столь многочисленным докладом работники директивных органов могут утонуть в потоке документации, а сотрудники секретариата погрязнут в работе, которая будет состоять, по-видимому, из бесконечного потока заданий по подготовке докладов, однако до сих пор они еще не принесли значительной полезной информации о ходе работы и ее результатах. Оценка, направленная на обеспечение своевременной и достоверной аналитической информации и ориентированная на результаты, с тем чтобы удовлетворять потребности пользователей, в потенциале может привести к упорядочению процесса отчетности организации перед директивными органами путем постепенного уточнения, объединения или устранения нынешних громоздких докладов и их конкретизации.

65. Третьим связанным с этим фактором является степень детализированности отчетности об оценке. Существуют опасения, что детализированная отчетность о многих конкретных мероприятиях будет концентрироваться на сотрудниках, а не на самих мероприятиях и будет отвлекать внимание директивного органа на ненужный обзор подробностей конкретных программ и усложнит процесс отчетности об оценке, поскольку придется корректировать, дорабатывать и широко анализировать данные внутренней обратной связи до их официального представления. Однако большей частью отчетность об оценке осуществляется в виде резюме или на селективной, а не детализированной основе, и это представляется вполне приемлемым, а также согласуется с тревогой по поводу чрезмерного наращивания отчетности.

66. Уже проводимые до настоящего времени первые мероприятия в области отчетности позволяют выделить следующие виды отчетности об оценке на будущее:

a) выводы оценки, и в частности обобщенные выводы интегрированной самооценки, могут использоваться для повышения в целом качества тех докладов о состоянии работы по программам, которые в настоящее время периодически представляются многими организациями своим директивным органам. Кроме того, оценка могла бы помочь теснее увязать эти доклады со среднесрочными планами, бюджетами по программам и планами работы благодаря ориентации на результаты с учетом целей;

b) для менее всеобъемлющих систем оценки могут составляться периодические краткие доклады о характере выводов оценки, касающихся успехов, проблем и оперативных потребностей;

c) могут составляться периодические доклады о развитии систем оценки и планах охвата (рассматриваемых в главе II);

d) кроме того, оценка может использоваться для подготовки докладов по отдельным темам, а также для конкретизации и уточнения специальных исследований, докладов и проведения углубленных обзоров, проводимых по просьбе директивных органов, в той мере, в какой проведение таких исследований позволяют имеющиеся ресурсы.

67. Для того чтобы отчетность об оценке играла надлежащую роль в совершенствовании процессов выработки решений в организациях, необходим "качественный контроль" системы оценки не только со стороны секретариатов, как это рассматривалось в предыдущем разделе, но и со стороны директивных органов. Директивным органам необходимо уяснить задачи и методы оценки, а также роль оценки в развитии и укреплении всей системы управления. Если секретариаты будут представлять хорошие доклады об оценке, которые не будут использоваться, или если будут представляться и приниматься посредственные доклады об оценке, будут получены одинаковые результаты: снижение качества оценки, а также расходование большого времени и усилий со стороны обеих групп без какого-либо улучшения деятельности организации. Однако при обоюдной заинтересованности и поддержке, как говорится далее в главе VII, можно значительно активизировать непрерывную разработку эффективных и целенаправленных методов отчетности.

Хасер

VI. РАБОТА НА ОСНОВЕ СОТРУДНИЧЕСТВА

68. Хотя организации занимаются в первую очередь разработкой и укреплением своих собственных систем внутренней оценки, существуют разнообразные совместные мероприятия, которые могут иметь весьма важное значение для совершенствования оценки в рамках всей системы Организации Объединенных Наций. Они включают совместную работу с правительствами по укреплению проводимой ими оценки деятельности в области развития, систему оценки ПРООН и ее деятельность в области оценки совместно с исполняющими учреждениями, а также другие совместные усилия, рассматриваемые в последующих трех разделах.

A. Сотрудничество с правительствами

69. Совместная работа с правительствами, направленная на укрепление проводимой ими оценки своей деятельности в области развития, представляется весьма актуальной задачей. В докладе ОИГ о состоянии оценки от 1977 г. кратко отмечается, что многие мероприятия, осуществляемые системой Организации Объединенных Наций, являются лишь частью более всесторонней деятельности правительств отдельных стран в области развития и что следует поощрять проведение правительствами оценки — самостоятельно или совместно — преимуществ и воздействия своих программ, а также мероприятий системы Организации Объединенных Наций.

70. На протяжении последних двух лет в этой области отмечался быстрый рост заинтересованности и усилий. Инициативу взяла на себя ВОЗ, обратившая первоочередное внимание на поддержку национальных стратегий в области здравоохранения, программирования, развития управления и оценки. ЮНИСЕФ с целью содействия правительствам принял аналогичный децентрализованный подход к программированию по странам и развитию управления. МФСР повышает роль компонентов комплексного контроля и оценки в своих проектах, ответственность за которые по мере возможности возлагается на местные или национальные учреждения. Мировой банк стремится к укреплению общих функций правительств в области оценки за счет подготовки кадров без отрыва от работы и в ходе региональных семинаров. ФАО проявляет значительный интерес к совместной работе в области оценки как результат Всемирной конференции по аграрной реформе и развитию сельских районов 1979 г., а ЮНЕСКО и МОТ провели первую учебную практику в области оценки для национальных кадров. Ряд других организаций продемонстрировал заинтересованность в аналогичных усилиях по совместной работе с правительствами в области оценки и развития управления, помимо регулярного участия в существующих мероприятиях по оценке проектов. Активную роль в этих усилиях начинают играть некоторые двусторонние программы технической помощи.

71. Эту идею поддержал и АКК. В замечаниях о докладе ОИГ об исходных руководящих принципах (A/34/271/Add.1) 1979 г. АКК заявил, что исходные руководящие принципы могут быть также использованы правительствами для их собственной оценки программ и проектов и что активное национальное участие в оценке на уровне стран, по-видимому, является важным, чтобы обеспечить полное участие правительства в деятельности, связанной с техническим сотрудничеством, а также контроль над этой деятельностью, вклад в которую организаций системы Организации Объединенных Наций в большинстве случаев является лишь ограниченным. В ходе совещания ККОВ по обсуждению вопроса об оценке 1980 г. (ACC/1980/8) также было отмечено активное участие правительств в проведении оценки проектов по странам и указаны случаи, когда они получают помощь в создании своих собственных механизмов оценки проектов, а также было высказано мнение, что следует укреплять эту тенденцию благодаря содействию соответствующим механизмам.

/...

