

ОРГАНИЗАЦИЯ
ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

ГЕНЕРАЛЬНАЯ
АССАМБЛЕЯ



Distr.
GENERAL

A/33/225/Add.1
1 September 1978
RUSSIAN
ORIGINAL: ENGLISH

Тридцать третья сессия
Пункт 108 предварительной
повестки дня*

ОБЪЕДИНЕННАЯ ИНСПЕКЦИОННАЯ ГРУППА

Доклад об оценке деятельности в организациях системы
Организации Объединенных Наций

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 об оценке деятельности в организациях системы Организации Объединенных Наций (JIU/REP/77/1).

*A/33/I50.

78-I8993

/...

1. Доклад Объединенной инспекционной группы об оценке деятельности в организациях системы Организации Объединенных Наций (JIU/REP/77/I), подготовленный инспектором Эрлом Д. Сомом, является ценным и своевременным вкладом в решение стоящей уже длительное время проблемы оценки в системе Организации Объединенных Наций. Оценка прежних усилий и настоящего положения, часто критическая, также полностью признает препятствия, которые ограничивали развитие процесса оценки. В докладе подчеркиваются возникающие трудности, которые вытекают, главным образом, из недостатков существующей методологии оценки на национальном уровне, и в особенности на международном уровне. Это разъясняет, почему — хотя данный вопрос постоянно обсуждается в системе Организации Объединенных Наций как на уровне управления, так и в руководящих органах, и хотя был проведен ряд экспериментов — прогресс был медленным и часто не оправдывал первоначальных ожиданий.

2. АКК считает, что доклад ОИГ в плане оценки положения и в выработке комплекса приемлемых рекомендаций являет собой отличную исходную точку для решительного и согласованного усилия по систематическому введению или развитию оценки. Если достигаемые результаты оправдывают ожидания, дополнительные усилия, которые, как предлагается в докладе, должны быть предприняты в Организации Объединенных Наций, будут вполне оправданными; если нет, то организации должны будут рассмотреть вопрос о том, надо ли им исследовать в предлагаемом направлении.

3. АКК согласен с общим подходом, который отстаивается в докладе, с учетом определенных оговорок, указанных в следующих замечаниях и комментариях, и, разумеется, также с учетом резервации позиции тех организаций, которые не участвуют в деятельности ОИГ или которые еще не присоединились к новому статуту ОИГ, включая его положения относительно новых функций Группы в области оценки.

4. АКК разделяет мнение инспектора (пункт 80с доклада) о том, что "оценка должна давать сведения о воздействии деятельности организаций системы Организации Объединенных Наций", и он поддерживает вывод (пункт I5 выводов и рекомендаций) о том, что "оценка должна быть неотъемлемым и важным элементом процесса принятия решений... Она должна давать полезную информацию для планирования и программирования будущей деятельности". АКК также согласен, что как часть процесса планирования и программирования оценка требует в качестве одного из условий успешного ее проведения "четкого определения целей и ожидаемых ресурсов и результатов по каждой из установленных целей" (пункт I0 выводов и рекомендаций).

/...

5. Одна из основополагающих идей, лежащих в основе доклада, заключается в том, что единообразная система оценки может быть достигнута в системе Организации Объединенных Наций через посредство принятия общих принципов и руководств, которым будут следовать все организации. АКК считает, что этот подход в целом правильный при понимании, разделяемом Объединенной инспекционной группой (см., например, пункт 55 доклада), что в таких рамках методы, применяемые различными организациями, должны учитывать их конкретные мандаты, их индивидуальные организационные структуры и структуры программ, характер их конкретной деятельности и процессы программирования и составления бюджетов, которые они разработали для удовлетворения потребностей своих руководящих органов. В этом контексте "необходимо определять "порог" за которым расходы на оценку будут несоразмерными пользе, которую она может принести" (пункт 49 доклада). Этот порог может быть явно ниже для меньших организаций.

