



Организация Объединенных Наций по промышленному развитию

Distr.: General
24 August 2012
Russian
Original: English

Совет по промышленному развитию

Сороковая сессия

Вена, 20-22 ноября 2012 года

Пункт 5 предварительной повестки дня

Деятельность Группы оценки

Деятельность Группы оценки

Записка Секретариата

В соответствии с решением Совета IDB.29/Dec.7 в настоящем докладе представлена информация о деятельности в области оценки за двухгодичный период, которая дополняет информацию, изложенную в *Ежегодных докладах ЮНИДО за 2010 и 2011 годы*.

Содержание

	Пункты	Стр.
I. История вопроса.....	1	2
II. Контекст и функции	2-3	2
III. Деятельность и вклад Группы оценки	4	2
IV. Обобщение результатов оценок.....	5-25	3
V. Обобщение извлеченных уроков.....	26-29	8
VI. Принятие и осуществление рекомендаций по результатам оценок.....	30	9
VII. Меры, которые надлежит принять Совету.....	31	9



I. История вопроса

1. В решении IDB.29/Dec.7 Совет, в частности, подтвердил важное значение получения государствами-членами объективной и достоверной информации об осуществлении программ ЮНИДО на страновом уровне на основе выводов независимых оценок и накопленного при этом опыта. Настоящий доклад представляется в соответствии с пунктом h) этого решения, в котором Совет просил Секретариат раз в два года представлять доклад о деятельности в области оценки. Настоящий документ следует рассматривать вместе с информацией об оценке, представленной в *Ежегодных докладах ЮНИДО за 2010 и 2011 годы*. В документе зала заседаний будет представлена дополнительная информация *о выводах и уроках, извлеченных из оценок, проведенных ЮНИДО в 2010 и 2011 годах*. Кроме того, все доклады ЮНИДО о независимой оценке размещены на веб-сайте ЮНИДО (www.unido.org/evaluation).

II. Контекст и функции

2. Роль и функции Группы оценки (КГД/ГО) определяются политикой ЮНИДО в области оценки (2006). Согласно этой политике оценка преследует три основные цели: обеспечение отчетности, поддержка управления и стимулирование обучения и инноваций. КГД/ГО отвечает за проведение независимых оценок проектов и программ ЮНИДО, а также глобальных, региональных или организационных вопросов. Кроме того она проводит тематические оценки по конкретным направлениям программной деятельности или тем или иным приоритетам в области развития и вносит вклад в накопление организационного опыта. Функции ЮНИДО в области оценки сообразны нормам и стандартам оценки Организации Объединенных Наций и их ориентированности на независимость, надежность и полезность.

3. Признавая важнейшую роль оценки для анализа и подтверждения результатов, содействия накоплению внутреннего и внешнего опыта, ЮНИДО выделила 640 000 евро для реализации программы работы КГД/ГО на период 2010-2011 годов. Эти средства предназначены для покрытия расходов, связанных с проведением страновых, стратегических и тематических оценок. Данный объем финансирования на 12 процентов выше по сравнению с предыдущим двухгодичным периодом. Проведение независимых оценок проектов и программ по-прежнему финансируется непосредственно из соответствующих бюджетов.

III. Деятельность и вклад Группы оценки

4. Главное внимание по-прежнему уделялось проведению тематических и стратегических оценок с учетом возможностей, которые они предоставляют для накопления опыта, и их более высокой эффективности и в целях обеспечения взаимодополняемости усилий в рамках различных оценок из соображений эффективности использования ресурсов. С учетом их стратегической важности и предоставляемых ими возможностей для

накопления опыта было отобрано пять тематических оценок: вклад ЮНИДО в деятельность механизмов "Единая Организация Объединенных Наций"; деятельность отделений ЮНИДО на местах; вклад ЮНИДО в достижение целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия (ЦРДТ); инициативы по модернизации предприятий и проекты ЮНИДО в области стойких органических загрязнителей (СОЗ). Эти оценки охватывают области, в которых отмечается рост портфелей проектов, и существует потребность в фактологической информации, необходимой для формирования политики и принятия стратегических решений. Кроме того, десять страновых оценок обеспечили возможность для проведения систематического анализа и освоения накопленного опыта. В то же время результаты оценок не следует рассматривать в качестве отражающих все мероприятия ЮНИДО.

