



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

Distr.: General
13 November 2014
Russian
Original: English

Первая очередная сессия 2015 года
26–30 января 2015 года, Нью-Йорк
Пункт 4 предварительной повестки дня
Оценка

**Ответ Независимого отдела оценки на обзор политики
ПРООН в области проведения оценок**

Содержание

	<i>Стр.</i>
I. Текущая ситуация, история вопроса и выводы.	2
Приложение. Основные рекомендации и ответ Независимого отдела оценки	7



I. Текущая ситуация, история вопроса и выводы

1. В качестве главного органа, отвечающего за политику в области оценки, Исполнительный совет поручил ПРООН периодически содействовать проведению независимого обзора того, какие показатели продемонстрировала организация по сравнению с политикой в области проведения оценок, впервые одобренной Советом в 2006 году. В настоящем документе содержится ответ Независимого отдела оценки ПРООН на заключительный доклад по обзору политики в области проведения оценок 2014 года, осуществленному по поручению Исполнительного совета и проведенному независимой группой по проведению обзора. Это второй обзор политики ПРООН в области проведения оценок. В рамках первого обзора, проведенного в 2010 году, особое внимание уделялось структуре и роли Управления оценки. Изменения в политике ПРООН в области оценки, осуществленные по итогам обзора 2010 года, получили положительную оценку в обзоре 2014 года.

2. Независимый отдел оценки приветствует обзор политики в области проведения оценок и считает его полезным по двум причинам. Во-первых, он обеспечивает комплексную оценку функционирования системы проведения оценок в рамках всей организации. Во-вторых, он обеспечивает беспристрастную оценку полезности и организационно-технического уровня работы самого Независимого отдела оценки.

3. Обзор проходит в поворотный для ПРООН момент, в разгар сложного экономического периода и крупной институциональной реорганизации. Основные заинтересованные стороны стремятся узнать, представляется ли помощь со стороны ПРООН эффективно, результативно и устойчиво, и оказывает ли такая помощь положительное воздействие на жизнь людей, особенно малоимущих. Оценки предназначены для того, чтобы дать ответы на эти вопросы, и предоставить возможность организации извлекать более важные уроки из прошлого опыта. В рамках реакции ПРООН и Исполнительного совета на обзор необходимо признать тот факт, что оценка, наряду с ревизией и соблюдением этических норм, играет решающую роль в успехе организации. Подразделения, важную роль в работе которых играет подотчетность, отчитываются непосредственно Исполнительному совету, укрепляя уверенность в том, что управление ПРООН осуществляется надежными и прозрачными методами.

4. Изложенные в докладе по итогам обзора выводы раскрывают сильные и слабые стороны в осуществлении оценки как на центральном, так и на децентрализованном уровнях. Многие выводы носят структурный характер, и при принятии решений необходимо принимать во внимание главенствующие принципы независимости, достоверности и полезности. При пересмотре политики ПРООН в области проведения оценок следует также учитывать сопутствующие факторы, такие как проходящий в настоящее время процесс реструктуризации ПРООН.

5. Обзор политики в области проведения оценок поднимает пять важных вопросов, которые, по мнению группы проведения обзора, Исполнительный совет может пожелать отразить в пересмотренной политике в области проведения оценок. По каждому вопросу эксперты рабочей группы представили рекомендуемый подход вместе с рядом вариантов. Ответ Независимого отдела оценки на все пять вариантов можно найти в приложении к настоящему докладу.

ду. Независимый отдел оценки считает один из этих пяти вопросов наиболее значимым и заслуживающим более подробного обсуждения: это вопрос качества и беспристрастности децентрализованных оценок.

6. Независимый отдел оценки согласен с ключевым выводом обзора о том, что в системе децентрализованной оценки в рамках ПРООН имеются недостатки. Эти проблемы не являются уникальными для этой организации, поскольку другие организации, занимающиеся развитием, также сталкиваются с аналогичными проблемами; причем эти проблемы не являются новыми для ПРООН, так как в предыдущем обзоре политики также отмечалась необходимость укрепления деятельности в сфере децентрализованных оценок.

7. Децентрализованные оценки призваны служить цели изучения ситуации, и должны способствовать повышению эффективности работы ПРООН особенно на страновом уровне. Две цели оценки – изучение и подотчетность – не являются взаимоисключающими, и акцент на изучении не умаляет необходимость беспристрастности. Децентрализованные оценки должны быть беспристрастными и заслуживающими доверия; они должны обеспечить подотчетность ПРООН перед Исполнительным советом, а также перед правительствами и населением тех стран, где осуществляет свою деятельность ПРООН.