72. ОИГ рассматривала этот вопрос в ряде последних докладов. В докладе о роли экспертов в области сотрудничества в целях развития (JIU/REP/78/3) от 1978 г. обращалось внимание на концепцию правительственного управления и на необходимость укрепления национальных процессов обзора и оценки при помощи со стороны системы ООН. В докладе о деятельности системы Организации Объединенных Наций в области сотрудничества в целях развития в Шри-Ланке (JIU/REP/79/16) от 1979 г. отмечался значительный интерес к совершенствованию систем контроля и оценки. В докладе рекомендовалось принимающим правительствам и организациям системы Организации Объединенных Наций провести критический анализ качества существующего обзора и оценки, организациям системы Организации Объединенных Наций рекомендовалось расширить усилия по сотрудничеству на непрерывной основе с правительствами на полевом уровне с целью укрепления их собственного потенциала в области управления развитием, включая оценку. В резюме замечаний организаций системы Организации Объединенных Наций по данному докладу (E/1980/82/Add.2) подтверждена необходимость пересмотра структуры технического сотрудничества, систем обзора и оценки, а также их более систематического использования (см. следующий раздел), повышения ориентации на национальный потенциал для руководства мероприятиями в области развития, а также подчеркнуть необходимость усилий правительств по совершенствованию своего собственного потенциала в области контроля и оценки. В докладе ОИГ о планировании и программировании по странам в ЮНЕСКО от 1980 г. (JIU/REP/1980/3) рассматриваются проблемы и потенциальные возможности работы ЮНЕСКО по содействию правительствам в планировании и программировании, в сборе информации, а также контроле и оценке.

73. Представляется, что такому быстрому росту заинтересованности в совместных усилиях с правительствами по развитию оценки значительно благоприятствуют две новые тенденции. Во-первых, как указывается в упоминавшихся выше докладах и во многих других последних документах, необходимым критерием успеха технического сотрудничества в системе Организации Объединенных Наций является передача и адаптация технического и управленческого опыта для укрепления самостоятельного развития с ориентацией на результаты и эффективность, а не на вклады ресурсов и зависимость от международной помощи. Необходимым элементом такой самостоятельности является ответственность правительств за проекты, осуществляемые с помощью системы ООН в рамках их общих программ развития, а также постепенное установление национального контроля над управленческими функциями, такими, как помощь организаций системы Организации Объединенных Наций.

74. Вторая тенденция заключается в переходе организаций системы Организации Объединенных Наций к интегрированной самооценке, как это указывается в настоящем докладе. Направленность самооценки на обеспечение более полного участия и на усовершенствование на основе непосредственного использования полученного опыта содействует самообеспеченности. Представляется, что все аргументы, говорящие в пользу самооценки в организациях системы Организации Объединенных Наций: интегрированный характер и широкий охват, оперативная обратная связь, интеграция с управленческим циклом, участие и признание, систематическая структура и снижение издержек, равно относятся и к развивающимся странам. Причем, как и в организациях, использование принципа самооценки в странах позволит обеспечить широкое применение упрощенных методов неспециалистами, хотя это и не исключает проведения дополнительной и более сложной работы по оценке по мере необходимости, а также в том случае, если это позволяют ресурсы.

/...

75. Конечно, задача совместного укрепления процессов оценки в развивающихся странах, особенно на местном уровне, весьма серьезна, и работу следует вести постепенно и осмотрительно. Во многих случаях следует повышать заинтересованность и участие правительств. Необходимо разрабатывать и использовать новые методы, которые должны отличаться достаточной гибкостью и прагматичностью для применения к различным национальным условиям, структурам и политике. Одновременно следует обращать внимание на укрепление процессов разработки, программирования, контроля и отчетности. Трудной задачей будет систематизация и сбор аналитических данных о базовых условиях и ходе работы. Нужно будет уделять внимание управленческому аппарату и проблемам ресурсов. Следует выявить и использовать имеющиеся кадры, учреждения и опыт. Следует развивать процессы передачи технического опыта, в частности путем соответствующей подготовки кадров.

76. Несмотря на эти многочисленные ограничения, рост интереса и активизация совместных усилий по укреплению деятельности правительств, направленной на оценку своих собственных программ, вполне логично вытекает из деятельности организаций системы Организации Объединенных Наций по разработке систем оценки, сулят большие возможности с точки зрения совершенствования деятельности в области технического сотрудничества в целом. ОИГ планирует приступить в 1981 г. к обзору деятельности системы Организации Объединенных Наций в этой важной области, разрабатываемых подходов, процессов и методов, а также возможных направлений для дальнейшего прогресса.

В. Сотрудничество с ПРООН

77. ПРООН является единственным в мире крупнейшим каналом многосторонней технической и предпринимательской помощи развивающимся странам. В настоящее время она финансирует более 8 тыс. предпринимательских проектов и проектов в области технического сотрудничества буквально во всех экономических и социальных секторах. Поскольку почти во всех этих проектах участвуют другие организации системы Организации Объединенных Наций, руководящие принципы, процедуры, а также потенциальная ведущая роль ПРООН оказывают воздействие, далеко выходящее за рамки ее собственных операций.

78. Руководящие принципы системы оценки ПРООН, разработанные в середине 70-х годов, предназначены для оценки отдельных проектов. Как правило, оценка каждого "крупного" проекта (взнос ПРООН должен составлять 150 тыс. дол. США или больше) должна проводиться в одном из трех случаев или чаще: а) на промежуточном этапе осуществления; б) в конце одного этапа и начале второго; с) в конце или накануне завершения проекта, в том случае если было внесено предложение о значительном увеличении продолжительности проекта или его замене новым. Такие оценки должны носить характер независимого анализа структуры, результатов и эффективности проекта. Хотя ответственность за проекты несут три стороны: правительство, сотрудничающее учреждение и ПРООН, такие оценки должны проводиться сотрудниками, не имеющими непосредственного отношения к разработке, осуществлению и контролю проектов, причем во многих случаях предполагается привлечение консультантов. Положения, касающиеся оценки, как правило, согласуются и включаются в проектный документ, причем для этой цели выделяется около 5 тыс. дол. США.

79. Проведение оценок проектов дополняется другими процессами обзора. Наиболее важным является трехсторонний обзор, представляющий собой контрольную проверку, проводимую по крайней мере один раз в год, для того чтобы проверить ход осуществления проекта и наметить меры по улучшению осуществления и эффективному использованию результатов. Такая работа проводится правительствами, сотрудничающим учреждением и сотрудниками ПРООН на местах, непосредственно привлекаемыми к проекту. К числу других процедур обзора относятся заключительные оценки результатов проекта и периодические обзоры программ по странам.

/...

80. В 1977 г. ПРООН расширила свою систему оценки и включила в нее программу совместных "тематических" оценок. Эти исследования позволяют провести анализ опыта в области технического сотрудничества, накопленного в конкретных областях, для определения факторов, обуславливающих имеющиеся успехи или неудачи, а также для совершенствования разработки и осуществления новых проектов. Начиная с середины 1980 г. были завершены или осуществлялись в сотрудничестве с восемью другими учреждениями системы Организации Объединенных Наций двенадцать основных исследований и два исследования процессов, а в период 1980-1982 гг. предполагается проведение еще пяти исследований. Завершенные исследования получили неплохую оценку, несмотря на их довольно общий характер, а также несмотря на трудности, связанные с получением необходимых данных. Кроме того, ПРООН начала осуществление проекта совершенствования интегрированных систем (ПСИС) для улучшения сбора данных о проектах и программах для целей общего контроля и управления.

