ОРГАНИЗАЦИЯ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

ЭКОНОМИЧЕСКИЙ И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ

GENERAL

E/ESCAP/1377
2 February 2006
RUSSIAN
ORIGINAL: ENGLISH

ЭКОНОМИЧЕСКАЯ И СОЦИАЛЬНАЯ КОМИССИЯ ДЛЯ АЗИИ И ТИХОГО ОКЕАНА

Шестьдесят вторая сессия
6-12 апреля 2006 года
Джакарта

ВОПРОСЫ УПРАВЛЕНИЯ: РУКОВОДЯЩИЕ ПРИНЦИПЫ МОНИТОРИНГА И ОЦЕНКИ

(Пункт 6d предварительной повестки дня)

РЕКОМЕНДАЦИИ ЭСКАТО В ОТНОШЕНИИ МОНИТОРИНГА, ОБЗОРА И ОЦЕНКИ ПРОГРАММ

Записка секретариата

РЕЗЮМЕ

В последние годы принципы и методологии ориентированного на результаты управления применяются во всей системе Организации Объединенных Наций. ЭСКАТО всецело привержена проведению реформ в поддержку ориентированного на результаты управления. Первоначально в центре внимания ЭСКАТО находились вопросы планирования и осуществления, а сейчас она уделяет все больше внимание роли мониторинга и оценки в ответ на приоритеты членов и ассоциированных членов. С этой целью ЭСКАТО разрабатывает комплексную структуру для мониторинга и оценки программ и проектов в соответствии с общими рекомендациями Управления служб внутреннего надзора Организации Объединенных Наций. Эта структура будет включать требования к мероприятиям ЭСКАТО по мониторингу и оценке проектов, программ и организаций и давать рекомендации относительно мер по созданию надлежащих механизмов обмена выводами и полученными уроками.

СОДЕРЖАНИЕ

Стр.

I. ОРИЕНТИРОВАННОЕ НА РЕЗУЛЬТАТЫ УПРАВЛЕНИЕ МОНИТОРИНГ И ОЦЕНКА: УСЛОВИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ …….. 1

II. УКРЕПЛЕНИЕ МОНИТОРИНГА И ОЦЕНКИ В ЭСКАТО ……. 1

III. РАЗРАБОТКА СТРУКТУРЫ МОНИТОРИНГА И ОЦЕНКИ …….. 2

IV. ЦЕЛЬ МОНИТОРИНГА И ОЦЕНКИ …….. 3

V. ОСНОВНЫЕ ЭЛЕМЕНТЫ СТРУКТУРЫ МОНИТОРИНГА И ОЦЕНКИ ЭСКАТО …… 3

VI. УСЛОВИЯ ПЛАНИРОВАНИЯ И УПРАВЛЕНИЯ …… 5

VII. СТРУКТУРА РЕЗУЛЬТАТОВ ……. 5

VIII. ИНТЕГРАЦИЯ СИСТЕМ МОНИТОРИНГА И ОБЗОРА ……. 7

IX. СЛЕДУЮЩИЕ ШАГИ ……. 7

X. ВЫВОДЫ …….. 7

I. ОРИЕНТИРОВАННОЕ НА РЕЗУЛЬТАТЫ УПРАВЛЕНИЕ И МОНИТОРИНГ И ОЦЕНКА: УСЛОВИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

1. Концепция ориентированного на результаты управления, на начальном этапе предусматривающая составление бюджетов, ориентированных на конечные результаты, была представлена Генеральным секретарем в его докладе под названием «Обновление Организации Объединенных Наций: программа реформы».[1] В последующие годы государства-члены все больше подчеркивали, что мониторинг и оценка являются неотъемлемой частью ориентированного на результаты управления. В бюллетене Генерального секретаря под названием «Положения и правила, регулирующие планирование по программам, программные аспекты бюджета, контроль выполнения и методы оценки»,[2] выпущенном во исполнение соответствующих резолюций Генеральной Ассамблеи, предлагается комплексная структура планирования, мониторинга и оценки, которая действует и по сей день. В этом контексте Генеральная Ассамблея в своей резолюции 58/269 от 23 декабря 2003 года об укреплении системы Организации Объединенных Наций: программа дальнейших преобразований, вновь подчеркнула важное значение мониторинга и оценки и ведущую роль Комитета по программе и координации в наблюдении за процессом соответствующих реформ.

