ОРГАНИЗАЦИЯ
ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

ГЕНЕРАЛЬНАЯ
АССАМБЛЕЯ

Distr.
GENERAL

A/36/479
6 October 1981
RUSSIAN
ORIGINAL: ENGLISH

Тридцать шестая сессия
Пункты IOI и IO4 повестки дня

ПЛАНИРОВАНИЕ ПО ПРОГРАММАМ

ОБЪЕДИНЕННАЯ ИНСПЕКЦИОННАЯ ГРУППА

Доклад Объединенной инспекционной группы о состоянии внутренней оценки в организациях системы Организации Объединенных Наций и второй доклад об оценке системы Организации Объединенных Наций

Замечания Административного комитета по координации

Генеральный секретарь имеет честь настоящим препроводить замечания Административного комитета по координации по докладу Объединенной инспекционной группы о состоянии внутренней оценки в организациях системы Организации Объединенных Наций (A/36/I8I) и второй доклад об оценке системы Организации Объединенных Наций (A/36/I82).

Digitized by UNOG Library

I. ВВЕДЕНИЕ

1. Доклад Объединенной инспекционной группы о состоянии внутренней оценки в организациях системы Организации Объединенных Наций (JIU/REP/81/5) и второй доклад об оценке в системе Организации Объединенных Наций (JIU/REP/81/6), подготовленный инспектором Эрлом Д. Сомом, вместе представляют собой один из наиболее конструктивных и полезных вкладов ОИГ в разработку и внедрение систем оценки в системе Организации Объединенных Наций. Эти доклады являются удачным продолжением первого доклада ОИГ об оценке деятельности в системе Организации Объединенных Наций (JIU/REP/77/1), подготовленного в 1977 году. Следует напомнить, что, согласно оценке Объединенной инспекционной группы в то время, несмотря на то, что реальная работа по оценке проводилась в незначительных масштабах, "интерес к оценке, который колебался начиная с 50-х годов, начинает возрастать". В докладе рассматривалась деятельность по оценке приблизительно в 13 организациях системы. Эта информация была в значительной степени расширена и обновлена в первом из двух последних докладов (JIU/REP/81/5). Была рассмотрена деятельность в общей сложности 23 организаций, что почти вдвое превышает число организаций, рассмотренных в 1977 году. Конкретные рекомендации предлагаются для 16 из 23 рассмотренных организаций.

2. Во втором из двух последних докладов (JIU/REP/81/6) рассматриваются имевшие место изменения, тенденции и проблемы в масштабах системы, а также прогресс, достигнутый в деле создания внутренних систем оценки. В докладе также рассматривается важный этап становления, на котором, по мнению ОИГ, в настоящее время находятся многие организации. В докладе содержится ряд общих рекомендаций по углублению понимания функции оценки и предоставлению ей большей поддержки, а также по укреплению ее результатов.

3. Административный комитет по координации (АКК) решительно поддерживает тезис, выдвинутый в докладах ОИГ, согласно которому оценку следует рассматривать в качестве важного составного элемента процесса разработки политики, планирования программ, составления бюджета и осуществления руководства, а не как только необходимый придаток к этим процессам. АКК считает, что этот доклад представляет собой великолепную основу для проведения пятилетнего обзора направления, в котором осуществляют свою как индивидуальную, так и коллективную деятельность организации системы. Доклад ОИГ должен оказаться весьма ценным руководством для организаций системы Организации Объединенных Наций при разработке ими своих собственных систем руководства и оценки, а также при оценке достигнутого прогресса в достижении увязки этих систем в предстоящие годы, поскольку в нем соединены руководящие принципы, в основе которых лежит анализ различных аспектов оперативной деятельности, и в то же время признается существование разнообразных программ и организационных ситуаций в рамках системы Организации Объединенных Наций.

/...