8. Для обеспечения беспристрастности является чрезвычайно важным устранение фактических и потенциальных проблем, поскольку предвзятые оценки не обеспечивают надлежащего учета извлеченных уроков. Вследствие этого Независимый отдел оценки высоко ценит тот факт, что в обзоре политики привлекается внимание к проблеме беспристрастности, несмотря на то, что, по нашему мнению, в обзоре, возможно, завышена степень распространенности такой проблемы для децентрализованных оценок в ПРООН, как отсутствие беспристрастности.

9. В рамках действующей политики в области проведения оценок Независимый отдел оценки играет лишь ограниченную роль в поддержке проведения децентрализованных оценок, осуществляемых по поручению политических и программных подразделений с учетом той тщательности и независимости, которые ожидаются от использования независимых консультантов и организаций. В обзоре политики оговаривается возможность укрепления функции децентрализованной оценки путем прямого участия Независимого отдела оценки. Мы не поддерживаем данный вариант и предпочли бы увидеть укрепление существующей системы. Для проведения децентрализованных оценок силами профессионального кадрового состава оценщиков ПРООН потребуется значительное увеличение штатного расписания или, наоборот, неприемлемое сокращение количества ежегодно проводимых оценок. Вследствие этого одна из главных проблем связана с тем, как наилучшим образом усовершенствовать модель использования консультантов для проведения децентрализованных оценок и успешно решить проблемы беспристрастности и качества, которые возникают при применении данной модели. Поскольку мы не считаем, что предлагаемые в обзоре политики варианты способны в полной мере решить эти проблемы, мы предлагаем ряд дополнительных элементов для эффективной архитектуры децентрализованной оценки в ПРООН.

10. В первую очередь ПРООН нуждается в комплексной стратегии укрепления системы децентрализованных оценок. Независимый отдел оценки считает этот аспект крайне важным, так как децентрализованные оценки являются со-

ставными элементами для независимых оценок, проводимых им на страновом, региональном и глобальном уровнях. Стратегия ПРООН в отношении децентрализованной оценки должна включать обеспечение конкретной численности персонала и подробный бюджет со сметой расходов на программу работы, а также контрольные оценки и показатели работы. Она должна состоять из следующих элементов:

- а) обновление и пересмотр "Руководства по планированию, мониторингу и оценке результатов развития", выступающего в качестве интерактивного директивного инструмента в целях обеспечения соответствующих рекомендаций в удобной форме и возможности их легкого обновления в случае необходимости;
- б) более широкое включение итогов оценки при формулировании и разработке проектов и программ;
- в) обеспечение децентрализованных подразделений, заказывающих и контролирующих проведение оценок, более значительной поддержкой в виде консультационных услуг по вопросам плана и методологии проведения оценки; и
- д) другие формы развития потенциала, такие как обучение персонала страновых отделений.

11. Стратегия должна быть основана на стандартах оценки, которые следует включать в политику в области проведения оценок или в директивные инструкции по проведению оценки, в зависимости от обстоятельств. Такие стандарты должны разрабатываться совместно Независимым отделом оценки и руководством ПРООН и, в случае необходимости, утверждаться Исполнительным советом. Например, если речь идет об обеспечении функционирования новой и улучшенной системы децентрализованной оценки, то новая политика в области проведения оценок должна установить минимальную численность персонала оценщиков по всей структуре ПРООН на региональном и страновом уровнях. Отдельные сотрудники ПРООН не должны сочетать обязанности по контролю и оценке, но должны сосредотачивать свои усилия либо на одном, либо на другом. Совершенно ясно, что в рамках всей организации необходимы дополнительные и более опытные специалисты по оценке.

12. Реформа децентрализованной системы оценки потребует значительных усилий и твердой приверженности со стороны высшего руководства ПРООН для целостного и стратегического решения четко определенных проблем. Несмотря на то что некоторые меры можно принять достаточно быстро, добившись немедленного результата, Независимый отдел оценки понимает, что для повышения профессионального уровня децентрализованной оценки потребуются время, и ПРООН необходимо будет действовать более слаженно, нежели в прошлом. Работу по пересмотру системы необходимо, по мере возможности, начать немедленно, планируя, что адекватные возможности должны присутствовать к началу следующего стратегического плана в 2018 году.