6. Оценка — это сложное и трудное дело; предстоит проделать большую работу для того, как будут полностью поняты все ее аспекты; она должна быть достаточно гибкой, для того чтобы учитывать характеристики рассматриваемой деятельности и для удовлетворения потребностей тех (руководящих органов и управления на различных уровнях), кому она должна служить в конкретных случаях; и в ней всегда будет присутствовать некоторый элемент суждения. По причинам, подобным этим, для АКК ясно, что совершенствование методов оценки в организациях должно рассматриваться в плане постепенных и перспективных усилий. По словам инспектора, "требуется большая работа и некоторые вклады, для того чтобы развить существующие механизмы оценки или методику существующих систем в достаточной мере, чтобы получать желаемые результаты" (пункт 97 доклада).

7. В частности, АКК желает обратить внимание на трудность оценки "воздействия" деятельности системы Организации Объединенных Наций. Опыт организаций диктует необходимость дальнейшего исследования этого вопроса до того, как будут выработаны какие-либо общие руководящие принципы. Связанная с этим проблема оценки деятельности системы Организации Объединенных Наций в контексте их вклада в правительственные программы также требует дальнейшего рассмотрения. В докладе указывается (пункты 52-53 и пункт 9 выводов и рекомендаций), что программы системы по мере необходимости должны оцениваться независимо друг от друга; но опыт показывает, что эти программы и программы правительств часто столь тесно взаимосвязаны и достижение общих целей является результатом таких сложных взаимодействий, что действенная оценка должна учитывать результаты участия всех сторон. Здесь инициативу дальнейшего исследования может полностью взять Объединенная инспекционная группа.

/...

8. В заключение доклада (пункты I8f, I9a и б и 20b и с выводов и рекомендаций) инспектор обосновывает необходимость вырабатывать руководящие принципы для оценки, проводить обзоры и представлять доклады по системам оценки и необходимость создания обменного центра информации в этой области. АКК будет приветствовать все предложения, которые может сделать Группа в этом отношении. С учетом тесных рабочих взаимоотношений, существующих между Группой и организациями, есть уверенность, что выводы ОИГ по вопросам оценки будут представлены в такой форме, которая облегчит плодотворный неформальный диалог. Он также уверен, что помощь ОИГ будет предлагаться с полным учетом ответственности руководящих органов организаций за определение политики и контроль над ее осуществлением, ответственности управления за руководство операциями и ответственности существующих межорганизационных органов в области административной координации. В этой связи АКК желает обратить внимание, во-первых, на обмены информацией, которые уже имели место в межучрежденческих исследовательских группах по оценке, и, во-вторых, на рабочую группу по планированию программ, которую он создал для рассмотрения, среди прочего, вопросов разработки общих методов и стандартов внутренней оценки.

Замечания по конкретным выводам и рекомендациям

9. В целом АКК согласен с выводами и рекомендациями, изложенными в заключительной части доклада. Однако он считает, что некоторые из этих выводов и рекомендаций требуют индивидуальных замечаний и в немногих случаях — дальнейшего рассмотрения.

10. Таким образом, наряду с тем, что он поддерживает постепенное введение системы комплексной оценки, как предлагается в пункте 4 выводов и рекомендаций, АКК сомневается, что средства, требуемые для этой цели, определенно могут быть выделены за счет средств на существующую смежную деятельность, как предлагается в этом же пункте. Вполне возможно, что потребуются дополнительные ресурсы; полученные результаты покажут, оправданы ли дополнительно возникающие затраты.

11. Аналогичным образом, нет уверенности, что оценка проектов технического сотрудничества в действительности легче, чем оценка других видов деятельности, как указывается в пункте 6 выводов и рекомендаций, или что отличие возникает главным образом из существования подробных документов по проектам для первых, как предполагается в разъяснительной части доклада (пункт 54). По мнению АКК в отношении данного вопроса, программы являются совокупностью подпрограмм и элементов программ (при этом проекты технического сотрудничества в большинстве случаев являются элементами программ), и более мелкие составные части в целом больше

/...

готовы для оценки в силу их ограниченного масштаба. Для проектов технического сотрудничества проблемы оценки эффективности или "воздействия", упомянутые в пункте 6 выше, и недостаточный контроль организаций над вкладами и решениями со стороны могут весьма сильно затруднить оценку. Еще один фактор, который может потребовать дальнейшего рассмотрения, — это точность, с которой оценивается ситуация, существовавшая до осуществления данного проекта.

