

ОРГАНИЗАЦИЯ
ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

ГЕНЕРАЛЬНАЯ
АССАМБЛЕЯ



Distr.
GENERAL

A/34/286/Add.1
12 November 1979
RUSSIAN
ORIGINAL: ENGLISH

Тридцать четвертая сессия
Пункт 101 повестки дня

ОБЪЕДИНЕННАЯ ИНСПЕКЦИОННАЯ ГРУППА

Доклад о глоссарии терминов, применяемых при оценке

Замечания Административного комитета по координации

Записка Генерального секретаря

Генеральный секретарь имеет честь препроводить членам Генеральной Ассамблеи замечания Административного комитета по координации по докладу Объединенной инспекционной группы, озаглавленному "Глоссарий терминов, применяемых при оценке" (A/34/286).

ПРИЛОЖЕНИЕ

Замечания Административного комитета по координации

I. Общие замечания

1. Доклад Объединенной инспекционной группы по глоссарию терминов, применяемых при оценке (JIU/REP/78/5), подготовленному инспектором Эрлом Д.Сомом, представляет собой дальнейший вклад Группы в создание эффективных процессов оценки в рамках системы Организации Объединенных Наций, которые основываются на общепринятых концепциях и методах. Этот доклад служит дополнением к предыдущему докладу Группы об оценке деятельности в организациях системы Организации Объединенных Наций (JIU.REF/77/1) 1/, в котором рекомендовалось подготовить глоссарий терминов, применяемых при оценке; эта рекомендация была одобрена АКК в замечаниях по этому докладу (E/I978/I2).

2. В первой главе доклада авторы дают краткий обзор истории оценки в системе Организации Объединенных Наций и напоминают, что предпосылкой оценки явилось осознание необходимости определить действительность проектов технического сотрудничества. Хотя в настоящее время предпринимаются попытки применять оценку в более широком масштабе и на более всеобъемлющем уровне, при ее проведении используется, по определению инспектора, расплывчатая и неточная терминология, включающая различные понятия, которые еще не получили общепринятого определения.

3. АКК согласен с инспектором в том, что необходим постепенный подход и что при первой попытке составления глоссария следует стремиться не к созданию устойчивых определений терминов, применяемых при оценке, а скорее к содействию достижению дальнейшего взаимопонимания и уменьшения неопределенности и несогласованности в связи с тем, что причиной их является отсутствие согласованной терминологии.

4. В докладе дается определение 24 "основных терминов оценки", а также объяснение связей между некоторыми из этих терминов и полезная подборка примеров, иллюстрирующих их применение или определение некоторыми организациями системы Организации Объединенных Наций. Хотя ни один глоссарий не может полностью отразить всю деятельность каждой организации и поэтому в практической деятельности необходимо будет вносить некоторые коррективы для разработки общего словаря, все же его преимущества весомее его недостатков. Глоссарий, составленный инспектором, в значительной степени укрепит связь между организациями по вопросам, относящимся к оценке, сократив потребность каждой организации

I/ Распространен среди членов Генеральной Ассамблеи под условным обозначением A/33/225.

/...

в определении в каждом случае терминов, связанных с ее деятельностью, или в толковании терминов, используемых другими организациями. Одним из дополнительных преимуществ этой инициативы является издание глоссария на всех официальных языках, в связи с чем не будет больше необходимости в приблизительном переводе ключевых терминов отдельными организациями.

II. Замечания по определениям

5. АКК согласен с определением термина "оценка", которое является достаточно широким и общим, что обуславливает его общеприемлемый характер, и в то же время остается достаточно точным не в ущерб смыслу. Оно характеризует оценку с точки зрения ее целей, требований ограничений средств ее проведения и ее преимуществ, а также с помощью ряда противоположных определений того, какой оценка не должна быть. Это определение содержится в несколько измененной форме в пунктах 17 и 18, с одной стороны, и в пунктах 20 и 21, с другой.

6. В обоих случаях в докладе проводится различие между "текущей оценкой" и "последующей оценкой". Текущая оценка определяется как "проводимый на стадии осуществления мероприятий анализ целесообразности его продолжения, достигнутых и возможных конечных результатов, эффективности и действенности" и представляет собой, по определению, содержащемуся в пункте 21, "предварительное или продолжающееся мероприятие". Это определение подкрепляется содержащимися в приложении примерами из текстов, полученных из МБРР и МОТ.