13. Проведение оценок в ПРООН финансируется недостаточно. По имеющимся сметам, расходы на оценку составляют 0,4 процента от бюджета ПРООН; половина этой суммы идет на нужды Независимого отдела оценки, а другая половина – на цели децентрализованной оценки. Это означает, что ежегодно 16 млн. долл. США тратится на оценку деятельности всемирной органи-

зации, расходы которой в 170 странах составляют 5 млрд. долл. США в год. Мы предлагаем поэтапное увеличение бюджета и его превышение со временем уровня в 1 процент бюджета, при этом основная доля дополнительного финансирования должна будет использоваться на региональном и страновом уровнях. Хотя увеличение в три раза бюджета на проведение оценок в ПРООН не является панацеей, это будет важным шагом в направлении повышения качества децентрализованной оценки и демонстрацией того, что ПРООН стремится к достижению намеченных результатов.

14. Надлежащая роль Независимого отдела оценки при проведении децентрализованных оценок заключается в обеспечении надзора. Он не должен играть важную роль в наращивании потенциала или оказывать прямую поддержку в проведении децентрализованных оценок, но при этом он должен установить стандарты и руководящие принципы и оценивать качество децентрализованных оценок. Эффективный надзор является существенным фактором, если стоит задача скорейшего улучшения системы децентрализованной оценки. В рамках пересмотренной системы надзора Независимый отдел оценки должен нести ответственность за:

a) *Содействие беспристрастности оценок.* Уровень беспристрастности может быть повышен путем расширения ознакомления со стандартами в области беспристрастности и увеличения прозрачности процесса оценки.

b) *Оценку качества оценок.* Независимый отдел оценки признает, что существующая система оценки качества (анализ докладов по итогам оценки постфактум) требует улучшения. Доклады по оценке качества должны быть более согласованными и обеспечивать возможность получения отзывов и замечаний по конкретным проблемам.

c) *Контроль реализации стратегии ПРООН по проведению децентрализованных оценок.* Независимый отдел оценки должен пристально следить за своевременностью и результатами новой стратегии ПРООН в целях более активного внедрения культуры оценки в организации.

d) *Отчетность о соблюдении политики в области оценки.* Годовая отчетность должна включать проверку того, были ли запланированные оценки проведены в соответствии с планом. Необходимо на выборочной основе оценивать качество планов проведения оценок путем оценки результатов в области развития.

15. Обзор политики в области оценки 2014 года включает несколько предложений, которые конкретно относятся к роли Независимого отдела оценки. Данный обзор также дает возможность провести соответствующих аспектов, таких как: количество рекомендаций в наших докладах; качество извлеченных уроков, а также осведомленность об используемых в настоящее время системах управления знаниями. В обзоре отмечаются определенные недостатки выполнения Независимым отделом оценки функции оценки качества в отношении децентрализованных оценок. Поэтому отдел приостановил действие системы оценки качества, одновременно начав ее комплексное изучение.

16. В обзоре затрагивается проблема независимости функции оценки. Критической сферой независимости и достоверности является процесс, с помощью которого принимается решение о бюджете по проведению оценок и осуществляется административное управление его выполнением. Исполнительный совет

в своем решении 2014/4 дал четкое указание о том, что ожидает от руководства своевременного выделения достаточного финансирования для выполнения среднесрочного плана проведения оценок на 2014–2017 годы на глобальном, региональном и страновом уровнях. В рамках пересмотра политики в области проведения оценки необходимо внести ясность в роль Совета в принятии бюджета на проведение оценок, а также в процесс определения бюджетных ассигнований на Независимый отдел оценки по сравнению с утвержденным Советом бюджетом. Руководству ПРООН не пристало принимать окончательные решения о доле бюджетных средств, выделяемых на надзор за его деятельностью. Если руководство решит сократить бюджет на проведение оценок без надлежащих консультаций с Советом, то под угрозу будет поставлена степень независимости.

17. Поиск решения освещенных в обзоре проблем потребует коллективных действий и усилий, а также стратегического подхода, позволяющего постепенно выстраивать новую систему оценки, которая была бы способна эффективно удовлетворить многочисленные потребности на нескольких уровнях. Независимый отдел оценки уверен, что ПРООН будет в состоянии реагировать на императивные требования обзора политики. Мы также признаем нашу значительную ответственность за эту реформу функции оценки деятельности ПРООН и высоко ценим доверие, оказанное нам Исполнительным советом. Независимый отдел оценки будет содействовать осуществлению соответствующих реформ политики в области проведения оценки и укреплению функции оценки в рамках всей организации, которая должна включать разработку новой стратегии в области децентрализованной оценки и связанных с ней стандартов. Что касается дальнейших шагов, то Независимый отдел оценки ожидает проведения широких консультаций о будущем системы децентрализованной оценки и взаимодействия с другими подразделениями ПРООН, а также с ФКРООН и ДООН в ходе всего процесса пересмотра политики в области проведения оценки.

