



**Исполнительный совет
Программы развития
Организации Объединенных
Наций и Фонда Организации
Объединенных Наций в области
народонаселения**

Distr.: General
30 July 2001
Russian
Original: English

Вторая очередная сессия 2001 года
10–14 сентября 2001 года, Нью-Йорк
Пункт 4 предварительной повестки дня
Оценка

Оценка
Доклад Администратора

Резюме

Настоящий доклад об оценке, охватывающий период с июля 2000 года по июнь 2001 года, посвящен прогрессу, достигнутому ПРООН в трех стратегических областях осуществления ею функции оценки: а) согласование практики в области контроля и оценки с принципами ориентированного на результаты управления (ОРУ); б) подотчетность по основным видам деятельности; и с) содействие накоплению организационного опыта и налаживанию партнерских отношений. Доклад также содержит результаты основных видов деятельности организации, опирающиеся на два основных источника эмпирических данных: макроэкономические показатели деятельности, полученные на основе данных оценки проектов, и завершенные оценки, проведенные ПРООН и ее ассоциированными фондами и программами. Наконец, в докладе излагаются будущие стратегические направления деятельности по решению текущих задач, связанных со все возрастающей ролью оценки в содействии повышению организационной эффективности и эффективности деятельности в области развития.

ПРООН демонстрирует позитивные результаты в деле совершенствования процедур и методологий ОРУ на всех уровнях мероприятий ПРООН. Прогресс достигнут в доработке систем оценки стратегических результатов, совершенствовании методологии, на основе которой был подготовлен годовой доклад, ориентированный на результаты (ГДОР) за 2000 год, и в согласовании практики контроля и оценки с ориентированными на результаты подходами, разработанными с целью достижения более транспарентной, жесткой и поддающейся контролю оценке эффективности. В своей деятельности ПРООН опирается на богатый опыт и уроки, извлеченные из мероприятий страновых отделений в деле дальнейшего внедрения этих методологических нововведений в области ОРУ.

Как подотчетность по основным видам деятельности, так и организационный опыт играют все большую роль в укреплении культуры деятельности ПРООН. ПРООН приступила к разработке стратегии управления знаниями, которая должна стать движущей силой повышения организационной эффективности и эффективности деятельности в области развития. В свою очередь эмпирические данные всех мероприятий в области оценки подотчетности по основным видам деятельности и организационного опыта можно объединять в более полном объеме для использования информации в реальном масштабе времени в процессе стратегического планирования и принятия решений, а также укрепления транспарентности и подотчетности.

Наконец, в докладе говорится о серьезных усилиях, предпринятых ПРООН для того, чтобы понять, как организационная эффективность, все в большей степени опирающаяся на использование методов ОРУ, сказывается на результатах развития. Одним из элементов этой задачи, решением которой ПРООН уже занимается, является инвестирование в сферу развития партнерских отношений на основе тесного взаимодействия с другими учреждениями по оценке и укреплению потенциала развивающихся стран в области оценки.

Содержание

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
I. Введение	1–3	4
II. Прогресс и задачи	4–26	5
A. Ориентированное на результаты управление	4–7	5
B. Подотчетность по основным видам деятельности	8–20	6
C. Организационный опыт и партнерские отношения	21–26	10
III. Оценка эффективности основной деятельности	27–55	12
A. Макрорезультаты по данным оценки проектов	27–31	12
B. Проведенные оценки	32–55	15
IV. Направления будущей деятельности	56–57	23
V. Решение Исполнительного совета	58	24
Приложение		
Соблюдение требований к проведению оценки		25

I. Введение

1. Функциональная роль оценки продолжает возрастать по мере того, как ПРООН решает задачу внедрения основанного на результатах управления (ОРУ) и формирования в организации культуры, ориентированной на эффективность. Несмотря на значительный прогресс, достигнутый в укреплении оценки в рамках повышения уровня транспарентности и укрепления связи между работой в области оценки и более высоким качеством принятия решений и управления, при решении этих задач необходимо уделять больше внимания укреплению партнерских связей и совершенствованию методологий и подходов, касающихся определения и оценки результатов и повышения эффективности основных видов деятельности организации. В частности, все более настоятельный характер приобретает задача достижения скорейшего прогресса в деле обеспечения того, чтобы эмпирические данные играли решающую роль в повышении качества и результативности осуществляемых при поддержке ПРООН проектов и программ в рамках ее общей стратегии управления знаниями.

2. Достигнутые в этом отношении позитивные результаты очевидны. Явно увеличился спрос на информацию о результатах оценки при резком увеличении числа оценок, проведенных в 1999 и 2000 годах. Более активное использование организацией информации о результатах оценки нашло свое отражение также в годовом докладе, ориентированном на результаты (ГДОР), за 2000 год и в анализе планов оценки. В настоящем докладе, охватывающем период с июля 2000 года по июнь 2001 года, рассматриваются те области, где был достигнут прогресс в области оценки, и текущие задачи, решением которых организация занимается. В более широком смысле в этом докладе Администратор постарался проинформировать Исполнительный совет о том, как меняется функциональная роль оценки по мере того, как ПРООН пытается повысить эффективность своей деятельности и свой вклад в результаты развития. В докладе не только отмечается определенный прогресс, но и признается ряд новых проблем методологического характера, которые встают как перед самой ПРООН, так и в более широком смысле перед всем сообществом, занимающимся вопросами развития, при этом все больше внимания уделяется глобальным целям и роли партнеров в их достижении. В нем поднимаются вопросы «совместной» подотчетности и необходимости создания эффективной коалиции в поддержку конкретных преобразований.

3. В первой части настоящего доклада рассматривается достигнутый прогресс и текущие задачи в трех стратегических областях проведения оценки: а) согласование практики контроля и оценки с принципами ОРУ; б) укрепление подотчетности по основным видам деятельности; и с) содействие накоплению организационного опыта и налаживанию партнерских отношений. Далее в нем приводятся результаты основных видов деятельности, опирающейся на два основных источника эмпирических данных: макроэкономические показатели деятельности ПРООН, полученные на основе данных оценки проектов, и завершенные оценки деятельности, проведенные ПРООН и ее ассоциированными фондами и программами. Наконец, в нем намечены будущие стратегические направления деятельности по решению текущих задач, связанных с дальнейшим укреплением ведущей роли оценки в

содействию организационной эффективности и деятельности в области развития.

II. Прогресс и задачи

A. Ориентированное на результаты управление

4. При подготовке ГДОР за 2000 год был использован ряд доработок, связанных с обратной связью и опытом, накопленным к настоящему времени страновыми отделениями в применении принципов ОРУ. Были доработаны стратегические рамки, ориентированные на результаты (СРР). Была усовершенствована методология, используемая в процессе анализа и подготовки ГДОР, в том числе мероприятия по проверке на основе докладов об оценке, с целью подтверждения информации, предоставляемой программными подразделениями. Была создана база данных ОРУ и проведена подготовка, в том числе для персонала всех страновых отделений и подразделений штаб-квартиры. Был подготовлен анализ региональных тенденций для использования региональными бюро в процессе внутреннего управления. Теперь, после обсуждения Исполнительным советом ГДОР за 2000 год, ПРООН планирует перейти к следующему этапу процесса внедрения ОРУ путем использования извлеченных из ГДОР уроков и отмеченных в нем результатов для стратегического планирования, оценки и руководства в вопросах политики. В этом контексте согласование практики в области контроля и оценки с ОРУ является важнейшим шагом, предпринятым организацией для улучшения оценки эффективности деятельности в рамках новой модели деятельности ПРООН. Многие мероприятия по корректировке осуществляются в рамках более широких организационных усилий, направленных на упрощение всех оперативных процедур и практики путем устранения ненужных процессов, которые не содействуют формированию культуры обеспечения эффективности работы ПРООН и которые влекут за собой большие накладные расходы. Проводятся мероприятия по упрощению деятельности, в которых участвуют региональные бюро, Бюро по вопросам управления, Группа оперативной поддержки и Управление оценки, с тем чтобы деятельность организации по разработке программ и в области отчетности опиралась на ОРУ. Эти мероприятия призваны содействовать укреплению связи между работой в области планирования и достижением результатов с учетом итогов экспериментальной работы, проводимой в этой области некоторыми страновыми отделениями.