81. Однако в последние годы растет озабоченность в связи с тем, что существующая система ПРООН по разработке и оценке проектов не в полной мере отвечает потребностям, связанным с проведением оценки в рамках всей системы. Во-первых, в то время как многие организации проводят разработку, проверку и осуществление своих собственных систем внутренней оценки, система и процедуры ПРООН не претерпели каких-либо изменений, а в ряде случаев они не соответствуют новым подходам и подвергаются серьезной критике за их чрезмерную громоздкость. Во-вторых, проводится мало оценок отдельных проектов. В 1979 г., как сообщила ПРООН, было проведено лишь 30% оценок, предписываемых процедурами. Требование о проведении оценки всех проектов, взнос ПРООН в которые составляет 150 тыс. дол. США или более, утратило свое практическое значение, частично в силу того, что под влиянием инфляции они больше не подпадают под понятие "крупных" проектов.

82. Поэтому основным методом анализа проектов являются трехсторонние обзоры, однако высказывается озабоченность, что на практике в ходе таких обзоров нередко уделяется слишком много внимания обсуждению проблем, связанных с осуществлением проекта, и что такие методы не отвечают целям обзора по существу или несовершенны с точки зрения анализа получаемых результатов проектов. По мнению ряда сотрудников, как финансирующее учреждение ПРООН в целом недостаточно эффективна для принятия мер по обеспечению эффективного осуществления разработки проектов, контроля и процедур оценки, подготовки кадров, а также последующих мер.

83. За последние несколько лет секретариат ПРООН и Совет управляющих уделяли большое внимание оценке как важному компоненту усилий по обеспечению высоких стандартов в области технического сотрудничества, причем Совет управляющих рекомендовал ПРООН сотрудничать с другими организациями в области разработки и консолидации программирования, анализа и оценки в единую систему оценки и обратной связи (DP/321, DP/380 и решения 79/10 и 80/22 Совета управляющих). В 1979 г. он просил Администратора в рамках этого процесса рассмотреть совместно с учреждениями-исполнителями способы систематизации оценок отдельных проектов и связанных с этим затрат и представить в 1980 г. доклад по этим вопросам.

84. Обсуждение ПРООН с учреждениями-исполнителями в течение 1979 и 1980 гг., а также проведенные инспектором в ходе подготовки настоящего доклада дискуссии о состоянии оценки показали большую заинтересованность в расширении деятельности в области оценки проектов, в тщательном отборе проектов для оценки, улучшении разработки проектов и отчетности, укреплении трехсторонних обзоров, расширении обратной связи в области оценки и пересмотра руководящих принципов ПРООН в области оценки проектов. В 1980 г. Администратор подготовил для Совета управляющих доклад о ходе работы по этим вопросам, а в 1981 г. представит более полный доклад об анализе предыдущих оценок проектов и об опыте проведения трехсторонних обзоров, а также о совершенствовании разработки проектов и обратной связи.

85. В январе 1981 г. сотрудники ПРООН информировали ОИГ о завершении процесса обзора и межучрежденческих консультаций, длившегося несколько лет. Новые меры по повышению качества технического сотрудничества за счет совершенствования разработки, контроля и оценки были одобрены учреждениями, приняты Администратором и будут изложены в докладе Совета управляющих в июне 1981 года. Инспектор решительно поддерживает намеченные мероприятия ПРООН по осуществлению этих новых мер. В этой связи в соответствующем докладе о состоянии оценки в отдельных организациях (JIU/REP/81/5) он рекомендует ПРООН назначить достаточное число штатных сотрудников (что в настоящее время отсутствует) в Бюро по политике и оценке программ для облегчения процесса осуществления и контроля над ним. Кроме того, этот процесс должен включать следующие меры (причем подразумевается, что по многим важным аспектам они будут включены наверняка).

а) Трехсторонние обзоры: Следует укрепить процесс всесторонних обзоров, с тем чтобы обратить внимание на получаемые результаты. Первоначально это предусматривалось при разработке такой процедуры. Однако фактический процесс часто больше концентрировался на предоставлении вкладов и на проблемах, связанных с осуществлением. В руководстве, касающемся трехсторонних обзоров, следует предусмотреть необходимость проведения более тщательной подготовки, для того чтобы можно было провести анализ сохраняющейся актуальности первоначальных целей, прогресса в области их достижения, планируемой степени их достижения и определения любых мер, которые следует принять в отношении содержания, сроков и бюджета проекта. Кроме того, необходим общий контроль для того, чтобы обеспечить реальное проведение трехсторонних обзоров по этой схеме. Таким образом, обзоры, проводимые представителями правительства, могли бы включать элемент оценки, предполагающий дополнительную аналитическую работу, но при незначительных дополнительных затратах, которые могут варьироваться в зависимости от масштабов, сроков и сложности проектов. Кроме того, они могли бы содействовать укреплению собственного потенциала принимающих правительств в области развития, поскольку позволят сотрудникам правительства приобрести непосредственный опыт оценки целей и ожидаемых результатов.

б) Заключительные доклады по проектам: Хотя укрепление процесса трехсторонних обзоров имеет весьма важное значение для внесения корректив, требуется также проведение оценки результатов накануне завершения проекта для ориентации последующей деятельности и выявления опыта для использования в аналогичных и будущих проектах. Укрепление существующего процесса подготовки заключительных докладов о проектах могло бы стать еще одним элементом интегрированной оценки. В настоящее время заключительные доклады обычно подготавливаются сотрудничающим учреждением Организации Объединенных Наций и одобряются правительством, а их представление нередко производится через несколько месяцев или лет после завершения проектов. Активизация роли правительств могла бы обеспечить реализм предлагаемых последующих мер. Поэтому подготовку и утверждение заключительного доклада следует проводить до завершения проекта силами как национального, так и международного персонала проекта. В соответствии с пересмотренными руководящими принципами и при непрерывном контроле со стороны ПРООН в докладах следует анализировать, в какой степени достигнута каждая цель, каковы причины успехов или проблем. Кроме того, в них следует разрабатывать предложения относительно последующей деятельности правительства, включая проведение через два-три года последующих трехсторонних совещаний для обзора последующих мер, принятых в отношении важных проектов.