7. Последующая оценка определяется как "производимый после завершения того или иного мероприятия анализ его целесообразности, эффективности и воздействия ... резюмирования накопленного опыта как основы для будущего планирования". Хотя АКК может с готовностью согласиться с определением последующей оценки, понятие текущей оценки как продолжающегося мероприятия, проводимого на стадии осуществления проектов, порождает проблемы для определенных организаций. В рамках многих широких программ, осуществляемых в системе Организации Объединенных Наций в экономической и социальной сфере поставленные цели достигаются лишь спустя десятилетия или больше, а начинают приносить ощутимые результаты лишь через несколько лет. Хотя можно и нужно проверять достигнутые результаты и целесообразность сохранения таких программ либо на непрерывной основе, либо, лучше, время от времени, их эффективность и действенность едва ли могут быть определены до достижения значительного уровня проведения этих перспективных мероприятий. Некоторые учреждения предпочтут рассматривать проверку результатов и целесообразность скорее как своего рода контроль, а не процедуру оценки. Однако, когда речь идет о более узких, более специализированных и краткосрочных мероприятиях, концепция текущей оценки приемлема для многих органов.

/...

8. Определения "внутренней" и "внешней" оценок, также приемлемы. Примером успешного организационного мероприятия в Организации Объединенных Наций для проведения внутренней оценки может служить создание под руководством руководящего комитета, состоящего из старших сотрудников, специальной группы по оценке, включающей а) сотрудников группы, отвечающей за проведение мероприятия, б) сотрудников по вопросам планирования и программирования, и с) сотрудников других важных подразделений Организации.

9. Определение термина "проект", является весьма общим и в принципе не может вызвать возражений. Однако необходимо отметить, что большинство примеров, приведенных ниже, относится к мероприятиям, проводимым на местах. Поэтому, возможно, будет желательным, имея в виду систему Организации Объединенных Наций, предложить более узкое определение, более близкое к терминологии ПРООН. В некоторых органах возникли трудности с объяснением, содержащимся в скобках, в котором проект приравнивается к элементу программы. В соответствии с согласованной терминологией АКК для планирования программ термин "элемент программы" определяется как проект ... или продолжающееся мероприятие с измеренными результатами. Таким образом, проект является одним из видов элемента программы. Несмотря на эту рекомендацию АКК, по-видимому, в различных учреждениях, принято совершенно иное значение слова проект. Если принять и признать слово проект в качестве основного понятия об оценке, то представляется полезным попытаться дать ему более точное и ограниченное определение.

10. В то время как некоторые органы согласны с предложенным определением и используют слово "процесс" в качестве одного из основных понятий об оценке, другие отмечают, что это слово не входит в их терминологию по оценке, однако, как правило, используют его со значением "ход деятельности и метод осуществления мероприятия"^{2/} и предпочитают по-прежнему называть операции продолжающегося и вспомогательного характера в области планирования, составления бюджета по программам и оценки, примеры которых приводятся в докладе, словами "продолжающиеся функции".

11. Что же касается термина "оценивание", то в приложении на стр. 6 приводится ряд примеров использования этого термина в значении оценки проектируемых мероприятий по техническому сотрудничеству до начала их осуществления. Однако необходимо отметить, что Генеральная Ассамблея использует также этот термин в значении предварительных итогов оценки пост-фактум, как, например, в случае обзора и оценки хода осуществления десятилетий развития Организации Объединенных Наций. Эти мероприятия по обзору и оценке носят характер оценочной деятельности.

^{2/} В качестве примера см. Заявку Комитета по программе и координации на "углубленное исследование процесса планирования в Организации Объединенных Наций".

"Оценивание" представляет собой еще один термин, который применяется с различными значениями в различных учреждениях. Во избежание неясности в этом отношении, желательно было бы сделать некоторое разъяснение.

12. АКК согласен с определениями слов "контроль", "инспекция" и "ревизия". Однако в последнем случае необходимо отметить, что в рамках Организации Объединенных Наций как Комиссия ревизоров, так и Отдел внутренней ревизии пытаются ввести понятие "ревизия программ".