5. Корректировка механизмов контроля и оценки ПРООН усиливает основные аспекты переориентации стратегического акцента деятельности ПРООН на результаты развития и эффективность деятельности с точки зрения ее итогов. Совершенствование основных методологий связано с улучшением определения и оценки результатов использования механизма стратегических рамок, ориентированных на результаты (СРР); использование таких «мягких» видов деятельности, как консультирование по вопросам политики, диалог и информационно-пропагандистская работа; более жесткое определение и использование показателей; и оценка стратегии партнерства, проводимой ПРООН в целях достижения запланированных результатов. В рамках процесса пересмотра ПРООН сотрудничает с некоторыми страновыми отделениями в деле опробования методологических нововведений, исходя из того, как новые

подходы к оценке применяются на местах. В настоящее время оценка эффективности деятельности с учетом полученных результатов проходит проверку в Китае и Мавритании. Все мероприятия по корректировке методологий на базе ОРУ находят свое отражение в пересмотренном руководстве “Handbook on Results-Oriented Monitoring and Evaluation” («Контроль и оценка, ориентированные на конкретные результаты»), работа над которым будет завершена к третьему кварталу 2001 года. После этого Управление по оценке приступит к процессу включения в основные мероприятия и программы организации практики ориентированных на конкретные результаты контроля и оценки параллельно с процессом подготовки персонала и расширением технической поддержки и консультативной помощи страновым отделениям.

6. Ориентированные на конкретные результаты подходы к оценке являются одним из средств более прочного внедрения ОРУ и стратегического мышления в рамках организации в увязке с повседневной работой страновых отделений и в тесной связи с ГДОР. ПРООН, делая упор на оценку стратегии партнерства, проводимую ею в целях достижения запланированных результатов, надеется в будущем активизировать совместные с партнерами по развитию мероприятия в области контроля и оценки. Новый подход к ориентированной на результаты оценке призван содействовать расширению масштабов совместной оценки и в большей степени согласованному с партнерами по развитию на страновом уровне контролю за отдельными результатами деятельности.

7. Однако остаются ключевые задачи, которые требуют постоянного изучения и совершенствования методов определения результатов и управления деятельностью. В частности, требуются дополнительные инвестиции в области, касающиеся разработки показателей деятельности, распределения полномочий и подготовки кадров. Предлагаемые нововведения подразумевают изменения в культуре и поведении сотрудников организации и ее партнеров. Таковы задачи, стоящие перед ПРООН, стремящейся в своей управленческой практике и оперативных механизмах опираться на ОРУ и принимающей усилия по содействию расширению деятельности в области развития с учетом целей тысячелетия.

В. Подотчетность по основным видам деятельности

8. Укрепление подотчетности по основным видам деятельности является одной из задач, стоящих перед ПРООН в настоящее время. Хотя некоторые аспекты деятельности ПРООН связаны с достижением этой цели, составляющие ее элементы в комплексе пока еще не складываются в систему подотчетности по основным видам деятельности, вписывающуюся в процесс преобразования организации. Внедрение ОРУ представляет собой хорошую возможность для создания такой целостной и комплексной системы, используя имеющиеся, хотя и разрозненные, элементы.

9. Одной из составляющих этой системы является эффективный надзор, который с организационной точки зрения становится императивом в условиях децентрализации и преобразований, направленных на активизацию и получение результатов в области развития. ПРООН создала Группу надзора, которая соединяет элементы подотчетности, касающиеся результатов развития,

вопросов преобразования организации и подотчетности по основным видам деятельности. Как отмечалось в годовом докладе о деятельности в области внутренней ревизии и надзора (DP/2001/13), с помощью этого механизма осуществляется координация и оптимизация надзорных функций Группы оперативной поддержки, Управления ревизии и анализа эффективности работы и Управления оценки, укрепляя тем самым связи и взаимодействие всех механизмов надзора.

10. Управление оценки играет ключевую роль в деле поощрения и укрепления процесса создания системы подотчетности по основным видам деятельности путем увязывания различных механизмов и методологий контроля и оценки. Тремя важнейшими инструментами этой системы являются система соблюдения требований к проведению оценки, система отслеживания действий, предпринимаемых во исполнение рекомендаций по оценке, и разработка подхода к оценке результативности. Эти механизмы и методологии находятся на различных этапах разработки и внедрения.

1. Соблюдение требований к проведению оценки

11. Соблюдение требований к проведению оценки остается одним из ключевых аспектов подотчетности по основным видам деятельности. За период утверждения проектов, охватываемый настоящим докладом (1991 год), коэффициент соблюдения требований к проведению оценки составил 72 процента против 64 процентов, зарегистрированных годом ранее (DP/2000/34), но не достигнув целевого показателя на уровне 75 процентов (см. приложение). Если самые высокие показатели соблюдения требований были зарегистрированы в Региональном бюро для Азии и Тихого океана (РБАТО), достигнув 84 процентов (против 78 процентов по данным за 2000 год), хотя у него имелся наибольший портфель проектов, подлежащих оценке, самые высокие показатели увеличения (с 54 процентов до 77 процентов) были зарегистрированы в Региональном бюро для арабских государств (РБАГ). Низкие показатели соблюдения требований Бюро по политике в области развития (БПР), которые поднялись с 29 процентов до 50 процентов, отчасти повлияли на достижение целевых показателей соблюдения требований на уровне 75 процентов. Кроме того, содержащаяся в приложении информация свидетельствует о том, что количество отчетов по итогам оценки, представленных Управлению оценки в 2000 году, возросло на 26 процентов (178 отчетов по сравнению со 141, которые были получены к тому же времени в 2000 году). Стабильная тенденция ежегодного увеличения количества отчетов об оценке, зарегистрированная после внедрения в 1998 году ОРУ, является важным событием с точки зрения роли и возможностей более широкого использования эмпирических данных для обеспечения эффективности работы организации и процесса развития.

12. Однако именно в связи с увеличением требований, предъявляемых к организации в результате внедрения ОРУ, нынешняя система соблюдения требований не является самым эффективным подходом с точки зрения своевременного представления информации об оценке, необходимой для выработки мер по выправлению положения и принятия решений в области политики. Поэтому, уделяя первоочередное внимание более тесной увязке рекомендаций с итогами оценки и извлеченными уроками, с одной стороны, и решениями в области управления и совершенствованием организационной

практики — с другой, ПРООН в настоящее время разрабатывает систему отслеживания результатов оценки, с тем чтобы она действовала в качестве механизма планирования и контроля для проведения оценки, принятия последующих мер в области управления в связи с содержащимися в оценках рекомендациями и отслеживания хода их осуществления. Новая система отслеживания, которая будет функционировать в масштабах реального времени, предусматривает более активное использование планов в области оценки и содействие повышению эффективности мер в области управления. После первоначального опробования в некоторых страновых отделениях к концу 2001 года будет проведен пересмотр этой системы.

