



**Исполнительный совет  
Программы развития  
Организации Объединенных  
Наций, Фонда Организации  
Объединенных Наций в области  
народонаселения и Управления  
Организации Объединенных  
Наций по обслуживанию проектов**

Distr.: General  
3 May 2019  
Russian  
Original: English

**Ежегодная сессия 2019 года**

30 мая, 3-4 и 6-7 июня 2019 года, Нью-Йорк

Пункт 6 предварительной повестки дня

**Оценка**

**Независимый обзор политики ПРООН в области  
проведения оценок**

**Резюме**

**Содержание**

	<i>Стр.</i>
I. Введение . . . . .	2
А. Справочная информация . . . . .	2
В. Цель, охват и задачи . . . . .	2
II. Анализ политики в области проведения оценок и процесса ее осуществления . . . . .	3
А. Преимущества политики в области проведения оценок и процесса ее осуществления . . . . .	5
В. Недостатки политики в области проведения оценок и процесса ее осуществления . . . . .	6
С. Анализ основных проблем, связанных с политикой в области проведения оценок и ее осуществлением . . . . .	7
III. Анализ архитектуры в области оценки . . . . .	9
А. Преимущества архитектуры в области оценки . . . . .	9
В. Недостатки архитектуры в области оценки . . . . .	10
С. Анализ основных проблем, связанных с архитектурой в области оценки . . . . .	11
IV. Выводы и рекомендации . . . . .	13
А. Выводы . . . . .	13
В. Рекомендации . . . . .	14
<b>Приложения (размещены на веб-сайте Исполнительного совета)</b>	
1. Список опрошенных лиц	
2. Методы	
3. Рабочее задание	



## **I. Введение**

### **A. Справочная информация**

1. Политика ПРООН в области проведения оценок была впервые утверждена Исполнительным советом ПРООН в 2006 году, а затем была пересмотрена в 2011 году. По итогам независимого обзора политики, проведенного в 2014 году, в сентябре 2016 года Советом был утвержден следующий — нынешний — вариант политики ПРООН в области проведения оценок (DP/2016/23). В своем решении об утверждении политики 2016 года Совет просил провести ее обзор в 2019 году и представить ему доклад на его ежегодной сессии 2019 года.

2. Обзор проводился на основе опроса широкого круга заинтересованных сторон и анализа основных документов. Проведение обзора заняло примерно 40 рабочих дней. В состав группы по обзору входили руководитель группы Освальдо Файнштейн (член Консультативной группы по оценке Независимого управления оценки ПРООН); Пэтти Чанг (ассоциированный адъюнкт-профессор Центра по глобальным вопросам Нью-Йоркского университета); и Пер Ойвинд Бастёе (директор по оценке Норвежского агентства по международному развитию и Председатель Комитета содействия развитию Сети Организации экономического сотрудничества и развития по оценке развития (ЭВАЛНЕТ)).

### **B. Цель, охват и задачи**

3. Обзор охватывает период с сентября 2016 года по январь 2019 года с учетом изменения условий с момента утверждения политики в области проведения оценок в 2016 году. Обзор охватывает целый ряд ключевых аспектов этой политики и, как ожидается, должен включать следующее<sup>1</sup>:

а) анализ прогресса в деле осуществления пересмотренной политики в области проведения оценок 2016 года с указанием ее преимуществ и недостатков;

б) обзор архитектуры в области оценки;

в) выявление факторов, препятствующих эффективному осуществлению указанной политики, и областей, которые могут потребовать внесения в нее изменений или принятия управленческих решений в целях совершенствования деятельности в сфере оценки.

4. Выводы и рекомендации будут представлены Исполнительному совету ПРООН в ходе его ежегодной сессии 2019 года.

### **C. Изменений условий**

5. С момента утверждения политики в области проведения оценок в сентябре 2016 года произошел ряд важных изменений в условиях, в которых новая политика осуществлялась и продолжает осуществляться:

а) назначение в июне 2017 года нового администратора ПРООН, который в полной мере осознает роль оценки и ее потенциальный вклад в накопление опыта;

---

<sup>1</sup> Рабочее задание на проведение независимого обзора политики ПРООН в области проведения оценок, январь 2019 года.

- b) принятие целей в области устойчивого развития и Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года;
- c) начало процесса реформирования Организации Объединенных Наций с переориентацией системы развития Организации Объединенных Наций;
- d) принятие в 2017 году руководящих принципов относительно рамочных программ Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития (РПООНПР) и обязательных требований по проведению оценок РПООНПР; подготовка новых руководящих принципов относительно РПООНПР будет завершена к марту 2019 года. ПРООН стремится сделать РПООНПР основным инструментом планирования;
- e) принятие Стратегического плана ПРООН на 2018–2021 годы;
- f) принятие инициативы по проведению общесистемной оценки в поддержку реформы Организации Объединенных Наций;
- g) публикация в декабре 2018 года Устава Независимого управления оценки; и
- h) публикация в январе 2019 года руководящих указаний ПРООН по проведению оценок.

6. Таким образом, процесс реализации политики ПРООН в области проведения оценок осуществляется в меняющихся условиях. Эти изменения будут рассмотрены в следующих разделах настоящего обзора.