IV. Обобщение результатов оценок

Общие выводы

5. Оценочные данные свидетельствуют о том, что нынешний процесс реформы, направленный на укрепление присутствия ЮНИДО и ее влияния «на местах», а также усилия по превращению Организации в «единое целое», дают положительные результаты и могут способствовать устранению многих выявленных в прошлом трудностей и препятствий. Большое число вынесенных по результатам оценок рекомендаций, таких как усиление децентрализации, расширение полномочий отделений и представителей ЮНИДО на местах, повышение роли отделений на местах в области мониторинга и реализации проектов и укрепление административного потенциала отделений на местах, осуществляется через новую систему планирования общеорганизационных ресурсов (ПОР).

6. Страновые программы ЮНИДО находят все более широкое распространение и считаются более гибким механизмом по сравнению с комплексными программами, однако, при этом по-прежнему сохраняется необходимость в уточнении основных характеристик и структур отдельных страновых программ и более четкой ориентированности на спрос. Тем не менее, большинство осуществляемых на страновом уровне программ, в отношении которых проводилась оценка, соответствовали национальным стратегиям и приоритетам, а также механизмам планирования Организации Объединенных Наций, таким как Рамочные программы Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития (ЮНДАФ). Программы и проекты ЮНИДО нередко выполняют роль катализатора, и их осуществление приводит к разработке необходимой политики или стратегий, однако, многие экспериментальные проекты могли бы стать более эффективными, если бы оценке результатов, и в случае их достижения, разработке стратегий расширения рамок или распространения проектов уделялось больше внимания.

7. В ходе проведения оценок нередко выявлялись возможности для дополнительного межсекторального сотрудничества и обеспечения потенциального взаимодействия между проектами, а также выяснялось, что роль подразделений помимо ведущей не была четко сформулирована. Так,

например, эффективность экспериментальных инициатив в области развития агропромышленности или освоения возобновляемых источников энергии можно было бы повысить посредством расширения сотрудничества с Сектором ЮНИДО по предоставлению услуг в области предпринимательства, инвестиций и технологий, что помимо обеспечения более высоких результатов могло бы также способствовать повышению устойчивости. Кроме того, нередко отсутствовали прочные связи с частным сектором, и несмотря на то, что на партнерские отношения с частным сектором довольно часто делались ссылки, в проектных документах не уточнялось, каким образом должно обеспечиваться такого рода взаимодействие.

8. По-прежнему существует необходимость в создании целостной и ориентированной на конкретные результаты системы мониторинга, необходимой для анализа достигнутых на уровне программ результатов и общих показателей. Многие программы и проекты, в отношении которых проводились оценки, не имели надлежащих исходных ориентиров и/или показателей, на основе которых можно было бы оценить достигнутый прогресс. В настоящее время предпринимаются усилия по разработке для Организации согласованных рамок оценки результатов, включая использование показателей результата деятельности. Был разработан проектный документ, посвященный вопросу управления, основанного на конкретных результатах (УОКР), который помимо ориентации на УОКР также будет служить в качестве инструмента для выявления рисков и управления ими.

9. За исключением некоторых перспективных проектов в области агропредпринимательства механизмы поощрения гендерного равенства и учета гендерной проблематики зачастую отсутствовали.

Актуальность и ответственность

10. Как правило, программы и проекты носили актуальный характер и соответствовали приоритетам и стратегиям правительств-партнеров и ЮНДАФ и другим механизмам инициативы "Единая Организация Объединенных Наций". Кроме того, мероприятия, в отношении которых проводилась оценка, содействовали решению проблем устойчивого промышленного развития и осуществлялись в соответствии со стратегическими областями деятельности и полномочиями ЮНИДО. Национальная ответственность обеспечивалась в большинстве случаев, в особенности, когда национальные заинтересованные стороны принимали активное участие в разработке мероприятий и создании руководящих комитетов или других совместных механизмов принятия решений. Однако как было обнаружено в ходе проведения оценок, в некоторых проектах национальные заинтересованные стороны принимали лишь ограниченное участие. Было установлено, что экспертная поддержка ЮНИДО пользуется большим спросом.