с) Оценки индивидуальных проектов: Оценка выбранных индивидуальных проектов необходима для того, чтобы дополнить интегрированные процедуры укрепления трехсторонних обзоров и выработки окончательных докладов по проектам. Поскольку для такой углубленной оценки, как текущей, так и последующей, можно выбрать лишь ограниченное число проектов, а также в силу той существенной роли, которую играют факторы, связанные с расходами и персоналом, выбор проектов следует

проводить весьма тщательно. В проектных документах ряда отобранных проектов должны быть указаны сроки проведения оценки, ответственные за ее проведение, круг охватываемых вопросов, а также используемые решения управленческих органов и последующие процедуры. В ходе проведения оценки следует обращать особое внимание на определение целесообразности, эффективности и воздействия проектов. Кроме того, весьма необходимы подготовка, руководство и контроль со стороны ПРООН, для того чтобы обеспечить эффективное проведение оценки и выполнение функций, связанных с последующими мероприятиями, на местном уровне.

d) Оценка осуществления программ по странам: Для того чтобы программирование по странам могло стать постоянной "исходной основой" для деятельности в области технического сотрудничества, новые программы по странам должны включать компонент оценки, характеризующий результаты, проблемы и достижения за предыдущий период программирования. Поскольку эта работа представляет собой весьма сложный и важный процесс, как это установила ОИГ в Шри Ланке, на первом этапе она, несомненно, принесет скромные результаты. Однако рост внимания к оценке в организациях системы Организации Объединенных Наций постепенно приведет к активизации и повышению качества работы в области оценки. Согласно предложениям, вносимым выше в разделе А, эта работа должна по мере возможности осуществляться правительствами.

86. Благодаря использованию новых процедур ПРООН в соответствии с вышеизложенным, будет внесен весьма значительный вклад в совместную деятельность по оценке в рамках системы Организации Объединенных Наций. Это может оказать очень большую пользу крупным учреждениям, которые в последнее время ведут разработку и совершенствование своих собственных систем, мелким подразделениям, деятельность которых в области оценки в настоящее время полностью зависит от системы ПРООН, развивающимся странам — в укреплении их административного потенциала в области развития, а также самой ПРООН — в ее усилиях по разработке всеобъемлющей системы оценки и обратной связи и по обеспечению высокого уровня технического сотрудничества.

C. Другие виды совместной деятельности

87. Следует упомянуть еще три области совместной деятельности по оценке. Во-первых, в настоящее время между учреждениями проводится разнообразная работа в области совместной оценки. В первую очередь сюда можно отнести программу тематических оценок ПРООН, осуществляемую совместно с учреждениями-исполнителями, однако имеются и другие примеры участия одних учреждений в проводимых другими учреждениями миссиях по оценке, в совместных мероприятиях и в рабочих группах. Эти связи явно могут способствовать укреплению и согласованию деятельности по оценке, однако высказывается также озабоченность тем, что в настоящее время нередко возникают препятствия, обусловленные различием подходов, а это снижает эффективность.

88. Во-вторых, причем это связано с первым, ряд сотрудников отметили необходимость расширения работы по межсекторальной оценке, охватывающую, в соответствии с единым подходом к развитию, секторы, в которых учреждения в настоящее время стремятся обеспечить в более широких масштабах комплексные результаты и воздействие их деятельности в области развития. Эта работа может оказать такое же воздействие в области укрепления и согласования, как указывалось выше, а также ставит методические проблемы, связанные с расширением круга деятельности, охватываемой оценкой. Учитывая сказанное выше в разделе А, такая оценка по мере возможности должна проводиться при руководстве со стороны принимающего правительства и при активном участии со стороны заинтересованных учреждений.

89. В-третьих, хотя важнейшим условием совершенствования оценки в рамках системы Организации Объединенных Наций является разработка эффективных систем внутренней оценки, существуют также более широкие совместные мероприятия и функции.

a) Значение роли ПРООН обсуждалось в разделе В.

b) В соответствии со своим мандатом Комитет по программе и координации (КПК) как основной вспомогательный орган ЭКОСОС и Генеральной Ассамблеи в области планирования, программирования и координации несет ответственность за рассмотрение и разработку процедур оценки и их использование в области совершенствования разработки программ. За последние несколько лет Комитет просил провести ряд оценок программ и регулярно проводил обсуждение проблем, связанных с оценкой (A/35/38).

c) Постоянный интерес АКК к оценке проявляется не только в его совместных замечаниях по докладам ОИГ в области оценки, но и в заинтересованности его консультативных комитетов по основным вопросам (оперативная деятельность) (ККОВ (ОД)) и программным вопросам (ККОВ (ПРОГ)), которые провели в марте 1980 г. совместное заседание по обсуждению оценки как проблемы, представляющей интерес для всей системы (ACC/1980/OPPG/2 и ACC/1980/8).

d) В резолюции Генеральной Ассамблеи о перестройке экономического и социального секторов системы Организации Объединенных Наций (A/RES/32/197) рекомендуются меры по повышению эффективности процедур внутренней оценки в связи с осуществлением программ, а также соответствующие методы, призванные оказать помощь компетентным межправительственным органам в выполнении их функций в области оценки. На помощника Генерального секретаря по планированию и координации программ Департамента по международным экономическим и социальным вопросам (ДМЭСВ) Организации Объединенных Наций возложена ответственность за сотрудничество с другими организациями системы Организации Объединенных Наций в согласованной разработке функций в области контроля и оценки в экономическом и социальном секторах.

e) Кроме того, ОИГ по-прежнему играет свою роль, заключающуюся в оказании помощи соответствующим межправительственным органам в выполнении их функций в связи с внешней оценкой, а также в консультировании организаций относительно методов внутренней оценки на основе периодического анализа этих методов и проведения специальных оценок программ и мероприятий.

/...

VII. ПОДДЕРЖКА В ОТНОШЕНИИ ОЦЕНКИ

90. Даже правильно ориентированная и тщательно разработанная система внутренней оценки не может обеспечить успеха без твердой поддержки со стороны всей организации. Хотя за последние несколько лет достигнут довольно значительный прогресс, поддержка оценки пока еще носит равноценный характер, а общее положение в системе Организации Объединенных Наций лучше всего можно охарактеризовать как нестабильное.

91. Один из возможных способов активизации поддержки заключается в популяризации. По мере того, как организации ведут постепенную разработку, совершенствование своих систем оценки и приступают к их осуществлению, важным компонентом становится глубокая разъяснительная работа, нередко проводимая на основе программ подготовки кадров в сочетании с популяризацией системы. По-видимому, благодаря этому процессу персонал, руководство высшего звена и директивные органы лучше знакомятся с возможностями оценки, с ее ролью в административной системе организации, а также — что не менее важно — с ее недостатками.

92. Вторым фактором обеспечения поддержки является доказательство целесообразности системы. По мере перехода организаций от разработки и проверки систем к их осуществлению появляется все больше примеров того, каким образом оценка может обеспечивать совершенствование осуществляемых мероприятий, разработки и программирования будущей работы, а также связанных с этим процессов контроля, обзора и отчетности. Одним из самостоятельных аспектов этой работы является демонстрация прагматического характера процесса оценки, в рамках которого уделяется надлежащее внимание практической направленности, а также балансированию затрат и выгод.