## II. Анализ политики в области проведения оценок и процесса ее осуществления

7. Политика ПРООН в области проведения оценок устанавливает цель и основные принципы оценки для ПРООН и связанных с ней фондов и программ<sup>2</sup>.

8. В этой политике определена институциональная архитектура и уточняются функции и обязанности в рамках организационной структуры ПРООН, что обеспечивает стратегическую основу, позволяющую гарантировать независимость оценок. Политика охватывает все оценки, проводимые Независимым управлением оценки, а также оценки, проводимые по поручению Фонда капитального развития Организации Объединенных Наций (ФКРООН), Программы добровольцев Организации Объединенных Наций (ДООН) и программных и стратегических подразделений (децентрализованные оценки). В политике уточняются функции по надзору за деятельностью ПРООН в области ревизии и оценки, возлагаемые на расширенный Консультативный комитет по ревизии и оценке. В ней определены показатели финансирования деятельности ПРООН в области оценки и предусматривается выделение ПРООН — при условии наличия ресурсов — ежегодно 1 процента совокупного объема программных (основных и неосновных) ресурсов на цели указанной деятельности, причем 0,2 процента — на финансирование работы Независимого управления оценки.

9. Прежде чем представлять выводы относительно преимуществ и недостатков политики в области проведения оценок и процесса ее осуществления, целесообразно схематически в упрощенном виде показать предполагаемые процессы и результаты осуществления этой политики. На рисунке 1 представлена упрощенная концептуальная матрица: ее начальным элементом является политика в

<sup>2</sup> Добровольцы Организации Объединенных Наций и Фонд капитального развития Организации Объединенных Наций.

области проведения оценок, разработанная с использованием общепринятых принципов оценки с учетом организационных реалий ПРООН.

Рисунок 1

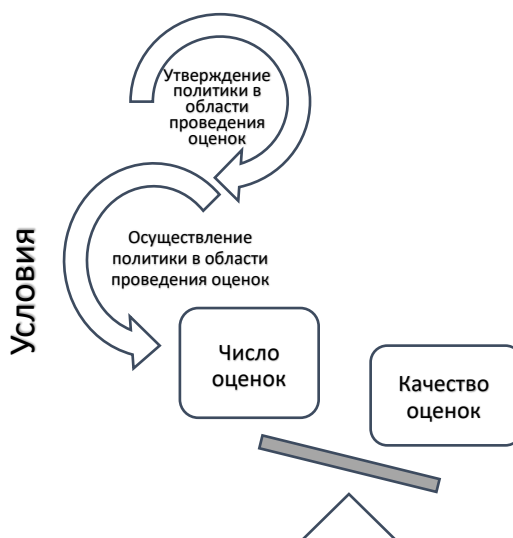
#### Упрощенная концептуальная матрица



10. Дополняет эту упрощенную концептуальную матрицу рисунок 2, на котором показано, что осуществление политики в области проведения оценок, утвержденной Исполнительным советом, происходит в конкретных условиях, а результатом этого процесса является некоторое количество оценок, на качество которых могут влиять конкретные условия, причем количество оценок может также влиять на их качество. В концептуальной матрице основное внимание уделяется процессам и промежуточным и конечным результатам, а рисунок 2 демонстрирует один из фундаментальных аспектов, касающихся результатов: увеличение количества оценок может поставить под угрозу их качество. Еще одна возможная проблема, которая не указана, но при этом может иметь большое значение, заключается в том, что необходимость выполнения требований (о представлении ответа руководства) может негативно влиять на извлечение уроков (из результатов оценок), и эта проблема может обостриться, если количество оценок увеличивается, а ответ руководства требуется представлять по всем оценкам.

Рисунок 2

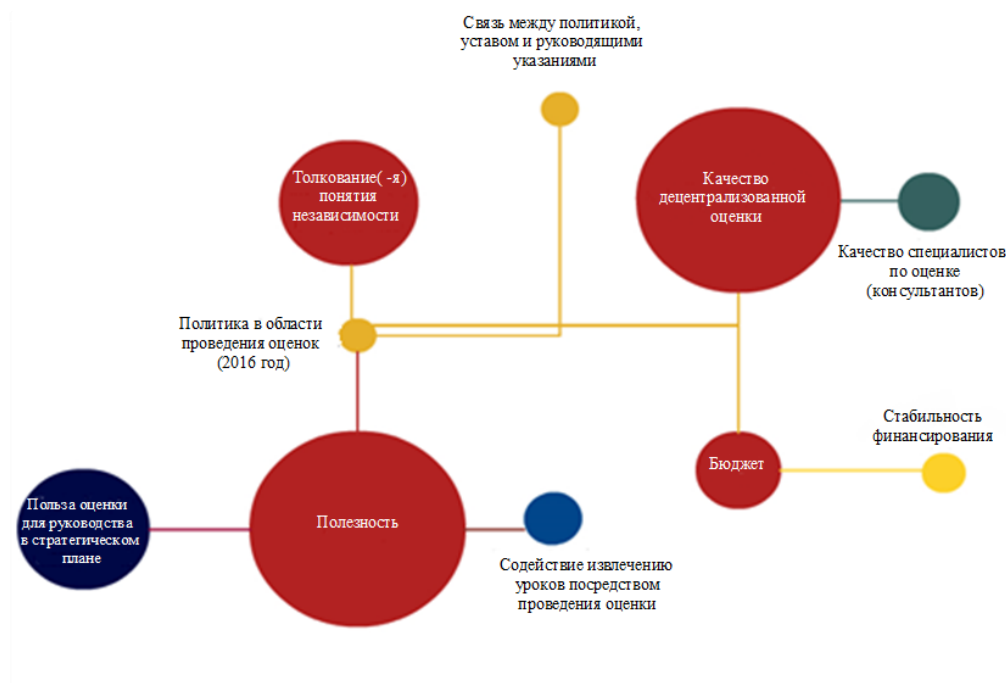
#### Проблема поиска компромиссов при осуществлении политики в области проведения оценок