Достижение целей

11. Запланированные мероприятия были выполнены в рамках большей части проектов, в отношении которых проводилась оценка. Конечные результаты

было сложнее оценить и проверить ввиду недостаточной эффективности систем мониторинга и отчетности и отсутствия установленных критериев и/или показателей выполнения. Ожидается, что установленная в ЮНИДО новая система программного обеспечения САП поможет устранить многие из существующих недостатков.

12. Многие экспериментальные проекты и действующие при поддержке ЮНИДО технологические центры достигают поставленных целей в плане использования соответствующих технологий, например, в области возобновляемых источников энергии, однако, они не располагают информационно-пропагандистскими стратегиями и стратегиями распространения опыта, необходимыми для обеспечения большей отдачи.

13. В ходе оценок также были выявлены примеры несостоятельности логики, лежащей в основе проведения мероприятий, а именно, логических рамок, предусматривавших достижение слишком далеко идущих результатов с учетом масштаба мероприятий, которые должны были осуществляться, когда результаты невозможно было реально достичь в течение срока реализации проекта.

Эффективность осуществления

14. Проекты/программы ЮНИДО, как правило, отличаются высокой финансовой эффективностью. Однако в ходе осуществления ряда проектов имели место некоторые задержки вследствие нереалистичного планирования, в частности, в отношении закупок и направления экспертов на места, а также были случаи задержек, связанных с участием партнеров, особенно в предоставлении физической инфраструктуры. Было установлено, что в некоторых случаях осуществлению, в особенности мелкомасштабных проектов, реализуемых на базе сельских районов, препятствовало централизованное управление. Проблемы, связанные с закупками, также нередко приводили к снижению темпов осуществления проектов.

Устойчивость

15. Было признано, что высокий уровень институциональной стабильности достигается в том случае, когда учреждения принимающей страны непосредственно участвуют в реализации проектов, и этот уровень снижается, когда проекты осуществляются независимыми подразделениями, отвечающими за их управление.

16. В частности, широкие перспективы обеспечения финансовой устойчивости открываются, когда существующие национальные учреждения привлекаются к участию на протяжении всего периода осуществления проекта. Тем не менее отмечалось, что многие проекты не имели стратегий выхода, и зачастую не было ясности относительно наличия национальных средств для продолжения операции после завершения проекта. В этой связи эксперты по оценке рекомендовали обеспечить более полное соответствие проектов ЮНИДО с рамками планирования и бюджетами правительств.

17. Сообщений о проектах, представляющих угрозу для экологической устойчивости, не поступало. Многие проекты, напротив, оказывают положительное, долгосрочное экологическое воздействие, в том числе те, которые связаны с осуществлением Монреальского протокола и постепенным отказом от СОЗ, а также проекты по внедрению экологически более чистого производства и повышению энергоэффективности.

Основные выводы по результатам страновых оценок

18. Как было установлено, ЮНИДО пользуется большим уважением в качестве партнера, и ее компетенции и опыту дают высокую оценку. Многие правительства принимающих стран указывали на необходимость предоставления услуг ЮНИДО и заявляли о своем желании сотрудничать с Организацией. Считается, что своим участием ЮНИДО содействует повышению эффективности деятельности механизмов инициативы "Единая Организация Объединенных Наций", удовлетворению национальных потребностей и решению приоритетных задач. Подавляющее большинство программ и проектов ЮНИДО носило весьма актуальный характер, и во многих случаях, за исключением тех, где участие местных заинтересованных сторон было ограниченным, уровень национальной ответственности оценивался как высокий. Ориентированность и направленность страновых программ зачастую определялись наличием финансирования, а не национальными приоритетами и потребностями. В действительности отсутствие у ЮНИДО программных ресурсов и ее зависимость от донорского финансирования затрудняют разработку и осуществление ориентированных на условия конкретных стран комплексных страновых программ.

Основные выводы по результатам тематических оценок

Вклад ЮНИДО в деятельность механизмов "Единая Организация Объединенных Наций"

19. Результаты тематической оценки вклада ЮНИДО в деятельность механизмов "Единая Организация Объединенных Наций" показали, что ЮНИДО внесла существенный вклад в обеспечение согласованности в рамках инициативы "Единая Организация Объединенных Наций". В частности, ЮНИДО принимала участие в разработке "единых программ" в странах экспериментального осуществления инициативы "Единство действий" (ЕД) и выступала в качестве важной движущей силы в деле содействия решению вопросов промышленного развития и обеспечения всеобъемлющего характера деятельности Организации Объединенных Наций, направленной на реализацию национальных приоритетов и удовлетворение национальных потребностей. Было признано, что благодаря осуществлению "единых программ" ЮНИДО получила возможность для осуществления руководства мероприятиями в охватываемых ее мандатом областях, а также для обеспечения поддержки своих тематических направлений деятельности в контексте страновых рамочных программ.