13. Как отмечалось в докладе за 2000 год, планы в области оценки были подвергнуты анализу с целью рассмотрения оценок, запланированных на 2000 год, в разбивке по региональным бюро и приоритетным направлениям деятельности. Результаты свидетельствуют о том, что в трех региональных бюро наибольшее число оценок было посвящено вопросам управления. В Региональном бюро для Латинской Америки и Карибского бассейна (РБЛАК) эта цифра составила 40 процентов; в Региональном бюро для Европы и Содружества Независимых Государств (РБЕС) — 25 процентов, а в Региональном бюро для Африки (РБА) — 31 процент. Вторыми по значимости темами оценок для каждого из этих бюро были следующие: РБЛАК — нищета (14 процентов); РБЕС — нищета (15 процентов); РБА — окружающая среда (26 процентов). В РБАТО наибольшее число оценок было посвящено проблемам нищеты (31 процент), далее следовали проблемы управления (26 процентов), а в РБАГ наибольшее число оценок было посвящено проблемам нищеты (45 процентов), далее следовали проблемы окружающей среды (19 процентов). На гендерные вопросы, ВИЧ/СПИД, информационно-коммуникационные технологии и конфликтные и постконфликтные ситуации во всех бюро приходилось от 1 до 8 процентов. Эти результаты позволяют сделать более полный анализ, чем предварительные данные, указанные в докладе за прошлый год.

14. Система отслеживания оценки на основе результатов будет внедряться с помощью многолетних скользящих планов оценки, в соответствии с которыми все страновые отделения и оперативные подразделения штаб-квартир установят цели в области оценки для отдельных результатов осуществления СРР за конкретный период рамок странового сотрудничества (РСС). Таким образом, планы в области оценки станут структурным элементом системы отслеживания, в рамках которой рекомендации увязываются с процессом принятия решений и их осуществлением. Будут предприняты шаги по интеграции этой системы отслеживания в электронную систему управленческой информации ПРООН для ОРУ, с помощью которой можно будет регистрировать мероприятия в области оценки в реальном масштабе времени и выполнять функции институциональной памяти для всех оценок с их соответствующими выводами и результатами. Следовательно, система отслеживания призвана контролировать деятельность ПРООН в области оценки во всем ее объеме, обеспечивать прогресс в осуществлении рекомендаций и служить хранителем эмпирических данных, которые могут использоваться для накопления организационного опыта и управления знаниями.

2. Методологии оценки результативности и улучшения обратной связи

15. На общеорганизационном уровне ГДОР действует как основной инструмент обеспечения обратной связи в вопросах, касающихся деятельности ПРООН по содействию получению важнейших результатов в области развития на страновом, региональном и глобальном уровнях. ГДОР за 2000 год, хотя и касается только этого года, дает конкретные примеры того, как данный инструмент укрепляет подотчетность по основным видам деятельности, в том числе определение областей будущей оценки. По сравнению с предыдущим докладом ГДОР за 2000 год свидетельствует о серьезных изменениях в тенденциях и направленности мероприятий ПРООН, а также содержит эмпирические данные о результатах, которые отвечают широким целям, устанавливаемым в планах работы Администратора. Сам ГДОР за 2000 год был подготовлен на основе методологии, которая была усовершенствована с учетом уроков, извлеченных при подготовке ГДОР за 1999 год, и замечаний Исполнительного совета по нему.

16. В результате более широкого принятия в рамках организации принципов ОРУ ПРООН пришла к выводу, что существует три основных механизма проведения оценки, которые в совокупности являются возможными элементами системы подотчетности по основным видам деятельности. Этими тремя элементами являются механизмы контроля и оценки с целью углубленного анализа проводимых мероприятий и их результатов (о которых идет речь в пунктах 5–7 выше); мероприятия на страновом уровне, которые в настоящее время носят название страновых обзоров и в рамках которых происходит оценка и подтверждение стратегического вклада мероприятий ПРООН в деятельность в области развития; и определение результативности на страновом уровне (ОРСУ), позволяющее оценивать результативность поддержки ПРООН той или иной страны за более длительный период. Механизмы контроля и оценки уже достаточно хорошо разработаны, а методология ОРСУ требует дополнительной работы.

17. До недавнего времени страновые обзоры были главными механизмами управления, подотчетности и оценки опыта для ПРООН, правительств, а также Исполнительного совета с точки зрения деятельности ПРООН на страновом уровне. Однако в связи с переходом организации на ОРУ страновые обзоры должны быть в большей степени ориентированы на результаты и в них должен делаться больший акцент на результаты развития и стратегии партнерства. С учетом ориентации на результаты для разработки новых РСС центральное значение приобретает оценка и подтверждение результатов, содержащихся в страновых обзорах мероприятий, осуществляемых при поддержке ПРООН.

18. В ноябре 2000 года функции, касающиеся страновых обзоров, находившиеся в ведении Группы оперативной поддержки, были переданы Управлению оценки, которое стало играть ведущую роль в деятельности по согласованию методологий страновых обзоров и принципов ОРУ. В 2001 году планируется провести обзоры более чем в 50 странах, в которых истекают сроки РСС. В рамках серии консультаций были приняты временные механизмы проведения страновых обзоров до полного завершения разработки новой методологии, совместимой с принципами ОРУ. В рамках процесса пересмотра Управления оценки, будучи независимым подразделением, в 2001 году непосредственно проведет страновые обзоры в ряде стран. Цель этих

страновых обзоров заключается в удовлетворении потребности в обеспечении и подтверждении качества результатов развития. Обзоры будут связаны с решением ряда важнейших вопросов, касающихся определения стратегии ПРООН и нужности ее программ, эффективности этих программ, управления ими и извлеченных уроков. Для проведения таких обзоров отбор стран будет производиться на основе географического баланса, особенностей страны и охвата главных направлений деятельности и основной практики ПРООН. Управление оценки представит эти страновые обзоры, вместе с глобальным анализом извлеченных уроков, на будущей сессии Исполнительного совета.

19. В 2000 году Управление оценки завершило опробование методологии ОРСУ в Буркина-Фасо и Малави. Задача ОРСУ заключается в получении эмпирических данных, касающихся общего вклада и результативности мероприятий ПРООН за большой период времени, а также укрепления и совершенствования методологических процедур и подходов с целью получения точных результатов деятельности и ее последствий. В 2001 году опробование ОРСУ началось на Филиппинах, став завершающим мероприятием первого этапа эксперимента. Результаты, полученные по этим трем странам, уже свидетельствуют о возможности оценки результативности мероприятий в области развития за более длительный период, но одновременно поднимают вопрос о больших накладных расходах в связи с применением такой непростой методологии.

20. Важное значение имеют обеспечение широкого участия и подтверждение результатов с использованием различных методов (оценка участников, документальные свидетельства, количественный анализ и обследования). Для совершенствования методологии ОРСУ и определения параметров, обеспечивающих минимальные накладные расходы для организации, будет организован семинар. Управление оценки надеется обобщить результаты ОРСУ путем а) придания методологии и процессу более концептуального и аналитического характера; б) укрепления возможностей в деле проведения оценки результативности; и с) распространения этого опыта на другие страны, в которых осуществляются программы, и проведения ограниченного числа оценок.

С. Организационный опыт и партнерские отношения

21. ПРООН по-прежнему глубоко привержена идее управления знаниями, признавая тот факт, что эмпирические данные и опыт, накопленный в результате проведения оценок, составляют основу этой общеорганизационной приверженности. Непосредственно откликаясь на основные рекомендации по результатам оценки системы субрегиональных ресурсных механизмов (СРМ), проведенной в 2000 году, ПРООН в январе 2001 года приступила к разработке стратегии управления знаниями, в рамках которой, в частности, будут намечены пути, с помощью которых ПРООН намерена определять, организовывать и применять знания для осуществления своей деятельности и передачи опыта. В процессе разработки этой стратегии ПРООН провела глобальные онлайн-консультации с целью узнать мнение персонала ПРООН всех уровней по данному вопросу, ориентированное на конкретные действия рабочее совещание по обобщению вопросов онлайн-консультаций и, совместно с высокопоставленными руководителями ПРООН,

семинар по вопросам управления знаниями, в ходе которого были установлены параметры внедрения стратегии управления знаниями к концу 2001 года. Разработку самой стратегии осуществляют четыре основных подразделения, которым принадлежит ведущая роль в различных аспектах управления знаниями, а именно Бюро по политике в области развития, Центр повышения профессиональной квалификации, Управление информационных систем и технологий и Управление оценки.