11. Выводы относительно преимуществ и недостатков указанной политики и процесса ее осуществления, сформулированные в настоящем обзоре, частично основаны на тех аспектах, которые были выделены по итогам качественного анализа стенограмм опросов (описание методов содержится в приложении 2). На рисунке 3 в упрощенном виде представлены основные аспекты, выделенные по итогам опросов путем подсчета частоты их упоминания (полная карта представлена на рисунке 5 в приложении 2). Масштаб кругов отражает частоту упоминания соответствующих аспектов. В кругах красного цвета представлены наиболее часто упоминаемые аспекты, а в кругах других цветов — основные субаспекты.

Рисунок 3

**Аспекты, выделенные по итогам качественного анализа стенограмм опросов**



#### А. Преимущества политики в области проведения оценок и процесса ее осуществления

12. **Ясность.** В ходе опросов респонденты высоко оценили ясность политики, но при этом выразили некоторую обеспокоенность относительно отсутствия конкретики в том, что касается бюджета на проведение оценок.

13. **Независимость.** Респонденты считают, что принцип независимости отражен в политике в области проведения оценок надлежащим образом и поэтому результаты оценок, проводимых Независимым управлением оценки, заслуживают доверия. Независимость директора Независимого управления оценки и Управления оценки является важным фактором повышения уровня доверия к результатам оценок, что влияет также на использование этих результатов.

14. **Использование результатов оценок и извлечение уроков.** Несмотря на отсутствие в политике прямых указаний на использование результатов оценок, многие респонденты признали, что результаты оценок, проводимых Независимым управлением оценки, используются при разработке программ ПРООН, что способствует извлечению уроков и укреплению репутации ПРООН в качестве транспарентной организации, которая учится на собственном опыте.

15. **Надзор, поддержка и обеспечение качества для ФКРООН и ДООН.** Механизмы, предусмотренные в политике в области проведения оценок в отношении ФКРООН и ДООН, функционируют надлежащим образом. Что касается оценок, проводимых по поручению ФКРООН, то такие оценки представляют собой тщательно контролируемый процесс, и Независимое управление оценки высоко оценило их качество. Кроме того, следует отметить, что у ДООН имеется доступ к обширному реестру специалистов по оценке. Ни одна из этих двух организаций при проведении оценок не испытывает связанных с качеством или недостаточным потенциалом проблем (которые, как указано в следующем подразделе, возникают в ходе большинства децентрализованных оценок, проводимых по поручению ПРООН). Следует отметить также, что количество оценок, проводимых ФКРООН и ДООН, весьма ограничено, и этот факт может положительным образом влиять на качество оценок, как это указано в разделе II и показано на рисунке 2.

## **В. Недостатки политики в области проведения оценок и процесса ее осуществления**

16. **Децентрализованные оценки.** Одним из основных недостатков, на который неоднократно было указано во время опросов, является низкое качество децентрализованных оценок. Эта проблема уже поднималась в ходе обзора политики в области проведения оценок, состоявшегося в 2014 году (который фактически представлял собой обзор деятельности по проведению оценок). Данные, представленные в таблице 1, подтверждают это мнение. Примечательно, что различия между регионами незначительны и что во всех регионах более 75 процентов оценок не были признаны удовлетворительными или весьма удовлетворительными (фактически в четырех регионах из пяти эта доля составляет более 80 процентов). Кроме того, следует отметить, что качество было выше у децентрализованных оценок, проводившихся не под руководством страновых отделений.

Таблица 1

### **Качество децентрализованных оценок в 2016 и 2017 годах**

<i>Регион</i>	<i>Количество оценок</i>	<i>Доля (в процентах) весьма удовлетворительных или удовлетворительных оценок</i>
Африка	88	19
Арабские государства	24	17
Азиатско-Тихоокеанский регион	38	19
Европа и Содружество Независимых Государств	55	22
Латинская Америка и Карибский бассейн	44	18
Во всем мире*	12	58
<b>Всего</b>	<b>261</b>	<b>21</b>

\* В основном Бюро ПРООН по разработке политики и поддержке программ, включая оценки, проводимые по поручению ФКРООН и ДООН<sup>3</sup>.

*Источник:* Независимое управление оценки (2018 год), последние имеющиеся данные, полученные Группой по обзору.

<sup>3</sup> После возобновления функционирования системы обеспечения качества в отношении 10 оценок, проведенных по поручению ФКРООН, было вынесено следующее заключение: три оценки были признаны «весьма удовлетворительными»; шесть оценок были признаны «удовлетворительными» и одна оценка — «умеренно удовлетворительной».