Digitized by UNOG Library

4. Отсюда ОИГ прямо делает вывод о том, что на данном этапе развития внутренних систем оценки основная проблема заключается в том, что объем средств, выделяемый на укомплектование штатов групп по оценке, является очень незначительным. В ряде рекомендаций доклада, касающихся отдельных подразделений, выражается призыв к укреплению этих подразделений путем набора дополнительного персонала. АКК приходит к выводу, что предоставление необходимых средств имеет первостепенное значение для развития навыков по оценке и организационного потенциала и что такие навыки и потенциал в свою очередь служат важными предпосылками, которые должны быть созданы для того, чтобы оценка могла оказывать эффективную поддержку осуществлению ключевой политики, программы, бюджета и других управленческих процессов. Некоторые организации, отметив, что они сталкиваются с отсутствием роста в следующий двухгодичный период по программе, выражают тревогу в связи с тем, что им, возможно, не удастся в значительной степени укрепить штаты их подразделений по оценке в ближайшем будущем. Однако эти организации признают, что вопрос укрепления функции оценки тесно связан с характером применяемого механизма, с находящимся в штаб-квартире подразделением по оценке в рамках этой организации, с встроенным механизмом самооценки или с тем и другим и что при отсутствии возможностей для увеличения ресурсов перераспределению средств могут содействовать изменения акцентов и первоочередности.

5. Бюджетные ограничения указывают на то, что для достижения максимальной эффективности и пользы при осуществлении программы имеющиеся ресурсы необходимо использовать выборочно и целенаправленно. Оценка поможет определить это направление путем выявления менее или более эффективных областей и сравнения фактических и предполагаемых последствий осуществления различных программных стратегий. Скромные по объему ресурсы, выделенные для проведения оценки, позволяют получить значительно большую пользу при реализации программы в виде экономии средств или повышения эффективности.

II. СОСТОЯНИЕ ВНУТРЕННЕЙ ОЦЕНКИ В ОРГАНИЗАЦИЯХ СИСТЕМЫ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ (JIU/REP/81/5)

Общие замечания

6. АКК в целом согласен с содержащимся в докладе подходом с учетом определенных оговорок, упомянутых в нижеследующих замечаниях. Он также считает, что с точки зрения масштаба и охвата настоящий доклад является в достаточной мере глубоким и что содержащаяся в приложении библиография новейших документов является весьма полезной.

Замечания по конкретным рекомендациям

7. В вопросе о ресурсах Центр Организации Объединенных Наций по населенным пунктам считает правильной оценку и рекомендации, содержащиеся в пункте 7b настоящего доклада в отношении того, что эти

/...

Digitized by UNOG Library

функции следует поручить штатному сотруднику по контролю и оценке, с тем чтобы можно было обеспечить дальнейшее развитие существующей системы с целью удовлетворения потребностей в области управления и отчетности, вместе с тем отмечает, что в ближайшем будущем средств для выполнения этой рекомендации не предвидется.

8. В ответ на пункт 7h ЮНИДО отмечает, что a) 7 мая 1981 года Директор-исполнитель ЮНИДО учредил Консультативный комитет по оценке в составе директоров отделов, в частности, для контроля за безотлагательной разработкой и созданием всеобъемлющей внутренней системы оценки и b) что Совет по промышленному развитию на его пятнадцатой сессии просил Директора-исполнителя внедрить такую систему к весне 1982 года. Таким образом, секретариат ЮНИДО уже принял меры по осуществлению этой рекомендации ОИГ.

9. Дается ссылка на пункт 7d, в котором говорится, что "ПРООН следует выделить достаточное количество штатных сотрудников для Бюро по вопросам политики в области программ и оценке программ, функции которых должны предусматривать дальнейшую разработку, укрепление и контроль за эффективностью системы оценки в рамках ПРООН, включая региональные бюро и отделения на местах". ПРООН согласна, что целесообразно укрепить функции персонала по оценке в ПРООН, однако отмечает, что участие в деятельности по оценке 15 технических советников и других сотрудников Бюро по вопросам политики в области программ и оценке программ совместно с сотрудниками региональных бюро и отделений на местах, а также консультантов, свидетельствует о том, что в целом ПРООН выделяет значительно больше, чем это может показаться, времени для проведения оценки.