13. Термин "методология", возможно, целесообразно использовать как "методика оценки", сохраняя предложенное определение.

14. Понятие целей программ в системе Организации Объединенных Наций, видимо, является наиболее важным в глоссарии и наименее поддающимся общеприемлемому определению. Одной из причин этого может быть тот факт, что к различным ситуациям, видам программ и различным точкам зрения руководящих органов во всей системе могут быть выработаны и применимы несколько определений. Возможно, полезно продолжить анализ и обсуждение концепции целей программ в системе Организации Объединенных Наций, пока не будет согласовано одно или несколько удовлетворительных определений. На этой стадии некоторые учреждения хотели бы предложить свои новые замечания, которые мы излагаем ниже.

15. В области экономического и социального развития по-прежнему неясно, какой из руководящих органов хотел бы, чтобы цели определялись на уровне программ или субпрограмм. До сих пор еще неясно, будет ли целью программы лишь выполнение секретариатских задач, деятельность Организации по смягчению остроты мировых проблем или же достижение общих целей организаций системы Организации Объединенных Наций и государств-членов по изменению положения внутри стран и регионов. Эта проблема рассматривалась и в других докладах Объединенной инспекционной группы по планированию программ.

16. Как отмечается в докладе A/34/286 (пункт 31), в рамках Организации Объединенных Наций цели могут и, вероятно, должны рассматриваться с точки зрения их уровня. Однако, возможно, потребуется, поднять этот уровень выше уже предложенных, особенно в случае проведения мероприятий в масштабе всей системы. Между выполнением ограниченных задач Секретариата и претворения в жизнь наиболее высоких идеалов системы Организации Объединенных Наций, которые провозглашаются в таких резолюциях, как резолюция по установлению нового международного экономического порядка, можно установить несколько уровней целей. Каждая более значительная цель выходит за пределы реально достижимого, когда уже достигнуты цели, находящиеся ступенькой ниже.

17. Как отмечено в пункте 32 доклада, в последовательной цепи целей связующим звеном между данным и более высоким уровнем является ряд предположений. Эти предположения во многих случаях могут иметь более широкий характер, чем в примерах, перечисленных в этом пункте. Последовательность целей и соответствующих рядов предположений, связывающих их, должна рассматриваться в сочетании друг с другом при попытке измерить эффективность и действенность деятельности Организации Объединенных Наций в свете ее целей в ходе оценки. При оценке следует тщательно рассмотреть, объясняется ли неспособность достичь более высокого уровня целей в основном внутренними дефектами концепции программы, ходом ее осуществления или тем, что внешняя ситуация, существование которой предполагалось, но на которую организации системы Организации Объединенных Наций не могли оказывать влияния, не была реализована.

18. АКК может согласиться с определением "показателей", предложенным в пункте 34. Однако некоторые учреждения хотели бы обратить внимание на тот факт, что между уровнем целей, поставленных перед программой, и видом показателей существует тесная взаимосвязь, которая позволит специалистам по оценке, измерить степень достижения этих целей. Большинство примеров, приведенных в докладе, относится к целям, которые поставлены перед проектами технического сотрудничества, т.е. они соответствуют целям на уровне элементов программы. Хотя в определенных учреждениях большая часть мероприятий в рамках программы, которые подлежат оценке, состоит из проектов технического сотрудничества, такое положение существует не во всех программах и учреждениях. Другим примером показателей результатов может служить тот факт, что темпы роста безработицы, возможно, связаны с более высоким уровнем целей. Независимо от трудностей, связанных с определением уровня безработицы и частичной безработицы, достижения на национальном уровне в этой области зависят от ряда факторов национальной и международной политики, из которых деятельность системы является лишь единственным, и, конечно, не самым решающим. Поэтому показатели результатов на этом уровне, а также показатели степени неграмотности не могут являться надлежащим критерием для измерения действенности деятельности в рамках системы Организации Объединенных Наций.