17. В опубликованных в январе 2019 года руководящих указаниях по проведению оценок рассматриваются некоторые из факторов, которые могут являться основными причинами низкого качества децентрализованных оценок. Существует целый ряд проблем, но две из них являются принципиальными и взаимосвязаны:

а) **конфликт интересов.** К проведению децентрализованных оценок страновое отделение привлекает внешних консультантов. Такая практика может создавать для внешних специалистов по оценке порочный стимул, заставляя их стремиться к получению положительных результатов оценки, с тем чтобы повысить их шансы на повторное привлечение страновым отделением к проведению оценок в будущем. Этот подход может стать причиной предвзятости при отборе консультантов. Возможна также ситуация, когда страновое отделение пытается повлиять на (важнейшие) выводы, представленные в докладе об оценке, подготовленном внешним консультантом. Существует пробел в том, что касается надзора, поскольку Независимое управление оценки в значительной степени отстранено от процесса проведения децентрализованных оценок, а региональные центры и региональные бюро располагают ограниченными возможностями для осуществления систематического надзора за этим процессом. Еще одна проблема заставляет задуматься о беспристрастности ввиду должностных обязанностей специалистов по контролю и оценке в крупных страновых отделениях: зачастую эти специалисты уделяют проведению оценок лишь некоторую часть своего времени и работают над проектами, подлежащими оценке. По этой причине впоследствии трудно определить, являются ли выводы, содержащиеся в итоговом докладе об оценке, результатом вмешательства странового отделения или объективной оценки со стороны внешнего специалиста по оценке. Для понимания реального положения дел требуются дополнительные фактические данные, однако очевидно то, что сложилось впечатление о наличии конфликта интересов. Эти проблемы поднимались в ходе опроса сотрудников региональных бюро и региональных консультантов, а также результаты опроса, как представляется, указывают на значительные различия между регионами в том, что касается квалификации, опыта специалистов по оценке и доступа к утвержденному реестру таких специалистов. Следует отметить, что в политике в области проведения оценок (пункт 37) сказано, что «руководство ПРООН должно принимать все необходимые меры для обеспечения объективности и беспристрастности самого процесса оценки и лиц, которым поручено ее проведение»;

б) **ограниченная гибкость.** Некоторые респонденты высказали мнение о недостаточной гибкости в осуществлении политики в области проведения оценок в тех регионах, где программы зачастую не вписываются в существующие рамки разработки программ в области развития, особенно в кризисных или постконфликтных ситуациях, что требует также более инновационных подходов к сбору данных.

### **С. Анализ основных проблем, связанных с политикой в области проведения оценок и ее осуществлением**

18. Основные препятствия на пути надлежащего осуществления политики ПРООН в области проведения оценок можно свести к ограниченному потенциалу и ограниченным финансовым ресурсам, причем оба этих фактора взаимосвязаны. Так, для повышения качества децентрализованных оценок могут потребоваться дополнительные финансовые ресурсы, которые необходимо направить на развитие потенциала в области проведения оценок на региональном уровне, включая укрепление потенциала региональных консультантов по оценке. Следует отметить, что Швейцарское агентство в поддержку развития и

сотрудничества уже внесло существенный финансовый вклад на цели повышения качества децентрализованных оценок. Имеются возможности для налаживания партнерских связей в области проведения оценок с другими двусторонними агентствами по вопросам развития, которые обладают знаниями и опытом в области децентрализованных оценок и для которых эта область представляет интерес.

**19. Использование в стратегических целях и извлечение уроков.** Хотя все опрошенные лица неизменно высоко отзывались о Независимом управлении оценки за качество, достоверность и полезность его докладов, многие из респондентов при этом отмечали наличие возможностей для более широкого использования результатов оценок в стратегических целях — при разработке последнего Стратегического плана, в процессе переориентации ПРООН в системе развития Организации Объединенных Наций, а также для углубления знаний об инновациях и более активного расширения масштабов деятельности. Кроме того, наблюдается заинтересованность в том, чтобы в ходе анализа результатов оценок учитывались конкретные ситуации и чтобы путем более тщательного подбора содержания и формулировок для различных аудиторий способствовать восприятию и применению этих результатов. В целом суть заключается в том, что, несмотря на признание ценности оценок, нынешние подходы, методы и аналитические выкладки в конечном счете имеют ограниченное применение в стратегических целях в рамках ПРООН<sup>4</sup>.

**20. Проведение оценок и возможность представления ответов руководства.** Один из возможных недостатков, упомянутых в ходе опросов, связан с весьма значительным увеличением количества запланированных оценок в 2018 году по сравнению с 2017 годом, причем вопрос касается не только возможности проведения качественных оценок в установленные сроки, но и возможности представления ответов руководства по итогам оценок<sup>5</sup>. Респонденты указывали (и их заявления подтверждаются результатами анализа соответствующих показателей) как на решение о проведении независимых оценок 100 процентов страновых программ, так и на увеличение количества запланированных децентрализованных оценок по сравнению с количеством оценок, проведенных в 2017 году. Дополнительная информация относительно этого аспекта и его последствий приводится в пунктах 32–33 ниже.