10. В разделе XVII доклада, касающегося Международного союза электросвязи (МСЭ), говорится также о том, что деятельность по оценке в МСЭ поручена Департаменту технического сотрудничества. Однако следует отметить, что, хотя Департамент выполняет большую часть работы по оценке сотрудничества с ПРООН и правительствами стран-получателей помощи во время проведения трехсторонних обзоров проектов технического сотрудничества, он, кроме того, проводит специальную оценку, связанную с целым рядом мероприятий, таких, например, как подготовка кадров. МСЭ считает, что федеральная структура Союза на уровне Секретариата, децентрализация законодательных органов и большое разнообразие узкоспециализированных задач, выполняемых в различных органах, препятствуют созданию центрального подразделения по оценке.

/...

Digitized by UNOG Library

III. Второй доклад по оценке деятельности в системе Организации Объединенных Наций (JIU/REP/81/6)

Общие замечания

11. АКК отмечает, что в соответствии с пунктом 11 настоящего доклада самой важной характерной чертой проведения в 1980 году обследования состояния системы оценки является растущее признание того факта, что встроенная система самооценки является основным компонентом внутренних систем оценки большинства организаций. АКК в целом поддерживает эту тенденцию, однако одновременно предостерегает, что тот факт, что некоторые организации отдают предпочтение этому подходу, вовсе не означает, что самооценка является более объективной, чем другие подходы, или что она является более выгодной с точки зрения затрат. АКК считает, что встроенная система оценки по мере возможности должна быть дополнена таким механизмом контроля, как центральное подразделение оценки. Здесь следует также отметить, что выбор того или иного вида оценки, который в максимальной степени отвечает интересам организации, нередко определяется структурой данной организации и характером ее деятельности. Эти факторы в свою очередь могут ограничивать сферу деятельности того вида внутренней оценки, который предлагается в данном докладе. Примером такой организационной деятельности, которую трудно формулировать в программные задачи и для которой еще предстоит разработать методологию оценки, является непредусмотренная по программе основная и оперативная поддержка для проведения переговоров по вопросам заключения международных соглашений, кодексов поведения и т.д. Если такие методы сформулированы, то можно определить в максимальной степени надлежащие организационные мероприятия для их применения.

12. Там, где речь идет о центральных подразделениях по оценке (пункты 15-20), нагляднее было бы, так же как и в других разделах доклада (например, пункт 22), поместить таблицу с указанием положения центральных подразделений по оценке в структуре различных специализированных учреждений или организаций системы Организации Объединенных Наций, их штатного состава, степени участия в деятельности по оценке и охватываемые области (деятельность в штаб-квартирах или отделениях на местах).

13. По вопросу о степени охвата, поднятого в пункте 21а, АКК отмечает, что в докладе мало внимания уделено оценке политики. Политика устанавливает юридическую основу и первоочередные задачи, которыми руководствуются при разработке программ. Поскольку подход к оценке определяется характером анализируемой деятельности, высказываются мнения, что оценка нормативной политики отличается от оценки программ, которые разрабатываются на основе такой политики и для осуществления такой политики.

/...

Digitized by UNOG Library

I4. Касаясь пункта 23, АКК считает, что возможно еще рано делать вывод о том, что оценка проектов на местах и оценка программ, разработанных в штаб-квартирах, "в огромной степени отличается между собой с точки зрения методологии, укомплектования штатами и потребностями в ресурсах...", поскольку работа по программам, разработанным штаб-квартирой, проведена в очень незначительных масштабах. В докладе не уточняется, в чем это различие может заключаться, а эти уточнения были бы весьма полезны. Совершенно очевидно, что в этой области еще предстоит поработать.