2. В ответ на эти события Управление служб внутреннего надзора (УСВН) сыграло ведущую роль в укреплении системы мониторинга и оценки в Секретариате. В этой связи следует особо отметить два из последних докладов, рассмотренных Комитетом по программе и координации: «Повышение роли результатов оценки при разработке программ, их осуществлении и вынесении установочных директив»[3] и «Доклад Управления служб внутреннего обзора о предложениях по укреплению процесса выполнения программ и оценки и осуществлению контроля за ними».[4] В этих докладах очерчен круг мер, нацеленных на усиление роли мониторинга и оценки в качестве стратегического средства расширения возможностей Организации Объединенных Наций для предоставления своим членам результатов работы. В соответствии с этими результатами УСВН предлагает ряд новых информационных и консультационных услуг, предназначенных для оказания поддержки департаментам в их усилиях по активизации мониторинга и оценки.

II. УКРЕПЛЕНИЕ МОНИТОРИНГА И ОЦЕНКИ В ЭСКАТО

3. Глубокие меры, проведенные ЭСКАТО за последние годы в поддержку инициативы Организации Объединенных Наций в отношении ориентированного на результаты управления, включая мониторинг и оценку, отражают всестороннюю приверженность переменам со стороны Исполнительного секретаря. В этой связи ЭСКАТО получила особую поддержку в первом докладе Консультативного комитета по административным и бюджетным вопросам о предлагаемом бюджете по программам на двухгодичный период 2006-2007 годов», в котором отмечается, что «Комитет отдает ЭСКАТО должное за ее усилия, предпринимаемые с целью обеспечить осуществление этой деятельности [мониторинг и оценка] на системной и всеобъемлющей основе».[5]

---

[1] Документы A/51/950 и A/51/950/Add.6 по составлению бюджетов, ориентированных на конечные результаты.

[2] ST/SGB/2000/8.

[3] A/59/79.

[4] A/60/73.

[5] *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, шестидесятая сессия, Дополнение № 7* (A/60/7), пункт V. 42.

4. В настоящее время в ЭСКАТО считается, что мониторинг и оценка играют ключевую роль в понимании показателей деятельности не только секретариата, но и выполнения программы работы в целом. Это важные средства обеспечения обратной связи для руководителей программ и прежде всего для членов и ассоциированных членов ЭСКАТО. Вплоть до недавнего времени показатели работы считались превосходными или понимались в связи с проведением мероприятий и подготовкой материалов, что в большинстве случаев получало высокую оценку. Теперь же ЭСКАТО стремится разработать более дифференцированную и достоверную оценку своей работы, которая прежде всего касалась бы результатов работы, а не выполнения мероприятий, и способствовала бы критической самооценке, исходя из предположения о том, что опыт, полученный в результате ошибок, составляет столь же ценные уроки, что и успешные результаты для составления планов и программ на будущее.

5. В секретариате ЭСКАТО все более заметным становится изменение культуры управления. За последние несколько лет произошла переоценка многих аспектов работы ЭСКАТО и начались внедряться более рациональные, эффективные, объединенные и транспарентные методы работы. Прежде всего, сотрудники ЭСКАТО не только все больше понимают важное значение качества создаваемой ЭСКАТО продукции и услуг, в результате более четкого представления о том, какие результаты предстоит достичь, но теперь они могут более четко определять критерии качества. В этой связи все больше признается тот факт, что благодаря мониторингу и оценке руководители программ получают информацию о качестве своей работы: информацию о том, что выполняется согласно планам, а что нет. Подобная информация нужна для принятия решений относительно улучшения показателей работы и регулирования процесса осуществления. Руководители программ также получают информацию о том, что было проведено как следует в прошлом, а что нет. Эта информация нужна для того, чтобы принимать решения относительно достижения будущих результатов и применения соответствующих стратегий для этого.