**Приложение. Основные рекомендации и ответ Независимого отдела оценки на независимый обзор политики ПРООН
в области проведения оценок**

Рекомендация по итогам обзора 1. Данная политика должна требовать от руководства вводить и применять эффективные системы обеспечения качества для децентрализованных оценок с проверкой их достоверности со стороны Независимого отдела оценки (НОО) и с наложением санкций на не соблюдающие стандарты подразделения. Эти меры должны быть подкреплены обновленными и дополненными руководящими принципами, а также оценкой со стороны Исполнительного совета в отношении дополнительной ценности управленческой информации, получаемой по итогам проведения большого количества малобюджетных оценок разного качества.				
Ответ НОО: НОО выражает согласие с мнением группы проведения обзора политики в том, что руководство должно внедрять эффективные системы обеспечения качества для децентрализованной оценки. Такая система должна быть дополнена: а) эффективной системой надзора в целях оценки качества и беспристрастности децентрализованных оценок; и б) системой стимулов для укрепления культуры в области проведения оценок в рамках всей организации.				
Основные меры	Срок исполнения	Ответственное подразделение (ответственные подразделения)	Контроль	
			Примечания	Статус
1. Комплексная среднесрочная общеорганизационная стратегия усиления контроля качества децентрализованной оценки, разработанная и утвержденная Исполнительным советом (она будет представлена совместно с политикой в области проведения оценки на ежегодной сессии Исполнительного совета 2015 года)	В январе прошло неофициальное обсуждение данной стратегии с Исполнительным советом, а в июне она была представлена на рассмотрение Совета	Региональные бюро, Бюро по разработке политики и поддержке программ (БРППП), Бюро внешних сношений и пропаганды, Бюро по вопросам управления (БВУ)		
2. Учреждение новой системы надзора за проведением децентрализованных оценок. Данная система должна охватывать соблюдение политики в области проведения оценки, оценку качества и беспристрастности децентрализованных оценок, оценку качества планов проведения оценок и осуществление стратегии по укреплению контроля качества децентрализованных оценок.	В январе прошло неофициальное обсуждение данного предложения с Исполнительным советом, а в июне оно было представлено на рассмотрение Совета	НОО		
3. Участие в составлении доказательной базы по итогам оценки включено в процесс управления эффективностью служебной деятельности и развитием.	В январе прошло неофициальное обсуждение данного предложения с Исполнительным советом, а в июне оно было представлено на рассмотрение Совета	БВУ		
4. Разработка и внедрение стратегии эффективного донесения пересмотренной политики в области оценки до всех сотрудников и партнеров.	Завершение работы над стратегией к июню 2015 года и внедрение до декабря 2015 года	БРППП и НОО		
Рекомендация по итогам обзора 2. НОО следует наделить четкими полномочиями для продолжения работы в соответствии с заранее установленным графиком по осуществлению всех шагов в рамках процесса независимой оценки в отсутствие своевременной обратной				

связи с руководством. Необходимо сохранять наиболее серьезные возражения руководства по результатам и рекомендациям оценки для их включения в ответ руководства, при этом не следует позволять задерживать проведение национальных семинаров или публикацию докладов. Подразделения ПРООН (например, страновые отделения), препятствующие завершению независимых оценок, должны подвергаться санкциям с помощью системы "красных флажков".

Ответ НОО: НОО признает, что проведение независимой оценки накладывает обязанности на все заинтересованные стороны. Эти обязанности изложены в политике в области проведения оценки. Отдел также высоко оценивает тот факт, что руководство ПРООН вмешалось и приняло меры в целях сокращения задержек процесса оценки. НОО прилагает усилия по введению более эффективных процессов, которые не приводят к задержкам. НОО будет продолжать укреплять и систематизировать свои процедуры в целях содействия скорейшей выработке решений при спорных случаях.

Основные меры	Срок исполнения	Ответственные подразделения	Контроль	
			Примечания	Статус
1. Новые руководящие принципы процесса проведения оценки результатов в области развития должны предусматривать меры по снижению вероятности возникновения споров и эффективного урегулирования при их возникновении.	Завершение к ноябрю 2014 года	НОО		
2. Новые руководящие принципы процесса проведения тематических оценок должны предусматривать меры по снижению вероятности возникновения споров и эффективного урегулирования при их возникновении.	Завершение к февралю 2015 года	НОО		

Рекомендация по итогам обзора 3. В обзоре содержится рекомендация Исполнительному совету изменить политику таким образом, чтобы подчеркнуть ведущую роль Совета в процедурах замещения должности директора НОО; определения сроков пребывания в этой должности (с учетом оценки показателей работы), в процедурах и сроках продления должностных полномочий, а также в определении полномочий директора по прямой отчетности перед Советом по мере необходимости. Преимущества будут обеспечены за счет структурной независимости Независимого отдела оценки в соответствии с его новым названием.