I5. АКК с удовлетворением отмечает, что деятельность по оценке проводится в системе более широких масштабов по сравнению с предыдущим периодом и что число организаций, которые разработали внутренние системы оценки, возросло с 2 до I2 со времени представления краткого обзора (JIU/REP/81/6) в 1977 году. Как отмечалось в пункте 3, АКК разделяет мнение инспектора по поводу важности соединения деятельности по оценке с процессом разработки и принятия решений организационного характера в рамках общих усилий по совершенствованию руководства и с удовлетворением отмечает, что большинство рассматриваемых организаций особо отметили важность этой интеграции (JIU/REP/81/6, пункты 28 и 29).

I6. В пункте 3I рассматривается вопрос о важности результатов оценки для процесса планирования и составления программ. АКК также отмечает важность создания предпосылок для включения деятельности по оценке в процессе планирования и составления программ в соответствии с пунктом 5I. Это взаимодействие уже включено в пункт 3Ic. В пункт 3Ih было бы целесообразно включить ряд конкретных предложений о последующих действиях.

I7. АКК поддерживает ту точку зрения, что в настоящее время растет интерес и расширяется деятельность в области совместных усилий по сотрудничеству с целью укрепления деятельности правительств, направленной на проведение оценки их собственных программ, и что эта деятельность является логическим продолжением усилий организаций в рамках системы Организации Объединенных Наций по разработке систем оценки (пункт 76). АКК выражает удовлетворение по поводу предложения ОИГ о проведении в I98I году исслелования в этой области и надеется, что оно поможет пролить определенный свет на причины все еще встречающегося нежелания правительств принимать активное участие в проведении миссий по оценке/обзору.

I8. В пункте 8I настоящего доклада говорится, что было проведено не так уж много оценок отдельных проектов и что в I979 году ПРООН информировал, что из всех предусмотренных процедурами оценок была проведена только третья часть. В этой связи следует отметить, что, несмотря на это, каждый год, начиная с I976 года и кончая I978 годом, проводилась оценка более I00 крупномасштабных проектов и что этот объем деятельности сохраняется на этом уровне.

/...

Digitized by UNOG Library

Замечания по конкретным выводам и рекомендациям

19. В целом АКК согласен с выводами и рекомендациями, изложенными в заключительном разделе настоящего доклада, и считает, что они представляют собой важные руководящие принципы для развития будущей системы оценки. Доклад, возможно, проникнут в некоторой степени общим чрезмерным оптимизмом в отношении уровня нынешнего признания и понимания целей и недостатков оценки, однако в различных организациях это положение складывается по-разному. Ниже излагаются отдельные замечания по некоторым конкретным выводам и рекомендациям.

20. АКК согласен, что вывод, содержащийся в пункте 101а, о том, что средства, выделяемые на укомплектование штатов центральных подразделений по оценке, являются недостаточными и затрудняют их работу по выполнению ими своих обязанностей. Точка зрения АКК по этому вопросу излагается в пунктах 4 и 5 выше. АКК считает, что если эти подразделения будут функционировать изолированно, то проблема штатов может еще больше обостриться. Тесное сотрудничество с другими подразделениями в деле создания механизмов оценки, таких, например, как встроенная система самооценки, может служить средством взаимной поддержки и способствовать укреплению как центральных, так и децентрализованных механизмов поддержки. Касаясь подпункта b этого пункта, следует отметить, что АКК поддерживает идею разработки "поэтапных задач и планов", вместе с тем он выражает сомнение по поводу возможности осуществления этой рекомендации в рамках системы Организации Объединенных Наций в самом ближайшем будущем.

21. В первой рекомендации пункта 106 содержится настоятельный призыв к организациям, не имеющим в настоящее время встроенной системы самооценки, рассмотреть вопрос о внедрении этой системы, ибо в данном случае скромные затраты приносят значительные выгоды. Преимущества и недостатки этой системы раскрываются убедительно и требуют тщательного рассмотрения.