III. РАЗРАБОТКА СТРУКТУРЫ МОНИТОРИНГА И ОЦЕНКИ

6. ЭСКАТО в настоящее время заканчивает разработку структуры мониторинга и оценки в соответствии с рекомендациями руководящих органов и УСВН относительно уделения большего внимания результатам, полученным в рамках программы работы, и представлении отчетов о качестве и актуальности работы ЭСКАТО на транспарентной и достоверной основе. Структура ЭСКАТО таким образом будет близко соответствовать концептуальной и методологической системе для мониторинга, обзора и оценки, предложенной УСВН.

7. Эта структура, охватывающая систему ЭСКАТО для мониторинга и оценки, будет включать требования в отношении мероприятий ЭСКАТО по мониторингу и оценке в отношении проектов, подпрограмм и организаций, а также предложения в отношении мер по внедрению надлежащих механизмов для обмена выводами и полученными уроками. Кроме того, она должна дополняться другими «техническими» и «процессуальными» инструментами, связанными с конкретными основными областями (например, транспорт, торговля, здравоохранение), многопрофильные вопросы (например, гендерные аспекты, права человека, устойчивое развитие) и более широкие политические рамки ЭСКАТО (например, программа работы, стратегия технического сотрудничества).

IV. ЦЕЛЬ МОНИТОРИНГА И ОЦЕНКИ

8. Общая цель мониторинга и оценки заключается в измерении и оценке показателей работы для более эффективного регулирования процесса достижения результатов[6]. Мониторинг и оценка являются стержневыми функциями системы управления. В сочетании они способствуют:

- принятию обоснованных решений руководителями программ и проектов;
- эффективному, оперативному и поддающемуся учету использованию имеющихся ресурсов;
- достижению результатов;
- обучению в рамках организации.

9. В прошлом мониторинг и оценка в основном были направлены на анализ мероприятий и процессов осуществления. Сегодня основное внимание уделяется оценке вклада различных факторов в получение определенного результата в области развития, причем такие факторы включают мероприятия, партнерства, политические консультации, отстаивание интересов, методологии наращивания потенциала и механизмы регионального сотрудничества.

10. При поддержке внедрения в ЭСКАТО системы управления, опирающейся на конкретные результаты, основная цель мониторинга и оценки состоит в укреплении потенциала для принятия более обоснованных решений руководителями программ и проектов, а также в предоставлении информации странам-членам и финансирующим учреждениям относительно процесса и результатов различных инвестиций.

11. Благодаря мониторингу и оценке руководители программ ЭСКАТО и члены и ассоциированные члены получают отзывы о результативности мероприятий. Это способствует совершенствованию программ и проектов благодаря систематизации, анализу и распространению опыта, накопленного в ходе текущих и завершенных мероприятий. В этой связи повышенное внимание уделяется обучению в рамках организации с целью улучшения результатов будущей работы.

V. ОСНОВНЫЕ ЭЛЕМЕНТЫ СИСТЕМЫ МОНИТОРИНГА И ОЦЕНКИ ЭСКАТО

12. Система общей оценки программ и проектов ЭСКАТО содержит пять элементов, которые показаны на диаграмме 1.

1) Система планирования и управления. Имеется в виду более широкая программная структура ЭСКАТО, отраженная в концептуальной матрице стратегических рамок и программы работы, включая индивидуальные проекты;

---

[6] См. United Nations Development Programme, Evaluation Office, *Handbook on Monitoring and Evaluating for Results* (New York, 2002).