**21. Финансирование деятельности в области оценки.** Несколько респондентов выразили озабоченность по поводу необходимости дальнейшего уточнения формулировок, с тем чтобы обеспечить выделение 1 процента бюджета ПРООН на проведение оценок. Другие респонденты не знали точно, на что предназначены 0,2 процента средств, выделяемых на проведение независимых оценок, и не были уверены в том, достаточно ли 0,8 процента средств для финансирования децентрализованных оценок и охватывает ли этот объем средств также ФКРООН и ДООН. Некоторые респонденты заявили, что этот ориентир является скорее «желательным целевым показателем». Кроме того, некоторые сотрудники утверждали, что следует увеличить объем средств на финансирование централизованных оценок, с тем чтобы обеспечить возможности для усиления

<sup>4</sup> Эта проблема уже поднималась по итогам проведенного в отношении Управления оценки ПРООН коллегиального обзора по вопросам методологии и обмена знаниями (15 января 2013 года), с. 6, п. 20.

<sup>5</sup> Новый подход к проведению независимой оценки страновых программ ПРООН в краткосрочной перспективе создает дополнительные трудности в плане соблюдения установленных сроков, что следует учитывать в ходе обзора РПООНПР, а в среднесрочной перспективе может иметь последствия для составления не только программ ПРООН, но и более масштабных страновых стратегий Организации Объединенных Наций.



Независимым управлением оценки надзора за проведением децентрализованных оценок.

**22. Толкование понятия независимости.** Большинство опрошенных лиц отметили широкую независимость Независимого управления оценки в качестве одного из положительных аспектов (особенно в том, что касается качества проводимых оценок). Вместе с тем ряд старших руководителей в различной степени обратили внимание на то, что иногда Независимое управление оценки может толковать независимость слишком широко, что может создавать ненужную напряженность и ограничивать доверие.

**23. Непоследовательность в понимании терминов.** Как показали результаты опросов, респонденты по-разному понимают ключевые термины, используемые в политике (независимость, достоверность и полезность). Наглядным примером тому является то, что понятие «независимый» часто считают равнозначным понятию «внешний».

### III. Анализ архитектуры в области оценки

**24.** Архитектура ПРООН в области оценки, как это предусмотрено в политике в области проведения оценок 2016 года, представляет собой многоуровневую систему. В политике изложены связанные с проведением оценок функции и обязанности администратора, программных и стратегических подразделений ПРООН, ФКРООН и ДООН, Независимого управления оценки и Консультативного комитета по ревизии и оценке.

#### A. Преимущества архитектуры в области оценки

**25. Штат Независимого управления оценки.** В период с 2017 по 2019 год Независимое управление оценки увеличило численность своего персонала, набрав 10 новых сотрудников для укрепления своего потенциала. В настоящее время — по состоянию на 2019 год — штат Независимого управления оценки насчитывает 33 сотрудника (24 сотрудника категории специалистов и 9 сотрудников категории общего обслуживания)<sup>6</sup>. Увеличение штата позволило Независимому управлению оценки сформировать три основных кластера — Секцию независимой оценки страновых программ, Секцию общеорганизационной оценки и Секцию развития потенциала в области оценки, наряду с Директоратом и Секцией оперативной деятельности. Согласно организационной структуре Независимого управления оценки по состоянию на 2019 год, Секция оценки страновых программ, насчитывающая девять специалистов по оценке и одного начальника секции, является крупнейшим тематическим кластером по сравнению с двумя другими кластерами, каждый из которых насчитывает четыре-пять специалистов по оценке и одного начальника секции.

**26.** Нынешняя численность сотрудников соотносится со стремлением Независимого управления оценки проводить больше независимых оценок страновых программ, оказывать поддержку на разовой (а не на систематической) основе в ходе децентрализованных оценок и увеличить количество тематических и общеорганизационных оценок.

<sup>6</sup> Данные получены в результате анализа организационных диаграмм Независимого управления оценки за 2016–2019 годы и подтверждены Секцией оперативной деятельности Независимого управления оценки по состоянию на 20 февраля 2019 года.

27. **Руководящие указания по проведению оценок.** В январе 2019 года Независимое управление оценки — после длительного процесса консультаций с участием специалистов по контролю и оценке из региональных бюро, страновых отделений и Бюро по разработке политики и поддержке программ — опубликовало руководящие указания по проведению оценок, которые, как ожидается, позволят повысить качество рассматриваемых видов оценок. Кроме того, в 2016 году Независимое управление оценки после двухлетнего перерыва ввело пересмотренную процедуру анализа качества децентрализованных оценок и обновило веб-сайт Аналитического ресурсного центра. Независимое управление оценки в сотрудничестве с региональными бюро и Группой по вопросам эффективности Бюро по разработке политики и поддержке программ организовало региональные семинары, с тем чтобы побудить вспомогательный персонал по оценке из региональных бюро и координаторов страновых отделений по вопросам контроля и оценки к обсуждению проблем в области контроля и оценки, потребностей в методических указаниях и учебной подготовке.

28. **Укрепление потенциала.** В дополнение к оказанию содействия в укреплении внутреннего потенциала ПРООН в области оценки, как это указано в предыдущем пункте, Независимое управление оценки — в соответствии с третьей целью политики в области проведения оценок — способствует развитию такого потенциала в странах-членах посредством проведения в различных регионах, в которых ПРООН осуществляет деятельность, конференций по вопросам развития национального потенциала в области оценки.