Ответ НОО: НОО признает, что руководство ПРООН в последние годы приняло ряд мер по укреплению структурной и оперативной независимости НОО, и соглашается с рекомендованным подходом по кодификации этих мер в пересмотренной политике в области проведения оценки. НОО соглашается с дополнительными изменениями в политике, рекомендованными группой по проведению обзора, в том числе с руководящей ролью, которую должен играть Исполнительный совет в замещении, продлении срока полномочий и освобождении от должности директора НОО.

Основные меры	Срок исполнения	Ответственные подразделения	Контроль	
			Примечания	Статус
1. Внесение изменений в политику путем выполнения данной рекомендации.	Завершение внесения изменений в проект политики к декабрю 2014 года	Группа разработки политики в области оценки		

Рекомендация по итогам обзора 4. В обзоре отмечается, что подразделения по проведению оценок ассоциированных фондов и программ развивались совершенно по-разному, и содержится рекомендация о включении в политику новых и гибких подходов, а именно: подразделения по оценке должны обязываться либо представлять свои независимые оценки на рассмотрение НОО для целей обеспечения качества (обеспечения сопоставимых "лучших международных стандартов в области оценки"), либо сотрудничать непосредственно с НОО в плане контроля проведения своих независимых оценок и предоставления отчетности по ним. В связи с этими мерами рекомендуется, чтобы политика требовала от НОО на систематической ос-

нове уделять во всех своих независимых оценках больше внимания вкладу соответствующих фондов и программ в результаты деятельности ПРООН.				
<p>Ответ НОО: НОО может взять на себя дополнительную работу, но это потребует соизмеримых ресурсов и полномочий. НОО может включать оценки показателей ДООН и ФКРООН в системы оценки качества и, как и в случае с децентрализованными оценками ПРООН, взаимодействовать с ФКРООН и ДООН в целях внедрения процессов обеспечения беспристрастности. НОО может также проводить небольшое число стратегических независимых оценок и по просьбе Исполнительного совета включать их в свой среднесрочный план проведения оценок. ФКРООН по-прежнему нуждается в собственных возможностях обеспечения качества децентрализованных оценок, чтобы продолжить свою работу в этой области, особенно в плане включения оценок в свои проекты и программы.</p>				
Основные меры	Срок исполнения	Ответственные подразделения	Контроль	
			Примечания	Статус
1. Включение ФКРООН и ДООН в возрождаемую систему оценки качества децентрализованной оценки.	1 января 2015 года	НОО		
2. Проведение ключевых стратегических независимых оценок, если со стороны Исполнительного совета поступает запрос на их включение в пересмотренную среднесрочную программу.	По запросу Исполнительного совета	НОО		
3. Изменение директивных инструкций по оценке показателей в области развития в целях изучения в явной форме вклада партнерских отношений с ФКРООН и ДООН.	Завершение к ноябрю 2014 года	НОО		

Рекомендация по итогам обзора 5. В обзоре рекомендуется заменить раздел в политике по определениям терминов на более общую редакцию с указанием на то, что НОО будет периодически обновлять и распространять актуальные темы для проведения оценок и соответствующие определения терминов на основе лучших международных стандартов с помощью оперативных пособий и других соответствующих средств.

Ответ НОО: НОО соглашается с тем, что включение некоторых определений терминов в политику в области проведения оценки может не обеспечить достаточную гибкость в адаптации к меняющимся условиям. Тем не менее некоторые другие понятия должны быть четко определены в политике в области проведения оценки, чтобы обеспечить их единое понимание в рамках всей организации. К ним относятся как понятие независимой оценки, так и различия между оценкой в таких сферах, как мониторинг и ревизия. Все определения либо в рамках политики, либо в других документах (например, в директивных документах) должны быть единообразными в рамках всех подразделений ПРООН (особенно определения, которые используются в управлении, основанном на конкретных результатах) и должны отражать международные нормы и стандарты, в том числе устанавливаемые Группой Организации Объединенных Наций по вопросам оценки.

Основные меры	Срок исполнения	Ответственные подразделения	Контроль	
			Примечания	Статус
1. Пересмотренная политика должна содержать определения только отдельных отобранных ключевых терминов. Другие определения должны включаться в директивные документы.	Июнь 2015 года (политика) и декабрь 2015 года (руководящие принципы)	Группа разработки политики в области оценки (политика) и НОО (руководящие принципы)		
2. Все рекомендации должны использовать согласованный набор терминов.	На постоянной основе	НОО, БРППП		