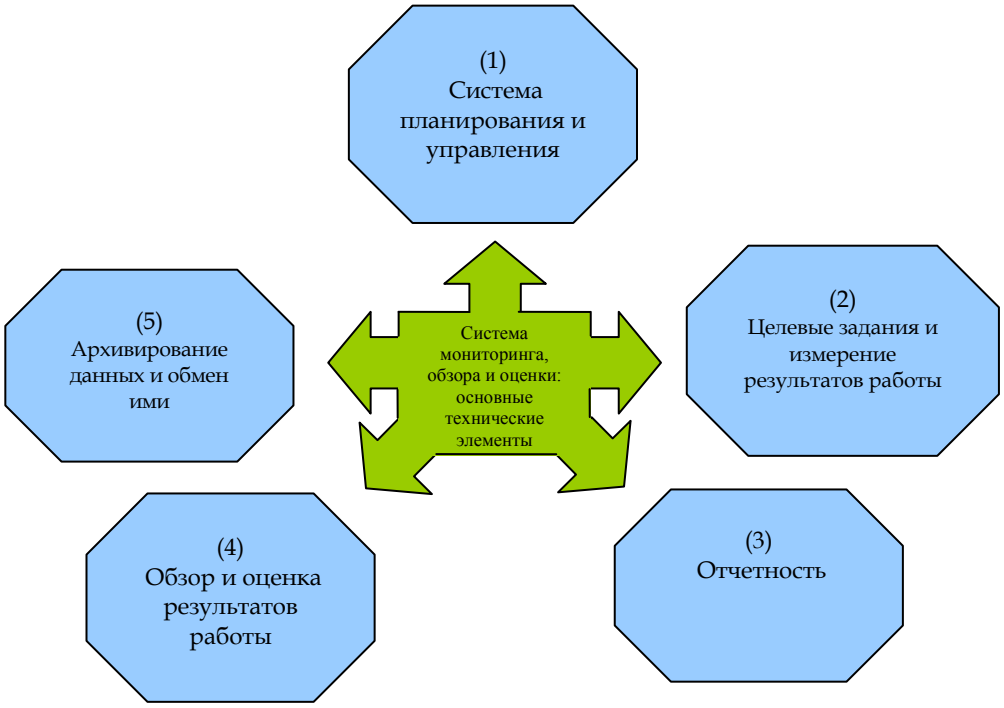
2) целевые задания и измерение результатов работы. Имеются в виду количественные, качественные и ограниченные определенным сроком задачи, способствующие более четкому определению критериев и стандартов работы для оценки ряда результатов, определенных в вышеупомянутой системе планирования и управления. Будут использоваться системы и методы сбора данных для обеспечения постоянного потока информации о том, выполняются ли целевые задания;

3) отчетность. Имеется в виду требование о том, чтобы руководители программ и проектов регулярно отчитывались о работе ЭСКАТО перед основными заинтересованными сторонами, включая государства-члены и доноры. Отчетность способствует повышению уровня ответственности, транспарентности и обучению;

4) обзор и оценка показателей работы. Имеются в виду углубленные, периодические и ограниченные определенным сроком оценки показателей работы ЭСКАТО, как регулярные, так и специальные;

5) архивирование данных и обмен ими. Данные мониторинга и оценки и отчеты необходимо архивировать таким образом, чтобы обеспечивался беспрепятственный доступ к ним для различных категорий пользователей и заинтересованных сторон. Для этой цели используется ряд баз данных, включая Комплексную информационную систему контроля и документации (ИМДИС) и базу данных ЭСКАТО по техническому сотрудничеству (е-ТС).

Диаграмма 1. Система мониторинга, обзора и оценки: технические элементы



VI. УСЛОВИЯ ПЛАНИРОВАНИЯ И УПРАВЛЕНИЯ

13. Стремясь к дальнейшему укреплению управления, ориентированного на результаты, ЭСКАТО уделяет первоочередное внимание созданию эффективных систем планирования и управления, поскольку мониторинг и оценка базируются на концептуальных матрицах программ и проектов и соответствующих показателях их выполнения. Эффективная основа планирования, включая показатели, является необходимым условием для обеспечения эффективного мониторинга и планирования.

14. Общие основы планирования обеспечиваются двухгодичными стратегическими рамками организации. Для этого необходимо подробно излагать общую ориентацию работы ЭСКАТО, а затем - по каждой подпрограмме ЭСКАТО ее: i) цель; ii) предполагаемые достижения; iii) показатели достижения и единицы измерения эффективности работы; и iv) стратегию.