## В. Недостатки архитектуры в области оценки

29. **Ограниченный потенциал региональных бюро/центров в области оценки.** Потенциал региональных центров и бюро слишком ограничен для оказания эффективной поддержки и осуществления надзора за страновыми отделениями. Данные, представленные в таблице 2, указывают на тенденцию к сокращению численности региональных специалистов по контролю и оценке. Трудно установить, обладают ли специалисты по контролю и оценке сбалансированными знаниями и опытом как в области контроля, так и в области оценки, однако, как показывают результаты опроса представителей региональных бюро и сотрудников, в вопросах контроля эти специалисты обладают большим потенциалом, чем в вопросах оценки. Следует отметить, что у Детского фонда Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ) имеются региональные консультанты по оценке, не выполняющие никаких обязанностей по контролю<sup>7</sup>.

**Таблица 2**

Число региональных специалистов по контролю и оценке

Год	2014	2015	2016	2017
Число специалистов	14	13	12	10

Источник: Независимое управление оценки (2018 год); данные подготовлены группой по обзору.

<sup>7</sup> Например, по итогам проведенного в 2017 году коллегиального обзора деятельности ЮНИСЕФ в области оценки в качестве меры по обеспечению профессионализма, беспристрастности, эффективности и результативности децентрализованных оценок было рекомендовано создать должности регионального советника по оценке уровня С-5 с техническим подчинением центральному управлению оценки.

30. **Громоздкая система представления ответов руководства.** Хотя система представления ответов руководства представляет собой механизм, заставляющий руководство уделять внимание оценкам, такая практика стала отнимать много времени. Результаты анализа документации о ходе выполнения рекомендаций и проведенных в рамках этого обзора опросов позволяют сделать вывод о наличии значительных пробелов в отслеживании принимаемых руководством мер и, в частности, в представлении отчетности. У этой проблемы имеется два аспекта. Во-первых, в период с 2016 по 2019 годы увеличилось количество оценок, проводимых Независимым управлением оценки, при этом не всегда соблюдаются сроки их проведения. Несоблюдение сроков создает не только напряженность в отношениях между Независимым управлением оценки и старшим руководством, но и опасность того, что поспешная подготовка ответов руководства превратится в механическую работу (вместо работы по извлечению уроков). Во-вторых, что касается полезности, то некоторые из опрошенных лиц выразили желание получить убедительные доказательства того, как оценки влияют на политику и практику ПРООН за рамками системы отслеживания принимаемых руководством мер.

31. **Негативное влияние Консультативного комитета по ревизии и оценке на деятельность в области оценки.** Это — один из недостатков, затрагивающих независимую оценку. Указанный орган играл важную роль в течение первого года внедрения политики в области проведения оценок, оказывая содействие в обеспечении независимости управления оценки. Однако он не выполняет свою функцию в том, что касается консультирования директора по оценке, отнимает у директората Независимого управления оценки и его сотрудников много времени на совещания, его доклады не свидетельствуют об осуществлении им надзора за деятельностью в области оценки, и, что важнее всего, поскольку этот комитет подотчетен администратору и должен осуществлять надзор за деятельностью директора Независимого управления оценки, такая организационная структура не согласуется с принципом независимости указанного управления (дополнительные соображения относительно Консультативного комитета по ревизии и оценке приводятся в пункте 36 ниже).

## **С. Анализ основных проблем, связанных с архитектурой в области оценки**

32. **Ограниченные возможности для проведения оценок и представления ответов руководства.** Учитывая стремление к обеспечению независимой оценки не части, а 100 процентов страновых программ, Секция оценки страновых программ Независимого управления оценки переходит от проведения оценки каждые два программных цикла к проведению оценки в каждом программном цикле, сокращает продолжительность поездок в страны и в большей степени концентрирует усилия на извлечении уроков исходя из трех ключевых вопросов в целях обеспечения основы для подготовки новых стратегий реализации страновых программ. Пока неясно, возможно ли будет после изменения подхода при нынешней численности персонала сохранить уровень качества в отношении всего числа оценок. На долю Секции оценки страновых программ приходится 28 процентов совокупного годового бюджета<sup>8</sup>, что довольно много по сравнению с другими секциями Независимого управления оценки. Некоторые сотрудники выразили обеспокоенность относительно возможности

<sup>8</sup> Годовой доклад об оценке в ПРООН (2017 год).

проведения 100 процентов оценок в установленные сроки без ущерба для качества<sup>9</sup>, однако на данном этапе еще слишком рано делать какие-либо обоснованные прогнозы.

33. Следует отметить, что в случае преодоления связанной с проведением оценок проблемы и существенного увеличения количества оценок может возникнуть проблема, связанная с ограниченной возможностью представления ответов руководства, поскольку вполне вероятно, что руководство может оказаться не в состоянии обеспечивать подготовку своих ответов таким образом, чтобы в значительной степени способствовать извлечению уроков. Трудность заключается не только в проведении большего числа оценок без ущерба для качества и сроков, но и в обеспечении того, чтобы эти дополнительные оценки представляли собой не просто мероприятие, а средство для достижения результатов в области развития путем получения и распространения знаний, основанных на фактических данных, что требует наличия процедур, способствующих использованию результатов оценок в качестве инструментов для извлечения уроков. Хорошим недавним примером является оценка масштабов нищеты и просьба со стороны руководства ПРООН позволить ему отложить представление ответа руководства, с тем чтобы у него было время для налаживания конструктивного диалога, способствующего извлечению уроков.