22. Основной целью принятия ПРООН стратегии управления знаниями является активное стимулирование передачи знаний в условиях проходящего в организации процесса децентрализации. Кроме того, она создаст условия для того, чтобы роль контроля и оценки, твердо опирающаяся на эмпирические данные, стала главным элементом стратегического планирования и управления. В настоящее время в выпускаемом Управлением оценки издании “Essential” («Основные сведения») используются такие эмпирические данные, содержащиеся в концептуальных и аналитических документах, составленных на основе внутренних и внешних источников, для изложения различных вариантов политики и уроков, которые были извлечены из работы различных служб в области развития и имеют приоритетное значение с общеорганизационной точки зрения. Темами подготовленных за отчетный период выпусков «Основных сведений» (некоторые из них еще находятся в производстве) являются информационно-коммуникационные технологии; права человека; прекращение распространения ВИЧ/СПИДа; выборы; и лица, перемещенные внутри страны.

23. Проводимая Управлением оценки внутренняя оценка неоднократно свидетельствовала о том, что нынешняя структура Центральной базы данных оценок (ЦБДО) требует существенной перестройки с целью приведения ее в соответствие с принципами ОРУ и обеспечения ее функционирования в качестве механизма накопления организационного опыта в реальном масштабе времени. В настоящее время ЦБДО функционирует как отдельная система базы данных, делающая больший упор на сборе знаний, касающихся различных аспектов информации по результатам оценки, а не на обмене такими знаниями. Поэтому в настоящее время идет процесс преобразования ЦБДО с целью превращения ее в составной элемент формирующейся в ПРООН системы управления знаниями. Она будет функционировать как модуль электронного обмена данными в работе ПРООН в области оценки и извлечения уроков из практической деятельности, связанный с механизмом поиска, позволяющего находить данные, конкретно касающиеся оценки.

24. С 1998 года Управление оценки расширяет сеть по оценке (ЭВАЛНЕТ) в качестве механизма создания сетей и передачи знаний с целью укрепления потенциала оценки в области развития персонала страновых отделений ПРООН. Члены ЭВАЛНЕТ содействуют корректировке практики контроля и оценки с учетом принципов ОРУ и вносят вклад в развитие оценочно-поисковой системы ПРООН. Хотя такое участие позволило провести практическую проверку деятельности по совершенствованию механизмов контроля и оценки на местах, ЭВАЛНЕТ не использует в полном объеме свой потенциал в области создания сетей и обмена между ее членами сводятся к обмену опытом и передаче знаний. В контексте разрабатываемой ПРООН стратегии управления знаниями структура и роль ЭВАЛНЕТ будут

адаптироваться с учетом принятой организацией стратегии эффективного использования организационного опыта.

25. В условиях уделения все большего внимания результатам процесса развития укрепление потенциала оценки результатов развития, особенно в странах-партнерах, по-прежнему является главным направлением деятельности по содействию повышению эффективности развития. Управление оценки ПРООН и Департамент оперативной оценки (ДОО) Всемирного банка взаимодействуют в создании Международной ассоциации по вопросам оценки процесса развития (МАОР). Главной задачей МАОР является пропаганда оценки процесса развития как ключевого механизма содействия транспарентности и подотчетности в процессе принятия решений и управления на страновом уровне, а также решению вопросов, касающихся накопления и передачи знаний и опыта, и вопросов развития на глобальном уровне. Временный руководящий комитет МАОР, состоящий в основном из представителей Юга, разрабатывает предложения об уставе, программе работы и плане финансирования МАОР. Эти предложения будут представлены более широкому составу в начале 2002 года, что будет означать официальное начало работы МАОР.

26. Межучрежденческая рабочая группа по оценке (МРГО) представляет собой еще один механизм содействия укреплению потенциала в области оценки на уровне доноров, который занимается решением вопросов и задач, связанных с организационной эффективностью и эффективностью процесса развития. Проведенный внешний обзор деятельности МРГО с целью оценки ее эффективности и пользы, позволил сделать вывод о том, что МРГО полезна как неофициальный форум для обмена информацией, но она не ориентирована на мероприятия в интересах укрепления потенциала организаций-членов в области оценки. В качестве решительного шага в деле повышения своей роли, которая до настоящего времени является второстепенной, на своем последнем совещании (апрель 2001 года) МРГО постановила внести существенные изменения в свои цели, методы и приоритетные области на текущий год. Серьезным изменением стало создание тематических рабочих групп, исходя из того, что деятельность каждой из них будет координировать руководитель из числа ее членов и каждая из них будет разрабатывать свою повестку дня и ежегодный план работы с согласованными конечными целями. Созданы четыре рабочие группы по следующим целям: нормы и стандарты Организации Объединенных Наций (руководитель — ЮНИСЕФ); знания и опыт (руководитель еще не определен); Рамочная программа Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития (РПООНПР) (руководитель — ЮНФПА); и укрепление потенциала в области развития (руководитель — Всемирный банк). Каждая рабочая группа будет предпринимать усилия для того, чтобы распространение продукции и результатов, производимых в рамках ее мандата, охватывали более высокий уровень системы Организации Объединенных Наций и отдельные организации-члены. Ориентация членов МРГО на результаты и эффективность отражает и являющиеся главными для ОРУ принципы партнерства, и стремление добиваться более серьезных изменений в процессе развития.

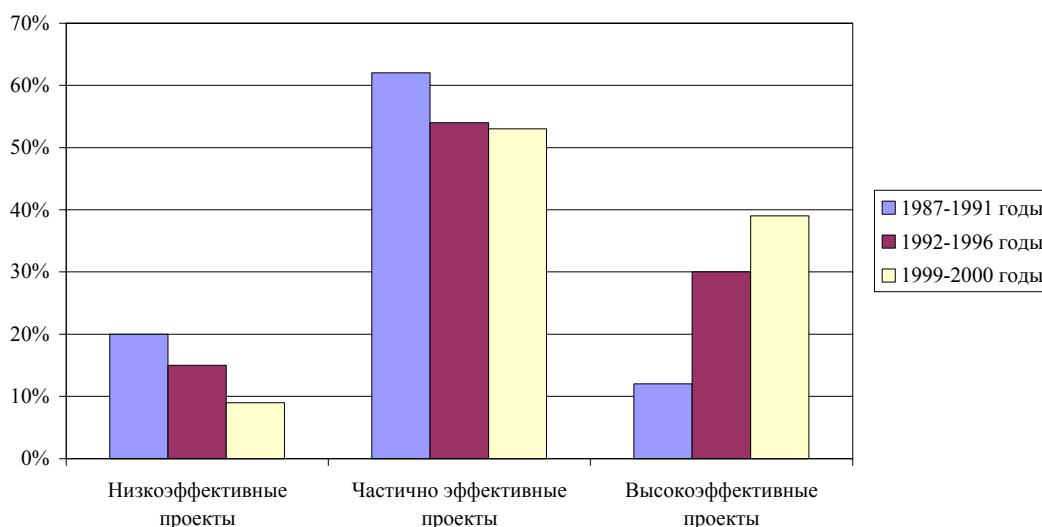
III. Оценка эффективности основной деятельности

А. Макрорезультаты по данным оценки проектов

27. Второй год подряд эффективность деятельности ПРООН регулярно оценивается на основе подтвержденных полученными эмпирическим путем данными о результатах оценок проектов с 1987 года. Подготовка первого доклада ПРООН об эффективности деятельности в области развития, который был представлен Исполнительному совету на его третьей очередной сессии 2000 года, стала первым шагом по пути оценки результативности деятельности ПРООН в области развития. Представленный анализ дополняет и в ряде случаев подтверждает выводы, содержащиеся в ГДОР 1999 года. Доклад об эффективности деятельности в области развития положил начало давно назревшему обсуждению в ПРООН и Исполнительном совете вопроса об оценке деятельности ПРООН в области развития. В настоящее время завершается работа по подготовке второго доклада, в котором приводится информация, которая уточняет выводы, сделанные в первом докладе, с учетом еще 150 оценок ПРООН, проведенных за период 1999–2000 годов.