Деятельность отделений на местах

20. Результаты тематической оценки деятельности отделений на местах подтвердили важность и полезность представительства ЮНИДО на местах. Отделения на местах оказывают содействие в определении и разработке проектов и программ ЮНИДО в области технического сотрудничества. Они также обеспечивают важную поддержку и в деле реализации проектов/программ, однако, их функции носят больше административный, чем существенный характер. Согласно подсчетам в 2011 году 7,5 процента всех мероприятий ЮНИДО в области технического сотрудничества пришлось на долю сотрудников отделений на местах. Однако многие отделения выразили сомнение относительно принятия на себя более прямой ответственности за осуществление мероприятий в области технического сотрудничества (усиление децентрализации) из-за ограниченности своего потенциала.

Вклад ЮНИДО в достижение целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия (ЦРДТ)

21. Проведенный обзор позволил сделать вывод о том, что вклад проектов ЮНИДО в достижение ЦРДТ носит многообразный характер, однако, он не подвергается оценке и не получает отражения в отчетах на систематической основе. Исключением являются проекты, связанные с Монреальским протоколом, которые, совершенно очевидно, содействовали достижению целевого показателя 7.3 цели 7 (потребление ОРВ). Было отмечено, что проекты по эффективному использованию ресурсов и освоению более чистых технологий содействовали достижению целевых показателей 7.2 (выбросы CO₂) и 7.5 (потребление воды) цели 7, однако, информация о них не поступала на систематической основе. Проекты ЮНИДО, осуществляемые в рамках приоритетной темы сокращения масштабов нищеты за счет производственной деятельности и наращивания торгового потенциала, вероятно, будут способствовать достижению целевого показателя В цели 1 "Обеспечение полной и производительной занятости и достойной работы для всех, в том числе для женщин и молодежи". Однако в процессе обзора было отмечено всего несколько упоминаний о получившем количественную оценку вкладе проектов ЮНИДО в создание рабочих мест или улучшение условий жизни целевых бенефициаров, живущих ниже национальной черты бедности. Исключение составили проекты по подготовке кадров в посткризисных ситуациях и развитию предпринимательской деятельности. Также отмечалось наличие возможной взаимосвязи между проектами по наращиванию торгового потенциала и созданием рабочих мест.

22. ЮНИДО должна уделять более пристальное внимание соответствующим определениям, задачам и показателям ЦРДТ в целях содействия их достижению. Использование проектных показателей, совместимых с национальными показателями ЦРДТ, может стать шагом вперед в обеспечении более точного учета результатов, связанных с достижением ЦРДТИ.

Деятельность ЮНИДО в области стойких органических загрязнителей (СОЗ)

23. В ходе тематической оценки в области СОЗ было установлено, что помощь ЮНИДО сыграла решающую роль в подготовке национальных планов

осуществления (НПВ) во многих странах. Эта помощь включала создание основного потенциала для правительств, проведение первоначальной оценки СОЗ и повышение осведомленности директивных органов.

24. ЮНИДО также сыграла ключевую роль в деле демонстрации и передаче новых технологий для обработки и безопасной ликвидации СОЗ. Новые данные свидетельствуют о положительных результатах, и указывают на то, что в целом ЮНИДО предпринимает правильные шаги, а именно, в целях постепенной ликвидации СОЗ наряду с инвестициями в технологии содействует удовлетворению потребностей в разработке политики и создании потенциала.

25. В ходе тематической оценки было установлено, что быстрое пополнение портфеля проектов в области СОЗ привело к возникновению определенных трудностей, связанных с ограниченностью потенциала ЮНИДО, которые — если они не будут преодолены — могут поставить под угрозу способность ЮНИДО добиваться желаемых результатов. В настоящее время Организация не располагает необходимыми людскими ресурсами для эффективного осуществления объемного портфеля готовых проектов и проектов, находящихся на стадии разработки. Согласно результатам оценки ЮНИДО было рекомендовано продолжать уделять особое внимание практической реализации, передаче исполнительских функций квалифицированным национальным партнерам, а также решить проблему недостатка людских ресурсов путем осуществления реорганизации или набора новых сотрудников.