34. **Качество децентрализованных оценок.** Результаты анализа качества 261 оценки, проведенной в 2017 году, указывают на снижение качества в период 2016–2017 годов. В частности, доля оценок, признанных удовлетворительными, сократилась с 28 процентов до 20 процентов. Более того, почти половина опрошенных лиц подняли вопрос о качестве децентрализованных оценок, причем почти четверть опрошенных отметили необходимость устранения риска возникновения конфликта интересов в целях повышения качества. Основные организационные проблемы при проведении децентрализованных оценок включают низкий потенциал специалистов по контролю и оценке и региональных консультантов, ограниченное количество времени, уделяемого указанными специалистами вопросам управления оценками, ограниченность ресурсов для проведения децентрализованных оценок, неравномерный доступ к квалифицированным специалистам по оценке и риск возникновения конфликта интересов у руководителей страновых отделений, нанимающих внешних консультантов<sup>10</sup>. Вопрос о конфликте интересов требует дополнительного надзора в соответствии с пунктом 37 политики, а проблемы, связанные с потенциалом в области оценки, могут потребовать объединения в рамках архитектуры в области оценки усилий региональных специалистов по контролю и оценке и Независимого управления оценки.

35. Поскольку нестабильное качество децентрализованных оценок — давно известная проблема<sup>11</sup>, которая часто (но не исключительно) связана с качеством специалистов по оценке в зависимости от региона, Независимое управление оценки могло бы усовершенствовать функцию поиска на веб-сайте Аналитического ресурсного центра, указав рядом с докладами показатель качества и добавив на веб-сайт функцию, выводящую список докладов в порядке убывания этого показателя, а также возможность сортировки докладов по консультантам и показателю качества. Подобная прозрачность для широкой общественности

<sup>9</sup> На 2018 год было запланировано проведение 15 независимых оценок страновых программ, а на 2019 год — 37.

<sup>10</sup> Это создает порочный стимул, заставляющий стремиться к получению положительных результатов при оценке их собственных проектов.

<sup>11</sup> Коллегиальный обзор по вопросам методологии и обмена в отношении Управления оценки ПРООН знаниями (15 января 2013 года); Baastel, “Review of the UNDP Evaluation Policy: Final Report” (8 October 2014).

может побудить страновые отделения не только повысить качество децентрализованных оценок, но и усилить надзор, причем без создания обременительных бюрократических структур. Хотя Аналитический ресурсный центр представляет собой всего лишь сайт — хранилище данных о различных видах оценок, проводимых ПРООН, его можно сделать более удобным для пользователей<sup>12</sup>, особенно если региональные бюро и страновые отделения желают использовать его в качестве ресурса для создания качественного реестра специалистов по оценке.

**36. Консультативный комитет по ревизии и оценке.** Этот комитет является частью механизма надзора за работой Независимого управления оценки. Членский состав комитета был расширен за счет включения в него двух специалистов по оценке, однако большинство его членов являются ревизорами. В начале осуществления политики комитет играл важную роль в обеспечении независимости указанного управления. Однако на данном этапе Консультативный комитет по ревизии и оценке предоставляет (если вообще предоставляет) весьма ограниченную аналитическую информацию относительно политики в области проведения оценок, плана работы Независимого управления оценки и весьма ограниченные рекомендации в отношении децентрализованных функций ПРООН и разработки национальных программ укрепления потенциала, о чем свидетельствуют обзор протоколов заседаний комитета и результаты опросов<sup>13</sup>. Кроме того, поскольку этот комитет подотчетен администратору, такая структура может поставить под угрозу независимость директора Независимого управления оценки. В том, что касается деятельности ПРООН в области оценки, Консультативный комитет по ревизии и оценке превратился из полезной структуры в обременительную.

## IV. Выводы и рекомендации

**37.** Изложенный выше анализ преимуществ и недостатков политики ПРООН в области проведения оценок и архитектуры в области оценки можно подытожить в виде ряда выводов, обеспечивающих основу для выработки рекомендаций, направленных на решение выявленных проблем.

### A. Выводы

**38. Вывод 1. Политика хорошо продумана и полезна.** Политика в области проведения оценок, утвержденная Исполнительным советом ПРООН в сентябре 2016 года, обеспечивает основу, способствующую консолидации независимого управления оценки. Процесс осуществления этой политики 2016 года все еще находится на слишком ранней стадии, чтобы можно было определить ее последствия; кроме того, условия проведения оценок в рамках ПРООН претерпели существенные и весьма позитивные изменения, вследствие чего стало еще труднее увязать перемены (причем даже частично) с внедрением политики.

<sup>12</sup> Не во всех разделах Аналитического ресурсного центра информация размещается или обновляется регулярно. Фактически, необходимо просмотреть довольно много страниц, чтобы найти имена и контактную информацию специалистов по оценке, а затем необходимо отдельно смотреть информацию о том, является ли качество доклада приемлемым.