22. Вопрос об укомплектовании штатов, рассматриваемый в рекомендации 2 ОИГ, уже обсуждался ранее в этом докладе (см. пункты 4, 5 и 19 выше).

23. В пункте 108 содержится предложение о том, чтобы каждая организация подготовила для своих руководящих органов планы по оценке, увязанные с бюджетным циклом по программе. Это - удобный способ организации планирования в области оценки на регулярной основе и одновременно привлечения внимания руководящего органа к вопросам оценки. При разработке такого плана следует избегать излишней жесткости с учетом того, что со временем первоочередные задачи по оценке и потребность в проведении конкретных исследований могут измениться a/.

a/ Эта рекомендация ОИГ в меньшей степени применима к таким подразделениям, как Мировая продовольственная программа (МПП), в которой а) оценка почти полностью сосредоточена на осуществлении деятельности по оказанию продовольственной помощи и b) двухгодичный бюджетный цикл привязан к внутреннему административному управлению.

/...

Digitized by UNOG Library

24. АКК согласен с замечанием, содержащимся в рекомендации 5 пункта II0, в отношении того, что существует тенденция к использованию понятия "оценка" в отношении исследований, которые не отличаются достаточной строгостью, чтобы к ним можно было применить этот термин, что тем самым подрывает понимание и поддержку оценки. АКК согласен далее, что организациям следует обеспечить проверку качества результатов проводимых ими оценок на постоянной основе.

25. АКК поддерживает рекомендацию 7, содержащуюся в пункте II2, о том, что результаты оценок следует увязывать с докладами о достигнутом прогрессе. При подготовке таких докладов для представления руководящим органам следует позаботиться о форме представления информации, которая должна быть такой, чтобы функции по осуществлению контроля за фактически осуществляемой деятельностью и функция по оценке достижений и последствий были взаимосвязаны и вместе с тем отличались друг от друга.

26. АКК понимает, что в конце I98I года ОИГ завершит исследование по соответствующей теме, т.е. по предоставлению помощи правительствам в целях укрепления их потенциала по оценке. Поэтому он предлагает сделать более наглядной рекомендацию, содержащуюся в пункте II3.

27. В замечании по рекомендации 9 в пункте II4, которая главным образом посвящена совершенствованию системы и процедур по оценке ПРООН, делается также ссылка на пункт 85. В рекомендациях, содержащихся в последнем пункте, фактически выражается поддержка плановой деятельности ПРООН по осуществлению новых мер с целью повышения качества технического сотрудничества. Кроме того, меры, упомянутые в разделах a о трехсторонних обзорах и e об индивидуальных проектах, также уже осуществляются в ПРООН. Что касается рекомендации раздела b о заключительных докладах по проектам, то в данной рекомендации, по-видимому, не полностью учитывается тот факт, что в пересмотренных инструкциях, изданных в I978 году, уже предусматривается активное трехстороннее участие и более активная роль правительств в подготовке докладов. Раздел d об оценке хода осуществления программ по странам был одобрен Руководящим советом ПРООН в I980 году. В нем предусматривается проведение периодических обзоров программ по странам, куда включена оценка хода осуществления и эффективности деятельности в рамках программы по стране.

28. АКК считает весьма актуальной рекомендацию I0 в пункте II5 о необходимости проведения оценки адекватности программ подготовки кадров для сотрудников персонала, несмотря на то, что вопрос подготовки кадров в области оценки следует, возможно, включить в подготовку кадров по более широким вопросам управления, а не ограничивать ее проведением специальных курсов по оценке. В докладе, возможно, можно было бы уделить гораздо больше внимания вопросу подготовки учебных материалов для персонала Организации Объединенных Наций, а также для национальных кадров.

Digitized by UNOG Library