V. Обобщение извлеченных уроков

26. Уроки, извлеченные из страновых оценок, подчеркивают важность тесного взаимодействия, как на этапе разработки так и на этапе осуществления, с правительствами стран-партнеров и другими национальными заинтересованными сторонами и заинтересованными сторонами в Организации Объединенных Наций, а также важное значение присутствия ЮНИДО на местах. Обеспечение ответственности и активного участия государственных организаций-партнеров способствует повышению эффективности проектов и программ, при этом то же самое можно сказать об обеспечении связи с национальными стратегиями и бюджетными рамками. Для содействия устойчивости поддерживаемых учреждений необходимо обеспечить наличие национальных людских и финансовых ресурсов также и после окончания срока реализации проекта. К тому же было установлено, что частичное финансирование, осуществляемое странами-получателями помощи, приводит к повышению ответственности и способствует упорядоченному выполнению.

27. Горизонтальные связи, создаваемые между проектами и программами ЮНИДО на страновом уровне, способствуют повышению отдачи и эффективности затрат, однако, большое число потенциальных областей горизонтального взаимодействия остаются неосвоенными. Наряду с организационными усилиями, осуществляемыми с целью укрепления внутреннего сотрудничества, особое внимание необходимо уделять

координации программ и обеспечению взаимодействия между ними, распределению ресурсов и обязанностей.

28. Оказание прямой поддержки отдельным учреждениям и компаниям, как государственным так и частным, может привести к искажению ситуации на рынке. В этой связи предпочтение по возможности следует отдавать расширению поддержки большему числу компаний. Укрепление потенциала поставщиков государственных услуг, таких как лаборатории, может способствовать созданию более конкурентоспособного рынка услуг по тестированию, что будет на пользу и частным обслуживающим компаниям и клиентам. Ориентация на частный сектор также может содействовать достижению более эффективных результатов.

29. Одной из важных областей сотрудничества является сотрудничество по линии Юг-Юг, однако, имеющиеся здесь возможности во многом не используются. Проекты в области сотрудничества Юг-Юг зачастую осуществляются в отдаленных районах, сложных условиях и при нехватке ресурсов, и обеспечение управления на месте является жизненно важной необходимостью, которая зачастую недооценивается. В странах, где нет присутствия ЮНИДО, осуществление мониторинга со стороны ЮНИДО представляет собой непростую задачу.

VI. Принятие и осуществление рекомендаций по результатам оценок

30. В целях обеспечения контроля за принимаемыми руководством ответными мерами Группой контроля ЮНИДО была создана система для контроля за принятием и осуществлением рекомендаций по результатам оценок. Показатель принятия рекомендаций по результатам оценок по-прежнему остается на высоком уровне, и в 2011 году он достиг 94 процентов. Одна из проблем заключается в получении информации об осуществлении рекомендаций от руководителей проектов. Такая информация зачастую не предоставляется вовсе или поступает с серьезными задержками. Однако 43 процента рекомендаций, по которым информация была предоставлена, уже выполнены, и 36 процентов находятся в стадии осуществления. Двадцать процентов рекомендаций не было выполнено вследствие их отклонения или из-за отсутствия соответствующих ресурсов, которые нередко предоставляются в рамках последующих проектов.

VII. Меры, которые надлежит принять Совету

31. Совет, возможно, пожелает рассмотреть вопрос о принятии следующего проекта решения:

"Совет по промышленному развитию

а) принимает к сведению доклад о деятельности Группы оценки (IDB.40/13);

b) ссылается на свои решения IDB.29/Dec.7; IDB.34/Dec.3 и IDB.37/Dec.4;

c) подтверждает свою поддержку функции оценки для обеспечения отчетности, накопления опыта и содействия организационным преобразованиям и усовершенствованиям;

d) рекомендует проводить оценки результативности проектов на итоговом этапе и этапе воздействия и учитывать информацию о результативности и накопленном опыте при управлении и стратегическом планировании."