15. Система управления обеспечивается организационной структурой Организации Объединенных Наций и секретариата ЭСКАТО и описаниями должностных обязанностей основных сотрудников

16. Цикл планирования программ и управления иллюстрируется диаграммой 2, где показаны следующие элементы:

a) связь между планированием, мониторингом, обзором и оценкой (ни один из элементов не может существовать отдельно);

b) тот факт, что проекты разрабатываются и осуществляются для оказания непосредственной поддержки решения приоритетных задач программы;

c) тот факт, что основной целью мероприятий по мониторингу, обзору и оценке работы является поддержка ориентированного на результаты управления и обучения.

VII. СТРУКТУРА РЕЗУЛЬТАТОВ

17. Основной аналитический инструмент, используемый для содействия определению иерархии результатов выполнения подпрограмм и соответствующих показателей выполнения, – это результаты в рамках подпрограмм. В основу этого инструмента положены принципы концептуальной матрицы, которая также используется при планировании проектов.

18. Мероприятия ЭСКАТО по мониторингу и обзору (помимо оценки) нацелены на получение полезной управленческой информации о следующих элементах:

a) достижение предполагаемых результатов (расширение возможностей и наращивание потенциала, касающегося стратегических приоритетов);

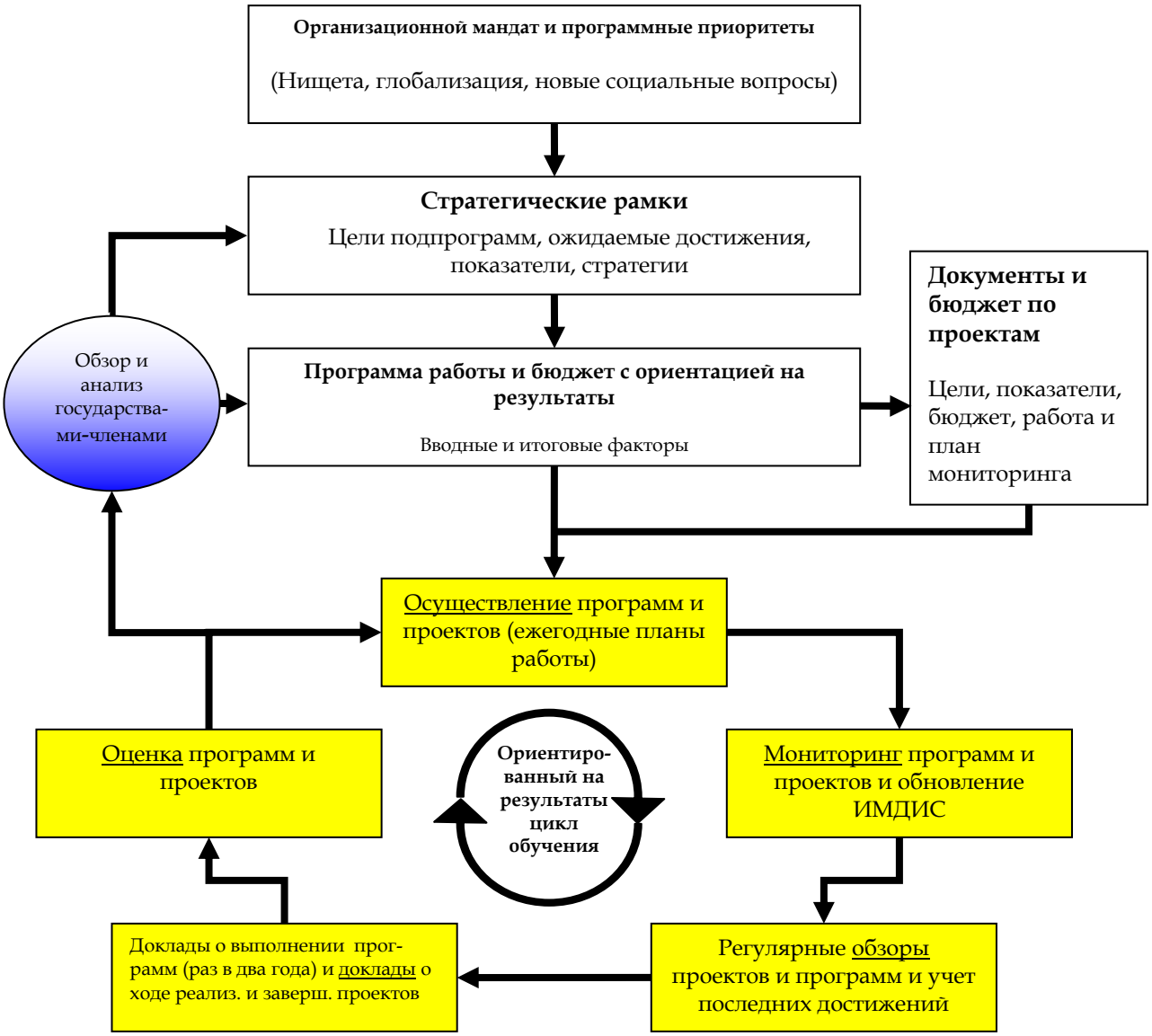
b) физический прогресс в реализации программы работы (предоставление материалов/услуг и проведение мероприятий);