I2. В соответствующем пункте доклада (пункт 59) инспектор предлагает виды деятельности, которые могут быть избраны для оценки в первоочередном порядке. АКК считает, что оценка должна быть одной из частей нормальных процессов управления организациями системы Организации Объединенных Наций по всем видам деятельности, но он согласен с тем, что ограниченность ресурсов в настоящее время обуславливает выделение определенных категорий деятельности для принятия по ним решения в первую очередь. Он считает, что сделанный выбор должен быть еще более тщательно изучен и предлагает, например, чтобы мероприятия, вступающие во вторую фазу, подвергались оценке по ходу работы. Что касается конца пункта 6 выводов и рекомендаций, АКК придает значение оценке управленческой и административной деятельности; такая деятельность уже была объектом серьезных усилий в организациях.

I3. В пункте 7 выше АКК уже высказался относительно предложений, содержащихся в пункте 9 выводов и рекомендаций. Что касается пунктов IO и II, справедливо, что прогресс в области оценки затруднялся отсутствием надлежащей информации и систем представления данных, отсутствия хорошо определенных методов и процедур и опытного и квалифицированного персонала, занимающегося оценкой. По мере накопления опыта должны появиться возможности проведения более совершенной оценки.

I4. АКК поддерживает мнение, изложенное в пункте I2 выводов и рекомендаций о том, что все подразделения должны участвовать в процессе оценки, но у него есть оговорки относительно заявления в объяснительном тексте доклада (пункт 82e) о том, что основную ответственность за этот процесс должны нести оперативные подразделения. В то время как несколько организаций решили принять этот подход, другие пришли к выводу, что их потребности наилучшим образом удовлетворяются в том случае, если они основную ответственность за оценку передают центральному подразделению. АКК предлагает, чтобы вопрос об определении порядка, наиболее приемлемого для условий организаций, был оставлен на усмотрение индивидуальных организаций.

I5. АКК согласен с мнением, изложенным в пункте I3 выводов и рекомендаций о том, что внутренняя оценка должна быть частью управленческих и контрольных функций каждого руководителя. Что

/...

касается пункта 75 доклада, в котором содержится поддержка пункта 13 выводов и рекомендаций, АКК понимает его как содержащий предложение о том, что выводы, сделанные из оценки, должны оказывать значительную помощь руководящим органам в их обзорах программ и в их рассмотрении среднесрочных планов и предлагаемых бюджетов по программам. Изучение первоначальной концепции программ и проектов, которое должно позволить руководящим органам определить, необходимо ли изменение их целей (пункт 80а доклада), является важным аспектом этого, и этот аспект часто упускается из виду.

16. В пункте 18а выводов и рекомендаций предлагается, чтобы организации и Объединенная инспекционная группа обменивались информацией и методами в области оценки и извлекали пользу из опыта других. АКК согласен с этим. Он, однако, хотел бы предостеречь от создания системы обмена информацией со сложной процедурой и формальностями. АКК считает, что составление глоссария немногих ключевых терминов оценки, предлагаемое в пункте 18b, будет, несомненно, полезно, хотя эта задача может оказаться весьма трудной. Он надеется, что в любом документе такого рода будут учтены существующие определения терминов, связанных с оценкой, и что он будет разработан в виде практического руководства, дающего исполняющим его не только технические термины и понятия, но также конкретные примеры, иллюстрирующие различные стадии оценки и ее применения к различным видам деятельности.

17. Также может оказаться трудно разработать категории мероприятий по оценке, как предлагается в пункте 18с выводов и рекомендаций, на основе степени, в какой они соответствуют каким-либо определениям и критериям. Насколько известно в настоящее время, сомнительно, что такая разбивка по категориям сможет должным образом отразить положение различных методов оценки. Организации признают свою ответственность за организацию учебных программ по оценке (пункт 18е).

18. Руководящие принципы для внутренних систем оценки, предлагаемые в пунктах 18f и 19с выводов и рекомендаций, будут наиболее полезными при условии, что никоим образом не будет упускаться из виду мнение инспектора о необходимости гибкости в таких системах. Уже разработанные перечни вопросов (пункты 80, 82, 83 и 88 доклада), хотя и требуют дальнейшего совершенствования, представляют собой отличное начало. Важно, чтобы в выработке руководящих принципов полностью участвовали организации.

19. Мнения АКК по пунктам 19а и б и 20b и с выводов и рекомендаций приводятся в пункте 8 выше.