93. Третьим фактором поддержки является привлечение персонала к участию в процессе оценки, который может способствовать повышению интереса к успешному функционированию системы в случае рациональной организации. Положительным примером, основанным на участии во внедрении системы и ее использовании в целях совершенствования программ, является отмечающаяся в крупных организациях тенденция к интегрированной самооценке как основному компоненту системы внутренней оценки.

94. Несмотря на эти обнадеживающие тенденции, обуславливающие рост поддержки во многих звеньях системы Организации Объединенных Наций, в целом поддержка все же остается довольно нестабильной. Внешне в ряде организаций существует принципиальная поддержка концепции оценки, однако по сути на практике такая поддержка или незначительна или оказывается фактическое сопротивление использованию оценки. Нередко об этом свидетельствует очень малый объем ресурсов, выделяемых для оценки. В других случаях идея оценки открыто отвергается и не проявляется какого-либо желания использовать ее результаты. В тех организациях, где оценка получила признание, это обусловлено обычно тем, что руководящие органы и подразделения по оценке провели тщательную работу по обеспечению прочной поддержки, на основе которой постепенно развивалась система.

95. Непрерывная деятельность по укреплению поддержки оценки обуславливается разнообразными причинами.

а) В идеальном случае и директивные органы, и администрация активно выступают за проведение работы по оценке, однако дело может обстоять и иным образом. Энергичная поддержка со стороны директивного органа может компенсировать отрицательную позицию администрации по отношению к оценке и наоборот, а один из этих органов может преодолеть сопротивление персонала. Однако взаимная поддержка предполагает нечто большее,

/...

чем навязывание оценки со стороны одной группы другой. В ряде систем такая поддержка оказывается лишь сотрудниками по оценке, которым приходится действовать в меру своих сил, в то время как три основные группы не проявляют к ней особого интереса. Неодинакова также интенсивность поддержки, причем одни директивные органы проявляют большой интерес, а другие — полное безразличие, а соответственно колеблется и заинтересованность исполнительного руководителя.

b) Развитию системы оценки препятствует и примитивный страх перед переменами и нежелание выставлять свою работу на всеобщее обозрение. Угроза нарушения привычного уклада всегда очень угнетающе действует на многих людей, а оценка, одной из предпосылок которой является критический анализ опыта с целью улучшения будущей работы, как представляется, таит особую опасность в этой связи, тем более, что существует возможность ориентировать выводы оценки не на виды деятельности и процессы, а на людей.

c) Важным средством популяризации оценки является подготовка кадров. Однако число курсов по подготовке персонала в области оценки или число компонентов оценки, вводимых в более общие курсы в области управления, является ограниченным. Кроме того, очень незначителен практический материал, выделяемых для целей подготовки. В настоящее время по мере расширения своих программ подготовки кадров организации подготавливают учебные материалы и хотелось бы надеяться, что обмен такими материалами будет производиться хотя бы частично. Однако необходимость подготовки кадров сохранится и после полного внедрения систем оценки, и чем более адекватными и четкими будут подготовка кадров в области оценки и материалы, тем скорее смогут понять и оценить мероприятия в области оценки персонал, руководители и директивные органы.

d) Как указывается в главе III, оценка очень сильно зависит от качества управленческих процессов, составной частью которых она является (или должна стать).

e) В докладе ОИГ о состоянии оценки от 1977 г. отмечалось, что в последнее время на оценку возлагаются очень большие надежды. Однако в разделе (d) высказывается мнение, что оценка не является панацеей от всех бед организаций. Хотя надежды на возможности оценки в настоящее время представляются значительно более реалистичными в силу того прагматизма, с которым разрабатываются соответствующие системы, все же существует опасность того, что чрезмерные ожидания могут ослабить поддержку при их сопоставлении с фактическими результатами.

f) Наконец, оценке приходится сталкиваться с тем, что в системе Организации Объединенных Наций и в других учреждениях уже очень давно большое внимание уделяется вкладам и количеству, а не результатам и качеству. Действительно, организации несут ответственность за мобилизацию ресурсов и за их предоставление, однако это не должно ослаблять того внимания к результатам, которое может обеспечить оценка. Кое-кто отказывается выделять даже минимум времени для этапов анализа результатов и обратной связи, и такая позиция также препятствует поддержке оценки.

96. Таким образом, в большинстве организаций оказывается достаточная поддержка созданию систем оценки, однако в настоящее время вопрос о "поддержке" перерастает в проблему устойчивой заинтересованности в осуществлении работы по оценке. Подобный процесс качественного роста потребует значительных усилий по рациональному использованию оценки и ее выводов на постоянной основе.

/...

97. Одним необходимым звеном укрепления такой стабильной поддержки оценки должна стать четкая система. Для того чтобы оценка стала не просто одним из элементов, произвольно включенных в существующие процессы, каждой организации следует четко представлять себе роль директивных органов, высшего управленческого звена и персонала в оценке, структуру системы внутренней оценки и ее взаимосвязь с общей системой управления, нормы и процедуры, регламентирующие деятельность системы оценки, а также обратную связь, отчетность и применяемые процессы выработки последующих мер.

98. Вторым необходимым элементом является процесс "контроля за качеством", упоминавшийся в предыдущих главах. Организация должна стремиться к критическому анализу результатов оценки и ее целесообразности, а также использовать соответствующий опыт для повышения качества самой системы оценки. В противном случае системы внутренней оценки будут бесполезными, а директивные органы, высшие управленческие органы и персонал так и не будут получать информацию о результатах, необходимой им для улучшения своей работы. Чем больше директивные и высшие управленческие органы, а также персонал будут принимать активное участие в оценке, ее использовании для улучшения работы, стремиться к совершенствованию эпизодических оценок и проявлять интерес к использованию оценки как конструктивного процесса качественного совершенствования, тем эффективнее и успешнее будет функционировать система внутренней оценки.

/...

А. Выводы

99. С 1977 г. в системе Организации Объединенных Наций происходило весьма значительное расширение деятельности в области оценки. Значительное большинство организаций вело разработку систем внутренней оценки или укрепляло существующие. Однако предстоит еще проделать большую работу по обеспечению активного внедрения таких новых или усовершенствованных систем и по их реальному использованию для достижения поставленной перед ними задачи в области совершенствования программ.