c) эффективное использование ресурсов (вводимые факторы и бюджет).

Эти элементы относятся к «контролируемой сфере интересов» секретариата ЭСКАТО и поэтому являются частью структуры результатов, за достижение которых организация несет прямую ответственность.

19. Отдел управления программами проводит периодические оценки и обзоры работы подразделений одного уровня, что еще больше усиливает ориентацию организации на результаты благодаря тщательному анализу конкретных вопросов и/или оценке вклада программ ЭСКАТО в достижение результатов и обеспечение отдачи.

Диаграмма 2. Система планирования программ и цикл управления



VIII. ИНТЕГРАЦИЯ СИСТЕМ МОНИТОРИНГА И ОБЗОРА ПРОГРАММ И ПРОЕКТОВ

20. Системы и процедуры, используемые ЭСКАТО для планирования, мониторинга и обзора проектов и подпрограмм, составляют единое целое. Все проекты представляют неотъемлемую часть работы в рамках подпрограмм по достижению их целей. Один из способов обеспечения такой интеграции заключается в сборе данных об удовлетворении клиентов результатами работы с использованием согласованной методологии в отношении проектов, в рамках которых обеспечивается один из основных видов мероприятий/услуг ЭСКАТО (например, подготовка кадров/практикумы, публикации, экспертные услуги или межучрежденческие/региональные совещания). Эти данные обобщаются для получения информации о ходе выполнения подпрограмм.

IX. СЛЕДУЮЩИЕ ШАГИ

21. Новую систему мониторинга и оценки ЭСКАТО предполагается внедрить в двухгодичном периоде 2006-2007 годов. С этой целью ведется разработка руководящих принципов и инструментов. Кроме того, для ЭСКАТО будет организована учеба по вопросам мониторинга. После внедрения новой системы она будет периодически пересматриваться с целью дальнейшего повышения ее эффективности.

X. ВЫВОДЫ

22. Усилия ЭСКАТО по укреплению мониторинга и оценки, как предполагается, расширят доступ ее членов и ассоциированных членов, в частности, Консультативного комитета постоянных представителей и других представителей, назначенных членами Комиссии, директивных комитетов и Комиссии к объективной и достоверной информации о результатах работы ЭСКАТО. Такая информация, предлагаемая на транспарентной основе и рассматриваемая коллективными механизмами, позволит членам и ассоциированным членам значительно расширить их возможности для принятия обоснованных решений относительно будущего направления программы ЭСКАТО, включая выявление вопросов стратегического значения и устранение ставших ненужными областей работы. Значительный прогресс был достигнут в повышении уровня подотчетности ЭСКАТО, в немалой степени благодаря применению концептуальных матриц и показателей в контексте планирования, тем не менее, как предполагается, внедрение новой всеобъемлющей системы мониторинга и оценки в ЭСКАТО еще более укрепит ее ориентацию на результаты и, в конечном итоге, расширит ее возможности для оказания эффективной поддержки в усилиях ее членов и ассоциированных членов в области развития.

- - - - -