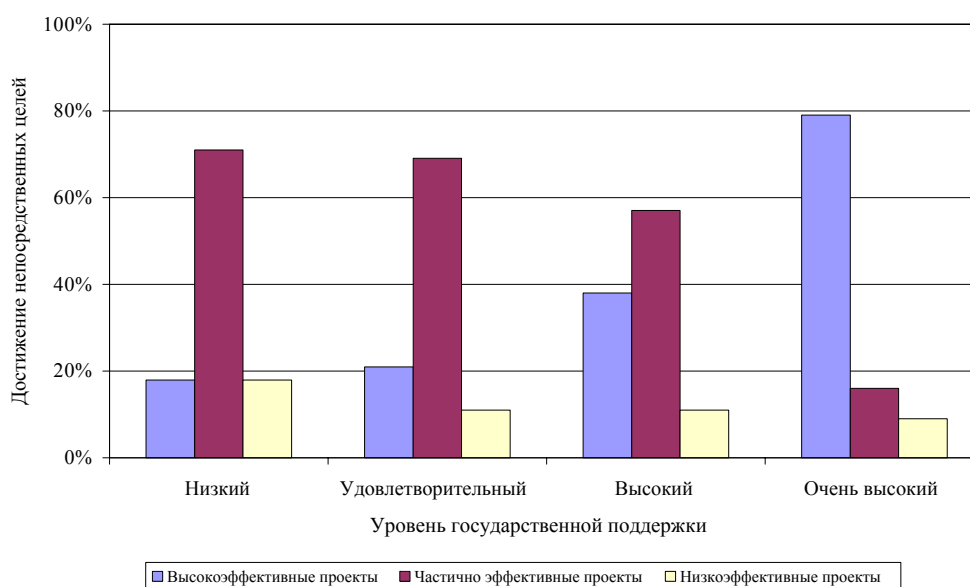
28. Полученные эмпирическим путем данные, которые приводятся в докладе об эффективности деятельности в области развития 2001 года (будет выпущен в ноябре 2001 года), более убедительно подтверждают содержащиеся в докладе 2000 года выводы о повышении эффективности деятельности ПРООН по достижению непосредственных целей проектов за три различных периода, по которым проводились оценки: 1987–1991 годы, 1992–1998 годы и 1999–2000 годы. За два последних периода процентная доля проектов с низкими показателями достижения непосредственных целей снизилась на 47 процентов, а доля проектов с высокими показателями достижения таких целей возросла на 34 процента (диаграмма 1). В целом доля проектов ПРООН, квалифицируемых как в значительной мере или частично достигших своих непосредственных целей, увеличилась с 83 процентов в 1992–1998 годах до 92 процентов в 1999–2000 годах.

Диаграмма 1
Достижения непосредственных целей: сопоставление
по периодам времени



29. Полученные эмпирическим путем данные, включенные в первый доклад об эффективности деятельности в области развития, свидетельствуют о том, что эффективность деятельности сильно зависит от степени ответственности участников осуществляемой деятельности. Эта взаимосвязь четко показана на диаграмме 2, подготовленной по данным последних оценок за 1999–2000 годы: в 78 процентах случаев, когда государственная поддержка оказывалась в весьма существенных объемах, непосредственные цели достигались в значительной степени, и лишь в 9 процентах случаев отмечались низкие показатели эффективности. Эти данные говорят о том, что по сравнению с периодом 1992–1998 годов, когда соответствующие данные, включенные в доклад 2000 года, составляли 60 процентов и 5 процентов, наблюдается повышение эффективности проектов. Что касается тех проектов, которым в 1999–2000 годах оказывалась слабая государственная поддержка, то процентные доли проектов с высокими и низкими показателями достижения непосредственных целей составляли 14 процентов, тогда как 71 процент приходился на проекты, непосредственные цели которых были достигнуты частично.

Диаграмма 2
Достижение непосредственных целей в зависимости от уровня государственной поддержки



30. Помимо вопроса о результативности проектов в докладе об эффективности деятельности в области развития 2001 года особое внимание также уделяется таким двум не менее важным частным тематическим вопросам, как значение ответственности участников как фактора, влияющего на результаты процесса развития и способы повышения результативности дальнейшей деятельности ПРООН путем разработки политики, осуществления

мероприятий на уровне проектов и задействования различных механизмов осуществления. Исходя из данных оценки, которые будут приведены в докладе за текущий год, можно сделать вывод о том, что основными стратегиями, которые ПРООН использует для повышения ответственности на национальном уровне, являются разработка и использование международных стандартов, выполнение функций беспристрастного посредника и применение программного подхода. Основные стратегии оказания помощи на уровне разработки политики включают предоставление консультаций и рекомендаций по вопросам политики, поощрение национального диалога и принятие мер по укреплению потенциала.

31. Как в отношении повышения национальной ответственности, так и в отношении помощи на уровне разработки политики полученные эмпирическим путем данные свидетельствуют о том, что политика и стратегии, непосредственно касающиеся этих двух направлений, оказывают более сильное воздействие на эффективность деятельности в области развития. При этом следует, однако, отметить, что данные о результатах осуществления проектов, на которых основаны эти выводы, все еще являются недостаточно полными, так же как данные, полученные по результатам оценок, не содержат достаточной информации, которая позволяла бы сопоставить достоинства различных стратегий с точки зрения поощрения национальной ответственности или деятельности по разработке политики. Кроме того, осуществляемый в результате таких оценок анализ не обеспечивает достаточной степени дезагрегирования данных, не отражает в достаточной степени специфику различных стран и не может использоваться для принятия решений в отношении стратегических альтернатив. Помимо этих и других аналогичных выводов в докладе об эффективности деятельности в области развития также будут намечены последующие меры по использованию накопленного опыта и установлению исходных ориентировочных показателей, касающихся будущей практической работы и научных исследований в области оценки. В случае, если при этом будут выявлены какие-либо нестыковки или недостатки, ПРООН будет искать ответ на вопрос о путях утверждения новых методов работы, способствующих накоплению «критической массы» информации, необходимой для составления будущих докладов и осуществления строгой всеобъемлющей оценки эффективности деятельности ПРООН.

В. Проведенные оценки

32. При проведении вышеуказанных мероприятий ПРООН более систематически использует все формы оценки как в интересах укрепления подотчетности по основным видам деятельности, так и в интересах накопления организационного опыта. В настоящее время ПРООН требует от руководителей ответов по результатам всех стратегических оценок и ведет учет проведенных оценок с помощью механизма последующего контроля руководителей за осуществлением рекомендаций. В отчетный период, охватываемый настоящим докладом, осуществляемая на организационном уровне программа стратегических и тематических оценок, которую осуществляет Управление оценки, включала: оценку неосновных ресурсов ПРООН; оценку прямого исполнения; и проводимую ПРООН и правительством Японии совместную

оценку финансируемых правительством Японии и осуществляемых ПРООН проектов в Восточном Тиморе и Косово. По результатам этих оценок были сделаны подтвержденные полученными эмпирическим путем данными выводы, которые облегчают разработку политики и стратегии организации по таким жизненно важным вопросам общеорганизационного масштаба, как механизмы финансирования программ, эффективность механизмов осуществления и содействие в урегулировании конфликтов и помощь на постконфликтном этапе. Углубленные оценки первых рамок глобального сотрудничества, проведенные Бюро по политике в области развития (БПР), были представлены Исполнительному совету на его третьей очередной сессии 2000 года. Деятельность связанных с ПРООН фондов и программ в области оценки, которая рассматривается ниже, также является важнейшим источником информации, из которого идет пополнение накопленного организацией массива данных, полученных эмпирическим путем.