100. Естественно, что в последние годы отмечались как положительные, так и отрицательные явления. К числу положительных явлений относятся следующие:

а) число организаций, разрабатывающих или внедряющих системы внутренней оценки, более чем удвоилось, а существующие системы стали более комплексными;

б) несколько мелких учреждений разработали системы оценки, а это говорит о том, что малочисленность организации не является препятствием для использования оценки;

в) отмечается заметная тенденция к интегрированной самооценке как основному элементу систем оценки, что позволяет обеспечить широкий охват, оперативную обратную связь, широкое участие и снижение издержек;

г) оценка начинает обеспечивать полезную информацию для других звеньев процесса управления, в частности для разработки проектов и в какой-то степени для программирования;

д) организации занимают прагматический подход к методике оценки, ищут простые и рациональные системы и процедуры оценки;

е) представляется, что система оценки, ее методы и недостатки находят более широкое понимание (несмотря на то, что пока еще проявляется искушение именовать оценкой любую деятельность по обзору или контролю);

ж) во многих организациях проявляется стремление использовать для оценки конструктивный и коллективный процесс вместо того, чтобы ограничиваться простым контролем;

з) за последние год-два разработаны различные перспективные формы отчетности директивным органам, которые, несмотря на их экспериментальный характер, могут перерасти в упорядоченную отчетность о результатах;

и) по-видимому, ориентация оценки на отчетность о результатах может помочь уточнить и систематизировать процессы подготовки докладов о ходе работы в организациях в целом;

к) быстро растет поддержка мероприятий, направленных на оказание помощи правительствам в разработке их собственных механизмов оценки;

л) ПРООН ввела программу тематической оценки оперативных и процедурных проблем совместно с другими организациями, которая принесла интересные и полезные результаты, а также осуществляет пересмотр своих процедур в целях совершенствования разработки, контроля и оценки проектов;

/...

1) представляется, что в силу лучшего понимания оценки директивными органами и персоналом и поощрения первоначального использования оценки для совершенствования работы и управленческих операций возрастает поддержка самой оценки.

101. Однако эффективность оценки снижается некоторыми негативными факторами. К ним относятся следующие проблемы:

a) кадровые ресурсы, выделяемые многими организациями для центральных подразделений по оценке, столь малочисленны, что с переходом систем от этапов разработки и проверки к осуществлению они испытывают трудности с выполнением своих функций;

b) многие организации не имеют четких поэтапных целей и планов дальнейшего развития систем оценки и их охвата и постепенного расширения систем;

c) оценка пока еще не стала составной частью процессов управления, а многие связующие звенья носят специальный и нестабильный характер или слабо разработаны;

d) между проектами на местах и программами Центральных учреждений слабо или не четко разработаны связи в области программирования и оценки, причем в этой области достигнут слабый прогресс;

e) во многих организациях отсутствуют минимальные нормы в отношении оценки, а слабое качество работы может подорвать доверие к деятельности в области оценки в целом;

f) большинство методических разработок посвящено оценке проектов, причем предстоит проделать большую работу в других областях;

g) необходимо обратить внимание на проблему налаживания упорядоченных и систематических механизмов обратной связи, с тем чтобы можно было использовать на регулярной основе выводы оценки в других звеньях процесса выработки решений в организациях;

h) пока еще проведена незначительная работа по созданию информационных банков в области оценки для обеспечения общего анализа выводов оценки и разработки процедур, обеспечивающих осуществление выводов оценки;

i) доклады директивным органам нередко характеризуются наличием второстепенной информации, что мешает четко и селективно концентрировать внимание на результатах, успехах и проблемах программы;

j) поддержку в отношении оказания помощи правительствам в разработке своих мероприятий в области оценки следует подкрепить соответствующими подходами и мерами, причем их разработка будет сопряжена с большими трудностями;

k) достигнут слабый прогресс в пересмотре системы ПРООН в области разработки контроля и оценки проектов, и поэтому упускаются возможности, связанные с укреплением деятельности в области оценки и технического сотрудничества в целом;

l) во многих организациях все еще довольно нестабильна общая поддержка систем оценки в силу страха перед переменами, ограниченности усилий по подготовке кадров в области оценки, слабости других процессов в области управления, а также в силу традиционного беспокойства о вкладах и количестве и отсутствия равноценного внимания к результатам и качеству.

102. В настоящее время в целом успешно завершается первый критический этап внедрения и разработки систем внутренней оценки. Деятельность в области оценки ведется во всей системе Организации Объединенных Наций в более широких масштабах, чем когда бы то ни было ранее, определенные обнадеживающие результаты дали первые попытки использования оценки, а директивные и высшие управленческие органы, администрация, а также персонал получают все большее представление об оценке и ее потенциальных возможностях. Дан толчок дальнейшему развитию.

103. В настоящее время во многих организациях системы оценки вступают во второй критический этап — этап широкого использования оценки, что в настоящее время не имеет места. Поэтому пока еще нельзя дать категорического ответа на поставленный в 1978 г. Административным комитетом по координации вопрос о том, можно ли определить соответствие результатов оценки возлагавшимся на нее надеждам. Реальный уровень поддержки оценки по-прежнему остается нестабильным, а эффективность отдельных систем варьируется довольно широко. Существует опасность того, что вновь созданные системы оценки дадут лишь иллюзии оценки и лишены реального содержания.

104. Таким образом, перед директивными органами, высшим управлением и персоналом организаций в настоящее время стоит проблема использования разрабатываемых ими систем оценки и обеспечения их эффективного функционирования. В настоящее время деятельность организаций в области управления лишь отчасти посвящена тщательной оценке результатов программ с целью их совершенствования, по сравнению с тем, что преимущественное внимание уделяется предоставлению вкладов и процессу осуществления.

105. Для успешного использования оценки потребуются дальнейшее укрепление систем оценки и совершенствование процесса выработки решений в целом. Кроме того, потребуются принять консультативный подход, обнадеживающий и стимулирующий сотрудников, проводящих тщательный и откровенный анализ своих программ для улучшения их осуществления. Хотя развитие будет по-прежнему носить эволюционный характер, последующие несколько лет будут иметь весьма важное значение для обеспечения качества и роли оценки в системе Организации Объединенных Наций.

/...

В. Рекомендации

106. Интегрированная самооценка (пункты 10-14). Почти во всех крупных организациях наблюдается заметная прагматическая тенденция к интегрированной самооценке как основному компоненту системы внутренней оценки. "Интегрированный" характер обеспечивает широкий охват, оперативную обратную связь в области управления, низкие расходы и упорядоченную связь, обеспечивающую укрепление других этапов цикла управления. "Самооценка" обеспечивает участие персонала, углубляющее понимание и укрепляющее доверие, а не опасения. Кроме того, могут использоваться другие подходы к оценке (такие, как централизованная оценка, специальная группа или консультанты) в той мере, в какой этого пожелает организация.

РЕКОМЕНДАЦИЯ 1

Организациям, не располагающим в настоящее время системой интегрированной самооценки, следует тщательно изучить низкие издержки и значительные преимущества этого подхода для его использования. Особое внимание следует уделить потенциальным возможностям укрепления процессов разработки, осуществлению обратной связи и отчетности организации, а также общих процессов управления на основе принципа интегрированной самооценки.