19. Широкое и простое определение "конечных результатов", предложенное в докладе, приемлемо лишь как предварительное. Необходимо отметить, однако, что в ответ на рекомендацию Объединенной инспекционной группы, содержащуюся в ее докладе о составлении программ и оценке (A/33/226, глава VII, рекомендация 2), Генеральный секретарь обязался представить на рассмотрение Генеральной Ассамблеи доклад о номенклатуре и определении конечных результатов. Это исследование находится сейчас в стадии подготовки для представления его Комитету по программе и координации на его двадцатой сессии в 1980 году.

/...

20. АКК согласен с определением "действенность" в пункте 36, однако отмечает, что оно отличается от определения, данного в пункте 19, где действенность определяется как "положительное изменение". Нейтральная формулировка, содержащаяся в пункте 36 и определяющая воздействие просто как "изменение", более приемлема, ибо оценка действенности какого-либо мероприятия должна проанализировать его негативные и непредполагаемые, а также положительные и предполагаемые результаты.

21. АКК в принципе согласен с определением "целесообразности", "эффективности", "производительности" и "отношения затрат к эффективности". Однако необходимо отметить, что в то время как эффективность проекта можно обычно определять с большей или меньшей степенью точности, особенно в том случае, если конечным результатом является подготовленный персонал, учреждение, завод или сельскохозяйственный комплекс, то эффективность и отношение затрат к эффективности таких конечных результатов, как руководящие принципы политики, информация, обмен опытом, техническое руководство в виде учебника, а, тем более, эффективность целой программы, результаты которой проявляются в разное время в различных видах, могут оказаться трудными для измерения, ибо не существует ни общепризнанной методики, ни критериев, ни стандартов. Необходимо также отметить, что примеры, данные к термину "эффективность" родственны и, видимо, подразумевают два проекта, которые настолько близки по месторасположению, по своим срокам и другим свойствам, что между ними можно провести простое сравнение. Такие благоприятные условия существуют редко.

22. Что касается определения и примеров, приведенных для "анализа отношения затрат и выгод", то в докладе Объединенной инспекционной группы (A/34/286, пункт 42) говорится, что "подобный анализ весьма сложно произвести удовлетворительным образом". АКК согласен с такой оценкой, особенно, когда речь идет о мероприятиях по программам, осуществляемым в рамках системы Организации Объединенных Наций. Мероприятия по оценке проводились в системе Организации Объединенных Наций на уровне проектов на протяжении довольно длительного периода времени. Когда позволяли физические и финансовые условия проекта, во многих случаях с различной степенью успеха делались попытки провести анализ отношения затрат к выгодам. Оценка на уровне программ Организации Объединенных Наций стала проводиться лишь недавно, а анализ отношения затрат к выгодам пока еще рассматривается как нецелесообразный для этого уровня оценки программ. Когда будет накоплен опыт и улучшена методика до такой степени, что такие анализы будут считаться более или менее целесообразными, необходимо будет расширить глоссарий и включить в него такие уточнения, как разница между рыночной и общественной ценой, и такие родственные термины, как "установление теневых цен", "внутренняя норма прибыли", "фактор внешнего порядка" и т.д.

III. Рекомендации доклада

23. Данный глоссарий является попыткой "выявить современные и прошлые определения, в отношении которых была достигнута определенная степень согласия на различных уровнях в системе Организации Объединенных Наций, и продолжить деятельность по достижению дальнейшего согласия в отношении общих для всех систем значений" (A/34/286, пункт I4). Известно, что глоссарий не предполагает создания устойчивых новых определений в терминологии оценки и "вряд ли можно достичь полного согласия по каждому и всем терминам такого глоссария" (A/34/286, пункт I5). Принимая во внимание этот гибкий подход, который дает возможность учесть при дальнейшей разработке общей терминологии вышеизложенные замечания, АКК согласен с рекомендацией о том, чтобы данный глоссарий "был принят в качестве общей основы для трактовки связанных с оценкой терминов в целях использования в системе Организации Объединенных Наций" (A/34/286, пункт 43). Фактически некоторые организации, как например ЮНЕСКО, уже официально одобрили этот глоссарий, внося в него определенные изменения, но сохранив его основную структуру.

24. АКК надеется на дальнейшую поэтапную разработку и улучшение глоссария с учетом его замечаний и предложений и дальнейших консультаций с Объединенной инспекционной группой, которые он будет приветствовать.