1. Оценки ПРООН

Оценка неосновных ресурсов ПРООН

33. Во исполнение решения 98/2 Исполнительного совета ПРООН в 2001 году завершила проведение оценки, посвященной изучению и анализу всех направлений деятельности, финансируемых за счет неосновных ресурсов, и осуществленной с целью выявить новые задачи организации и заложить основу для будущего диалога с Советом. Важнейшее значение для решения этих вопросов имеет установление взаимосвязи между основным и неосновным финансированием, и разработанный в рамках МРФ и СРР комплексный подход к этим двум видам финансирования, которые, как показывает практика, является правильным подходом, применение которого представляется своевременным, особенно с учетом нынешних реалий в том, что касается общего положения с оказанием помощи. Этот подход лишний раз доказывает необходимость существенной корректировки соотношения основных и неосновных ресурсов, выделяемых в целях оказания содействия достижению тех или иных результатов в области развития. Помимо вопроса о взаимодополняемости основных и неосновных ресурсов, при проведении оценки также уделяется внимание вопросу о том, какую конкретно роль основное финансирование играет в укреплении способности организации выполнять свой глобальный мандат в области развития, и подчеркиваются важнейшие функции организации, требующие выделения надлежащего объема основных ресурсов. И наконец, вопрос о национальном потенциале и внутреннем потенциале ПРООН рассматривается как вопрос, решение которого имеет важное значение для эффективного функционирования организации в условиях усиления конкуренции.

34. Представленные в докладе рекомендации основаны на полученных эмпирическим путем данных, собранных Группой оценки, и, таким образом, они содержат информацию, которая может быть полезной для ПРООН при определении ее политики и стратегии финансирования за счет неосновных средств. Руководство ПРООН представило свой ответ Исполнительному совету на его ежегодной сессии 2001 года в документе DP/2001/12, в котором были подтверждены результаты оценки, в частности в том, что касается МРФ. Руководство ПРООН также признало необходимость укрепления потенциала ПРООН в области мобилизации ресурсов и подчеркнуло, что основные

ресурсы остаются главной опорой ПРООН и что, хотя неосновные ресурсы являются важной составляющей, которая дополняет основное финансирование, они не являются взаимозаменяемыми с основными ресурсами.

Прямое исполнение

35. По просьбе заместителя Администратора и при содействии со стороны Управления ревизии и анализа эффективности работы (УРАР) Управление оценки осуществило оценку практической деятельности ПРООН по реализации прямого исполнения.. Эта оценка, проведенная в третьем квартале 1999 года, специально посвящена вопросу о возложении на ПРООН функций учреждения-исполнителя (резюме оценки содержится в приложении к документу DP/2001/CRP.13). Основной вывод по результатам оценки в целом состоит в том, что ПРООН пора в корне пересмотреть свой подход к исполнению в широком смысле в связи с переносом акцента на результат и принятием новой модели оперативной деятельности ПРООН. Главная задача сейчас заключается в том, чтобы определить надлежащий арсенал методов осуществления услуг ПРООН, который отвечал бы ее нынешним и будущим потребностям. Решить эту задачу, вероятно, можно, сделав при проведении оценки ПРООН упор на применение гибкого подхода к методам осуществления, которые должны позволять ей оказывать техническую помощь и помощь в отношении осуществления с учетом интересов клиентов и на эффективной с точки зрения затрат и транспарентной основе. В докладе о результатах оценки был предложен ряд гибких методов оказания услуг и осуществления проектов, которые в качестве основного компонента предполагают расширение практики оказания услуг непосредственно ПРООН в сочетании с обеспечением рациональной системы отчетности и надзора и принятием четких стандартов в отношении осуществления, которые должны опираться на необходимый внутренний потенциал.

36. Представленные выводы были сделаны на основе оценки, согласно которой оказание прямых услуг со стороны ПРООН не причиняет ущерба принципу национальной ответственности или процессу укрепления потенциала. Исходя из этого по результатам оценки была представлена рекомендация о том, что национальную ответственность и деятельность по укреплению потенциала следует понимать как приверженность основным процессам, направленным на достижение конкретных результатов в области развития, и способность играть ведущую роль в этой области, а не как рутинный процесс или следование процедурам, установленным в ПРООН.

37. Первоначальная концепция ответа руководства была представлена Исполнительному совету на его ежегодной сессии 2001 года в документе DP/2001/CRP.13. ПРООН приветствовала представившуюся возможность вернуться к рассмотрению механизма осуществления с учетом необходимости обеспечения полноты, эффективности и оперативности, а также в целях радикального упрощения обременительных процедур. Было подчеркнуто, что ПРООН сохраняет приверженность принципу национальной ответственности. С учетом рекомендованных реформ было отмечено, что ежегодная сессия 2001 года знаменует начало процесса диалога с Советом и партнерами ПРООН по процессу развития. Члены Совета выразили заинтересованность в обсуждении взаимосвязи между национальным исполнением и прямым исполнением, взаимосвязи между консультативными

услугами в области разработки политики и услугами в области осуществления, а также между наличием потенциала и практическими последствиями предлагаемых реформ.

Проводимая ПРООН и правительством Японии совместная оценка финансируемых правительством Японии и осуществляемых ПРООН проектов в Восточном Тиморе и Косово

38. Эта совместная оценка, выполняемая силами ПРООН и правительства Японии, осуществляется с января 2001 года в целях проведения анализа хода осуществления финансируемых Японией и осуществляемых ПРООН проектов в Восточном Тиморе и Косово. Было оценено в общей сложности девять проектов общей стоимостью свыше 60 млн. долл. США, все из которых были направлены на достижение целей, связанных с восстановлением объектов инфраструктуры. В качестве примера работы по осуществлению оперативной оценки в доклад о результатах оценки были включены подробные рекомендации, посвященные переориентации проектов, пересмотру бюджета, а также внесению в организационную практику ПРООН корректировок, которые могли бы облегчить ей и правительству Японии задачу оказания помощи на постконфликтном этапе. Из опыта осуществления проектов по оказанию помощи в Восточном Тиморе и Косово следует сделать три основных вывода: а) осуществление проектов в области развития инфраструктуры дает критически важные, крупномасштабные выгоды и таким образом подготавливает почву для деятельности на таких других важных направлениях, как подготовка рекомендаций в отношении деятельности на уровне разработки политики; б) проекты в области развития инфраструктуры нередко требуют принятия специальных мер по обеспечению их устойчивости, в частности за счет параллельного осуществления дополнительных мер по оказанию помощи в области укрепления потенциала, институционального развития и применения схем возмещения затрат; и с) необходимо оперативно развертывать проекты на постконфликтном этапе, процесс осуществления которых должен оставаться гибким на всем протяжении этапов их разработки и осуществления, что должно поддерживать условия для вовлечения бенефициаров и более эффективного удовлетворения их потребностей.

39. До сих пор совместная оценка показывала себя как эффективный механизм, специально созданный для удовлетворения растущих потребностей налогоплательщиков в странах-донорах в информации о том, в какой мере их деньги эффективно расходуются на цели, связанные с улучшением жизни людей. Первоначальный проект доклада о результатах такой оценки послужил поводом для проведения в Японии семинара высокого уровня, посвященного пропаганде роли и преимуществ официальной помощи в целях развития (ОПР) в Восточном Тиморе и Косово. Сделанные в результате оценок выводы и полученные эмпирическим путем данные говорят о наличии возможностей для использования совместных оценок в качестве более стандартной процедуры в области развития, обеспечивающей взаимосвязь между ОПР, с одной стороны, и налогоплательщиками — с другой.