107. Комплектование персоналом подразделений по оценке (пункты 15-20). Хотя центральные подразделения по оценке и должны быть малочисленными, особенно, поскольку они опираются на систему интегрированной самооценки, в большинстве организаций такие подразделения насчитывают лишь одного-двух штатных сотрудников по оценке, а некоторые - лишь одного, причем оценке он уделяет лишь часть своего рабочего времени. Подобная ограниченная численность персонала позволяет провести разработку и проверку системы внутренней оценки, однако сомнительно, что при такой численности персонала подразделение сможет выполнять более широкие задачи в области поддержки, контроля, подготовки кадров, анализа, отчетности, а возможно, и непосредственного участия в оценке, чего потребует функционирование системы в более широких масштабах. В соотношении затрат и выгод элемент затрат столь жестко регламентирован, что центральные подразделения не смогут играть катализирующей роли в развитии оценки в рамках всей организации, при этом не удастся реализовать многих значительных преимуществ, которые может обеспечить оценка в области совершенствования деятельности.

РЕКОМЕНДАЦИЯ 2

Каждой организации следует определить функции и задачи, возлагаемые на ее центральное подразделение по оценке, с тем чтобы обеспечить дальнейшее развитие и укрепление системы внутренней оценки на протяжении последующих нескольких лет. В случае если имеющийся персонал недостаточен для эффективного выполнения этих функций, в частности функций, связанных с осуществлением программ подготовки кадров, консультированием персонала, контролем за ходом работы и качеством системы, руководством конкретными оценками или участием в них, а также с анализом и отчетностью о выводах оценки, следует принять оперативные меры для перераспределения необходимых дополнительных ресурсов.

108. Схват и планы развития оценки (пункты 21-27). Многие организации пока еще смутно и нечетко представляют себе процесс будущего развития систем оценки. Хотя наиболее целесообразен постепенный подход, деятельность по оценке следует

/...

проводить на основе целей и планов работы, применяемых для других видов деятельности. Существующая в настоящее время неясность относительно планов охвата и стратегии в отношении будущего развития системы оценки препятствует как дальнейшему прогрессу, так и постоянному анализу такого прогресса.

РЕКОМЕНДАЦИЯ 3

Каждой организации следует подготовить для своего директивного органа планы оценки, связанные с циклом бюджета по программам, а для организаций, не располагающих бюджетами по программам, охватывающие один или несколько бюджетных периодов. В этих планах следует указать, какие программы и мероприятия будут охватываться оценкой, пределы и согласованность охвата оценки, типы проводимой оценки, ответственных за ее проведение, порядок отчетности, а также используемые механизмы обратной связи и процедуры последующих мер. Кроме того, в планах следует рассмотреть вопрос о принимаемых и планируемых конкретных мерах, призванных обеспечить дальнейшее развитие и укрепление системы внутренней оценки.

109. Интеграция оценки с процессом выработки решений (пункты 28-35). Оценка будет оказывать слабое воздействие, если она будет рассматриваться в качестве автономного метода управления, который необходимо просто "включить" в существующую систему управления. Хотя система интегрированной самооценки облегчает интеграцию, во многих организациях, по-видимому, пока еще нечетко налажены связи с процессом выработки решений. Если оценка станет основным и неотъемлемым элементом процесса выработки решений в области управления в организации, то она сможет способствовать значительному укреплению других компонентов этого процесса, таких, как программирование, разработка, контроль и отчетность. В то же время повышение качества этих процессов может в свою очередь способствовать совершенствованию оценки. Поэтому укрепление систем внутренней оценки должно стать лишь одним из элементов общего непрерывного процесса развития управления и стратегии совершенствования деятельности.

РЕКОМЕНДАЦИЯ 4

Организациям, которые в настоящее время не располагают современными инструкциями относительно характера и развертывания процесса выработки решений в области управления, следует подготовить и опубликовать, с учетом последних систем оценки и других явлений, новые руководящие принципы. Эти руководящие принципы должны определить основные этапы процесса выработки решений, подразделения, функции, соответствующие документы или доклады, а также последовательность и механизмы, обеспечивающие связь с различными этапами. Важным звеном этого процесса должен стать тщательный анализ, направленный на выявление проблем, пробелов, накладок и дублирования, в качестве основы для непрерывного анализа деятельности системы управления и разработки всеобъемлющей стратегии, направленной на дальнейшее развитие системы управления.

110. Неправильное использование термина "оценка" (пункты 44-47). Представляется, что за последние несколько лет система Организации Объединенных Наций получила более точное представление о том, что является оценкой и что оценкой не является, а также относительно методики оценки. Однако пока еще существует большое искушение именовать исследования "оценками", даже если они не носят объективного и систематического характера, содержат мало фактического материала и дают недостаточный анализ целесообразности, эффективности

/...

и воздействия рассматриваемой деятельности, т.е. не соответствуют определению оценки, приводимому в глоссарии терминов, применяемых при оценке, ОИГ (JIU/REP/78/5), который был принят организациями. Характеристика таких исследований как "оценки" вводит в заблуждение и может серьезно подорвать поддержку оценки.

РЕКОМЕНДАЦИЯ 5

Организациям, которые еще не сделали этого, следует разработать и опубликовать основные нормы в отношении проведения, содержания и процесса оценки в рамках организации с учетом руководящих принципов ОИГ по данному вопросу (JIU/REP/79/2). Кроме того, каждой организации следует принять меры к проведению на постоянной основе критического анализа качества результатов оценки, обеспечить, чтобы исследования, не соответствующие нормам, именовались как "анализ" или "обзор" и прилагать усилия к неуклонному повышению качества и совершенствованию норм работы по оценке (или другой работы по проведению обзора).

111. Анализ и последующие меры (пункты 49-59). В организациях пока еще не уделяется большого внимания обеспечению надлежащего использования выводов оценки, поскольку в настоящее время многие из них лишь вступают в этап широкого использования системы. Однако для реализации преимуществ, связанных с оценкой, необходимо аккумулировать выводы оценки на упорядоченной основе для выявления характера успехов и проблем, для обеспечения оперативной и эффективной обратной связи с целью совершенствования работы, а также вести разработку и осуществлять использование четких процессов последующих мероприятий.

РЕКОМЕНДАЦИЯ 6

Каждой организации следует разработать процедуры, механизмы и функции для обеспечения сбора и хранения выводов оценки в "информационном банке" и их анализа с целью оперативного и надлежащего воздействия на ход работы, а также последующие меры по воплощению в жизнь выводов оценки и рекомендаций.

112. Отчетность директивным органам (пункты 60-67). Отчетность об оценке директивным органам во многих организациях находится на самом начальном этапе. Имеющийся в настоящее время опыт показывает, что существуют значительные возможности для эффективного использования отчетности об оценке с целью обобщения накопленного опыта и содействия совершенствованию общей отчетности о ходе работы перед директивными органами.