<sup>13</sup> Как показывают результаты опроса, одна часть респондентов считает Консультативный комитет по ревизии и оценке полезным в качестве надзорной инстанции, а другая — нет, однако результаты анализа протоколов заседаний свидетельствуют о том, что по сравнению с вопросами ревизии и другими вопросами основным вопросам оценки уделяется минимальное количество времени.

39. **Вывод 2. Архитектура в области оценки имеет множество положительных элементов.** В политике подробно изложены функции и обязанности различных элементов архитектуры. В целом в процессе осуществления этой политики Независимое управление оценки укрепило свою роль и повысило качество работы. Политика ПРООН в области проведения оценок 2016 года, наряду с Уставом Независимого управления оценки и руководящими указаниями по проведению оценок 2019 года, обеспечивает надлежащую основу для функционирования механизма оценки, который может реально способствовать превращению ПРООН в способную учиться и подотчетную организацию и повышает эффективность ее деятельности в области развития.

40. **Вывод 3. Необходимость некоторых корректировок.** Исходя из опыта, накопленного в процессе осуществления политики, и в связи с изменением условий осуществления деятельности в области оценки по итогам обзора рекомендуется внести некоторые корректировки в политику и архитектуру в области оценки.

## **В. Рекомендации**

41. **Рекомендация 1.** Следует внести изменение в политику ПРООН в области проведения оценок 2016 года и включить в нее ссылку на Устав Независимого управления оценки и руководящие указания по проведению оценок 2019 года.

42. Кроме того, было бы целесообразно внести следующие изменения в разделы III–V политики в области проведения оценок.

### **Принципы оценки (раздел III)**

43. **Рекомендация 2.** Раздел «Принципы оценки» должен содержать непосредственные указания на Повестку дня в области устойчивого развития на период до 2030 года, гендерное равенство, многообразие, социальную интеграцию, права человека и частный сектор.

### **Процедуры оценки и обеспечение качества (раздел IV)**

44. **Рекомендация 3.** Процесс планирования должен предусматривать консультации с заинтересованными сторонами, и на всех этапах процесса проведения оценки важно, чтобы специалисты по оценке взаимодействовали с заинтересованными сторонами и обеспечивали не только учет национальных условий, но и четкое разъяснение цели, актуальности и результатов оценок с использованием формулировок, не создающих ненужной напряженности.

45. **Рекомендация 4.** При принятии решения о том, что предстоит оценивать, следует четко указывать цели проведения оценок и возможности использования итогов оценок для принятия стратегических решений.

46. **Рекомендация 5.** Повышению качества децентрализованных оценок будет способствовать функциональная подотчетность региональных специалистов по контролю и оценке директору Независимого управления оценки в том, что касается проведения оценок. Дополнительное финансирование со стороны партнерств в области оценки может иметь большое значение для разработки мер по усилению надзора и поддержки в ходе проведения децентрализованных оценок и повышения отдачи от Аналитического ресурсного центра посредством более эффективного использования показателей качества. Следует расширить связанные с проведением оценок обязанности региональных специалистов по контролю и оценке.

47. **Рекомендация 6.** Следует поощрять использование различных и новых видов оценок и методов сбора данных, в том числе, когда это целесообразно, комплексного и системного подхода, при этом внимание следует уделять инновациям и расширению масштабов деятельности.

48. **Рекомендация 7.** По завершении оценок следует готовить информационные материалы о результатах оценок, включая обобщение данных, описание динамики/тенденций на основе подробных данных, которые могут представлять интерес для различных аудиторий.

49. **Рекомендация 8.** Предусмотренное в политике в области проведения оценок требование о представлении по итогам всех оценок ответа руководства в течение установленного срока можно было бы изменить, с тем чтобы уменьшить нагрузку на руководство в этом плане. Что касается независимых оценок страновых программ, то в качестве одного из вариантов ответа руководства можно было бы рассматривать новую страновую программу, а Исполнительный совет мог бы разрешить продление сроков представления ответа руководства.

50. **Рекомендация 9.** Поскольку проведение оценок страновых программ более не является обязательным, но при этом планируется обеспечить охват независимыми оценками 100 процентов страновых программ, можно было бы проявить некоторую гибкость в распределении 1 процента общего объема средств, выделяемого на проведение оценок, путем обеспечения увязки между выделением 0,8 процента средств на оценки, проводимые не силами Независимого управления оценки, и изменениями в деятельности ПРООН и объемом имеющихся финансовых ресурсов. Этому способствовало бы введение ПРООН статьи бюджета для точного учета средств, выделяемых на проведение оценок. Следует устранить двусмысленность относительно объема финансовых ресурсов, опустив слова «при условии наличия соответствующих средств» в последней части предложения в пункте 26.

#### **Архитектура ПРООН в области оценки (раздел V)**

51. **Рекомендация 10.** Учитывая касающуюся независимости структурную проблему, которая обусловлена наличием подотчетного администратору Консультативного комитета по ревизии и оценке и которая может поставить под угрозу независимость директора Независимого управления оценки, следует исключить указанный комитет из архитектуры ПРООН в области оценки.

52. **Рекомендация 11.** Независимый внешний обзор деятельности в области оценки должен проводиться каждые четыре года внешней группой, подотчетной Исполнительному совету.