2. Оценки, осуществляемые фондами и программами, связанными с ПРООН

40. ПРООН предстоит проделать большую работу по обеспечению более активного вовлечения фондов и программ в проведение реорганизации и

решение задач, связанных с освоением методов контроля и оценки, необходимых для ориентированного на результаты управления. Несмотря то, что некоторые фонды и программы начали составлять ГДОР, ПРООН признает необходимость повышения роли направленных на достижение результата практики и методологий в деятельности фондов и программ по осуществлению оценки, особенно для того, чтобы вся деятельность по контролю и оценке служила ПРООН в общеорганизационном масштабе и была подчинена целям совершенствования деятельности организации и повышения эффективности деятельности в области развития. Результаты оценки деятельности фондов и программ дают обширную информацию, свидетельствующую о том, что ПРООН может добиться большего в плане внедрения такого последовательного комплексного подхода.

Фонд капитального развития Организации Объединенных Наций (ФКРООН)

41. ФКРООН осуществил 19 оценок программ и проектов, которые охватывают секторы инфраструктуры, местного управления, «экоразвития» и микрофинансирования. Основные выводы по итогам этих оценок изложены в докладе о результатах оценки деятельности ФКРООН: проекты демонстрируют резкий поворот от подготовки набросков планов развития инфраструктуры к осуществлению деятельности по разработке проектов на местном уровне, «экоразвитию» и микрофинансированию; проекты осуществляются во взаимодействии с местными органами управления и в условиях все более широкого вовлечения населения и НПО; проекты направлены на укрепление управленческого потенциала государственных учреждений и организаций гражданского общества; и проекты положительно отражаются на укреплении местного потенциала и процесса создания инфраструктуры, необходимой для борьбы с нищетой.

42. В результате проведенных оценок также был выявлен ряд недостатков: трудную проблему представляет обеспечение на организационном уровне согласованности деятельности многочисленных организаций, принимающих участие в разработке форм управления, предполагающих широкие участие бенефициаров; далеко не рациональны стратегии микрофинансирования и «экоразвития»; остаются слабыми системы контроля и оценки — отчасти из-за отсутствия четкого представления о потребностях, а отчасти из-за наличия структурных недостатков в определении областей, требующих особого внимания на этапе развертывания проектов; по-прежнему не удается в полной мере решить задачу обеспечения учета гендерной проблематики при разработке стратегий и программ; на показателях эффективности негативно отражаются нечеткая структура органов управления, чрезмерно амбициозные и плохо проработанные планы и сталкивающиеся интересы заинтересованных руководителей.

43. Как показывают оценки, ФКРООН также добился некоторых успехов, в частности в области контроля и оценки. Среди позитивных изменений следует отметить, что ФКРООН разработал общеорганизационные руководящие принципы в отношении планов оперативной деятельности по осуществлению проектов, а также ежегодные планы работы, которые будут использоваться в целях обеспечения ориентированного на результаты управления. С учетом выводов по гендерной проблематике организация осуществляет оценку результативности в целях выявления областей, в которых требуется провести работу по повышению эффективности учета гендерных факторов при разработке стратегий и программ, касающихся местного управления и рационального использования природных ресурсов.

44. И наконец, ФКРООН изменил процедуру разработки проектов и программ таким образом, чтобы повысить ответственность заинтересованных сторон в охваченных программами странах и проводить все необходимые исследования до окончательного утверждения проекта. Деятельность Фонда, одна из особенностей которого заключается в том, что он работает на местном уровне через местные органы власти, хорошо согласуется с работой ПРООН, которая делает упор на деятельность на уровне разработки политики. Большинство проектов ФКРООН, особенно в области местного управления и рационального

использования природных ресурсов, осуществляются совместно с ПРООН. Соответственно, эти две организации извлекают обоюдную выгоду из своего сотрудничества в области поиска эффективных механизмов широкого распространения информации о накопленном опыте и более широкого внедрения такого опыта в целях повышения результативности в осуществляемой деятельности, как на уровне ПРООН, так и на уровне разработки национальной политики.

Монреальский протокол

45. Многосторонний фонд Монреальского протокола завершил оценки связанных с Монреальским протоколом программ и проектов в таких областях, как пеноматериалы, профессиональная подготовка и рекуперация и утилизация хладагентов. В 2001 году в целях завершения оценки рентабельных проектов проводились оценки с выездом на места. С учетом оценок, проведенных в 1999 году, почти все связанные с Монреальским протоколом проекты ПРООН подверглись строгому контролю и оценке в рамках Многостороннего фонда.

46. В соответствии с рекомендациями, содержащимися в докладах о результатах оценки деятельности в связи с Монреальским протоколом, были внесены определенные изменения в политику, процедуры, руководящие принципы и критерии Многостороннего фонда в интересах укрепления подотчетности всех заинтересованных сторон в целях повышения эффективности и результативности проекта и обеспечения устойчивости мероприятий, связанных с прекращением производства озоноразрушающих веществ на национальном уровне. Кроме того, Группа ПРООН по Монреальскому протоколу, опираясь на результаты этих оценок и сделанные по их итогам выводы, а также с учетом изменений, внесенных в политику, процедуры, руководящие принципы и критерии Многостороннего фонда, приняла дополнительные меры по корректировке и совершенствованию процедур оперативной деятельности в области разработки и осуществления связанных с Монреальским протоколом проектов ПРООН.

Программа добровольцев Организации Объединенных Наций (ДООН)

47. В 2000 году ДООН осуществила пять оценок страновых проектов, один региональный обзор и два крупных стратегических обзора. Стратегические обзоры были посвящены использованию Специального фонда добровольных взносов (СФДВ) и участию ДООН в деятельности по разрешению конфликтов и укреплению доверия.

48. В обзоре, посвященном СФДВ, был особо выделен ряд вопросов, одним из которых был вопрос о необходимости обеспечить более целенаправленное и стратегическое использование ресурсов. Это положение соответствует выдвинутой шестью страновыми отделениями ПРООН новой инициативе, призванной продемонстрировать важное значение ДООН в обеспечении согласования деятельности на уровне разработки политики с мерами по ее осуществлению в области управления и способствующей укреплению взаимосвязей между гражданским обществом и государственными структурами. Анализ участия ДООН в деятельности по урегулированию конфликтов и укреплению доверия — первый шаг в двухступенчатом процессе проведения обзора участия ДООН в урегулировании кризисных и

посткризисных ситуаций. Основные решения, касающиеся разработки политики и последующей деятельности, как таковые, будут приниматься только по завершении второго этапа во второй половине 2001 года.

49. При проведении оценок неоднократно отмечалось в качестве одной из важнейших характеристик добровольцев Организации Объединенных Наций то, что они внимательно относятся к потребностям своих партнеров из стран Юга, что они обладают высокой квалификацией по своей специальности и имеют высокий культурный уровень, а также, что они конструктивно взаимодействуют с целевыми группами населения. В то же время имеется и ряд постоянно возникающих проблем, которые необходимо решать. Одна из таких проблем состоит в необходимости обеспечить заблаговременную и более качественную подготовку добровольцев к выполнению своих функций. Для этого ДООН разработала всеобъемлющий комплект информационных материалов. Другая проблема состоит в том, что предъявляемые к сотрудникам по программам ДООН требования в отношении оказания поддержки на страновом уровне предполагают более значительные инвестиции в укрепление потенциала. В целях решения этой проблемы ДООН разработала и внедряет концепцию учебного цикла, который охватывает весь период от первоначального приема на службу до завершения выполнения задания. Концепция учебного цикла призвана обеспечить удовлетворение индивидуальных потребностей сотрудников в отношении повышения своей профессиональной квалификации по основным направлениям, а также укрепление их потенциала в плане поддержки усилий по осуществлению основных элементов плана работы ДООН.