РЕКОМЕНДАЦИЯ 7

Каждой организации следует обеспечить интеграцию своих процессов, форм, систем и процедур отчетности о выводах оценки с существующей отчетностью о ходе работы для лучшего удовлетворения потребностей директивных органов. Важным элементом этого процесса должно стать проведение тщательного анализа, для того чтобы обеспечить правильное формирование интегрированного комплекса докладов о ходе работы директивным органам для уменьшения нагрузки на секретариат и на сами директивные органы, связанной с дублированием работы и большим объемом документации.

/...

113. Совместная деятельность с правительствами (пункты 69-76). Представляется, что начинает активизироваться совместная деятельность организаций с правительствами с целью укрепления их собственных мероприятий в области оценки. Большой работы потребует процесс постепенного развития такой совместной деятельности и поиск соответствующих методов и подходов. Это будет способствовать повышению самостоятельности в области развития и эффективности проектов в области технического сотрудничества в целом. ОИГ планирует приступить к исследованию этой важной проблемы в 1981 году.

РЕКОМЕНДАЦИЯ 8

Каждой организации следует проанализировать и укрепить свою деятельность по предоставлению помощи правительствам в отношении укрепления их собственного потенциала в области оценки. Эта работа может проводиться в виде специальных проектов в области технического сотрудничества в отношении процессов оценки и подготовки кадров в области оценки, а также за счет оказания помощи правительствам в повышении их роли в процессе оценки всех проектов, получающих помощь со стороны организации. С этой целью организациям следует определить конкретные проблемы, успехи, альтернативные стратегии и учебную базу в качестве основы для дальнейших действий.

114. Система ПРООН в области оценки проектов (пункты 77-86). После длительного периода обзора и консультаций ПРООН осуществляет пересмотр своей системы в области разработки, контроля и оценки проектов. В настоящее время оценка проводится лишь в отношении 30% "крупномасштабных" проектов и фактически не проводится ни одной оценки более мелких проектов. ПРООН следует шире использовать системы оценки, разрабатываемые другими учреждениями. Ей следует оказывать значительное влияние, с тем чтобы обеспечить эффективную систему разработки, контроля и оценки, гарантирующую необходимый охват, ориентацию на результаты, контроль за качеством и получение информации, используемой в качестве основы для достижения поставленной перед ПРООН цели всеобъемлющего анализа и обеспечения обратной связи для совершенствования деятельности в области технического сотрудничества в целом.

РЕКОМЕНДАЦИЯ 9

ПРООН следует принять решение относительно структуры и процессов оценки, изложенных в пункте 85 настоящего доклада: укрепление трехсторонних обзоров, совершенствование заключительных докладов по проектам, пересмотр процесса оценки отдельных проектов и изучение осуществления программ по странам с точки зрения оценки.

115. Поддержка оценки (пункты 90-98). Разработка системы оценки является важным управленческим и организационным мероприятием. В настоящее время во многих организациях оценка пока еще пользуется нестабильной поддержкой. Укрепление поддержки будет длительным процессом, базирующимся на доказательстве эффективности оценки, эффективной интеграции оценки с организационной системой и поддержке со стороны директивных органов, управленческих сотрудников высшего звена и персонала для обеспечения высокого качества оценки. Хотя реальное формирование оценки обеспечивается совершенствованием подготовки кадров в области оценки, важной вспомогательной деятельностью, не получившей до настоящего времени какого-либо особого внимания, как раз и является такая подготовка.

РЕКОМЕНДАЦИЯ 10

Каждой организации следует тщательно изучить вопрос об адекватности ее программы подготовки персонала в области оценки либо в виде специальных курсов, либо как часть более широких курсов по подготовке кадров в области управления. Следует изучить объем, масштабы, качество такой подготовки и материалы, используемые в ходе нее, и принять соответствующие меры, с тем чтобы подготовка в области оценки играла эффективную роль в обеспечении популяризации системы внутренней оценки и ее поддержку.

/...

ИЗБРАННАЯ БИБЛИОГРАФИЯАдминистративный комитет по координации:

"Доклад Объединенной инспекционной группы об оценке деятельности в организациях системы Организации Объединенных Наций: замечания Административного комитета по координации", E/1978/12 от 31 января 1978 г.

"Доклад об исходных руководящих принципах внутренних систем оценки деятельности организаций системы Организации Объединенных Наций: замечания Административного комитета по координации", A/34/271/Add.1 от 12 ноября 1979 г.

"Доклад о глоссарии терминов, применяемых при оценке: замечания Административного комитета по координации", A/34/286/Add.1 от 12 ноября 1979 г.

"Evaluation (Achievement of Greater Uniformity of Administrative, Financial and Personnel Procedures and the Enhancement of the System in the Management of Operational Activities and Programme Evaluation), Note", Joint Meeting of CCSQ (OPS) and CCSQ (PROG), ACC/1980/OPPG/2 of 12 February 1980.

"Report of the Joint Meeting", "II.A., Evaluation", ACC/1980/8 of 20 March 1980.

"Оценка деятельности системы Организации Объединенных Наций в области технического сотрудничества в Шри Ланке: резюме замечаний системы Организации Объединенных Наций", E/1980/82/Add.2 от 3 июня 1980 г.

Комитет по программе и координации:

"Доклад Комитета по программе и координации о работе его двадцатой сессии", Генеральная Ассамблея, официальные отчеты, тридцать пятая сессия, дополнение № 38 (A/35/38), 1980 г.

Генеральная Ассамблея:

"Перестройка экономического и социального сектора системы Организации Объединенных Наций", приложение, раздел VI, A/RES/32/197 от 20 декабря 1977 г.

Объединенная инспекционная группа:

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

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

/...

"Доклад о роли экспертов в области сотрудничества в целях развития",
JIU/REP/78/3 от марта 1978 г.

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

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

"Оценка деятельности системы Организации Объединенных Наций в области технического сотрудничества в Шри Ланке", два тома, JIU/REP/79/16 от декабря 1979 г.

"ЮНИСЕФ: планирование и программирование в интересах детей на уровне страны",
JIU/REP/80/3 от марта 1980 г.

Программа развития Организации Объединенных Наций:

"Доклад Администратора", DP/321 от 19 апреля 1978 г., DP/380 от 26 апреля 1979 г.
и DP/460 от 17 апреля 1980 г.

"Оценка и сопутствующие меры по повышению качества технического сотрудничества:
доклад Администратора", DP/448 от 5 марта 1980 г.

/...

Приложение II

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 (ХАБИТАТ) (ЦООНП)
- IV. КОНФЕРЕНЦИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ ПО ТОРГОВЛЕ И РАЗВИТИЮ (КНКТАД)
- V. МЕЖДУНАРОДНЫЙ ТОРГОВЫЙ ЦЕНТР КНКТАД/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 НАРОДО-НАСЕЛЕНИЯ (ЮНФПА)
- IX. 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 АГЕНСТВО 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/REP/81/6.