Глобальный экологический фонд (ГЭФ)

50. В период с июля 2000 года по июнь 2001 года ПРООН/ГЭФ завершил свой ежегодный обзор реализации проектов, осуществил оценку семи проектов и принял участие в более чем десяти широких тематических исследованиях и оценках, организованных секретариатом ГЭФ. Основные выводы, рекомендации и намечаемые меры по результатам этих оценок убедительно свидетельствуют о том, что осуществление многих финансируемых ПРООН/ГЭФ проектов приносит такие стимулирующие, подталкивающие воспроизведению результаты, которые выходят за рамки целей конкретных проектов, как: повышение информированности в отношении глобальных экологических проблем (на местном и национальном уровне); изменение подходов; разработка новой политики и нормативных положений; и воспроизведение успешных подходов к осуществлению проектов. Взаимодействие между проектами ПРООН/ГЭФ и другими организациями также позволяет всем партнерам использовать преимущества синергизма и обеспечивает взаимодополняемость последующих проектов. В результате принятия этой рекомендации ПРООН/ГЭФ в экспериментальном порядке ведет работу по созданию — в качестве механизма для обмена опытом осуществления проектов на основе аналогичных стратегий и подходов — портфелей проектов, способствующих накоплению опыта.

51. Другой важнейший вывод — признание того, что развитие национального потенциала является ключевой предпосылкой успешного решения глобальных экологических проблем. Усилия в области укрепления потенциала, таким образом, должны, не ограничиваясь рамками конкретных проектов,

способствовать поддержанию и укреплению потенциала на более высоком системном уровне. Было признано, что важной мерой в этой связи является самооценка потребностей в отношении укрепления потенциала на национальном уровне. Совет ГЭФ принял решение по этой рекомендации в мае 2001 года, положив начало процессам, которые позволят странам, нуждающимся в помощи в этом отношении, незамедлительно приступить к проведению самооценки своих потребностей в области укрепления потенциала.

ЮНИФЕМ

52. ЮНИФЕМ продолжает создавать механизмы, позволяющие обеспечить согласование своей деятельности в области оценки с разработкой более широких стратегий накопления опыта на организационном уровне и внедрения ориентированного на результаты управления. В рассматриваемый период были осуществлены оценки тематических инициатив по регионам, включая работу ЮНИФЕМ по вопросу о роли женщин в торговле, а также оценка портфеля проектов Целевого фонда в поддержку мероприятий по искоренению насилия в отношении женщин. Была также проведена оценка основных проектов, включая экспериментальные проекты, направленные на выведение на рынок женщин, охваченных производительным трудом, и вовлечение их в осуществляемую на национальном уровне борьбу с насилием в отношении женщин.

53. Была проведена оценка программ ЮНИФЕМ, посвященных роли женщин в торговле, во всех регионах — на основе подхода с упором на сотрудничество и с применением таких методов, как подготовка вопросов с целью накопления опыта, проведение поездок на места и осуществление тематических обзоров, а также привлечение аспирантов и экономистов, проявляющих большой интерес к гендерной проблематике. Аналогичные методы использовались и для оценки стратегий информационно-пропагандистской работы и материалов, используемых ЮНИФЕМ при проведении своих внутриведомственных кампаний по борьбе с насилием в отношении женщин, и обобщения накопленного опыта.

54. В целях обобщения опыта, накопленного ЮНИФЕМ, Целевым фондом в поддержку мероприятий по искоренению насилия в отношении женщин было создано соответствующее подразделение. В рамках семи проектов, которые позволили извлечь ценные уроки касательно пресечения насилия в отношении женщин, особенно посредством разработки стратегий, подлежащих осуществлению на базе общин, ведется непрерывная работа по изучению опыта и оценке в целях выявления ключевых слагаемых успеха. В рамках этой инициативы разрабатываются принципы разработки программ, касающихся вовлечения мужчин в деятельность, направленную на ликвидацию насилия в отношении женщин, привлечения на свою сторону руководителей общин и укрепления приверженности семей делу защиты своих дочерей.

55. ЮНИФЕМ делает решительный упор на разработку систем и подходов, позволяющих обеспечить учет сделанных по итогам оценок выводов при разработке программ, принятии решений, касающихся политики, осуществлении деятельности, направленной на накопление опыта на организационном уровне, и внедрении ориентированного на результат

управления. Эти два подхода и предварительные выводы оценок проектов, касающихся борьбы с насилием в отношении женщин, обеспечат основу для проведения в масштабах всей организации тематической оценки положения в области насилия в отношении женщин и дадут толчок работе по подготовке следующего выпуска основного издания ЮНИФЕМ “Progress of the World’s Women 2002” («Прогресс женщин мира, 2002»). ЮНИФЕМ также пришел к выводу о том, что для использования результатов оценок в целях разработки программ необходимы всесторонняя поддержка связанных с оценкой мероприятий и последующий контроль. Например, проведенная ЮНИФЕМ оценка роли женщин в торговле способствовала созданию внутренней «группы по изучению опыта» по вопросам, касающимся роли женщин в торговле. В будущем в целях дальнейшей разработки принципов планируется использовать электронные средства связи, чтобы повысить эффективность усилий ЮНИФЕМ по обеспечению учета гендерной проблематики при разработке торговой политики и осуществлении соответствующей практики на макро-, мезо- и микроуровнях. ЮНИФЕМ также принимает меры, направленные на обеспечение более широкого распространения информации о результатах оценок, особенно путем организации регулярных консультаций в целях обмена накопленным опытом и информацией о результатах оценок.

IV. Направления будущей деятельности

56. Функция оценки имеет для новой ПРООН важнейшее значение. Она играет все более заметную роль в ориентированном на результаты управлении, демонстрации эффективности ПРООН и содействии формированию культуры, в основе которой лежат показатели работы, в ПРООН. Хотя достигнут существенный прогресс, имеются не менее существенные проблемы в оценке функции в целом и в деятельности Управления оценки в частности по обеспечению того, чтобы эмпирические данные стали основным элементом в деле повышения эффективности политики, программ и управления. С этой целью и с учетом отмеченного в настоящем докладе прогресса ПРООН будет прилагать усилия в следующих стратегических областях:

а) *укрепление ориентированного на результаты управления.* Одна из ключевых задач заключается в том, чтобы культура определения показателей и ориентированные на результаты контроль и оценка стали важнейшими направлениями деятельности организации. Это выходит за рамки приведения в соответствие механизмов контроля и оценки и предусматривает дальнейшее усовершенствование подходов ОРУ, более широкую техническую поддержку страновых отделений и подразделений штаб-квартиры, занимающимися вопросами программ, и более эффективную профессиональную подготовку, с тем чтобы усилить приверженность ПРООН делу ориентированного на результаты управления, и ПРООН по-прежнему занимает ведущее место в процессе перемен среди учреждений, в ведение которых входят вопросы развития, и может убедительно продемонстрировать результаты, достигнутые в процессе развития;

б) *налаживание партнерских отношений.* Поскольку ПРООН прилагает усилия, направленные на оказание воздействия на достижение конкретных результатов в плане развития и создание коалиций в поддержку процесса изменений, весьма важное значение приобретают инвестиции в

оценку партнерских отношений. Крайне необходимо, чтобы эти партнерские отношения предусматривали развитие потенциала стран-партнеров в области оценки. Учитывая взаимодействие и то значение, которое имеют партнерские отношения, ПРООН и Управление оценки, в частности, будут уделять приоритетное внимание увеличению количества совместных оценок на корпоративном уровне в ключевых стратегических областях и на страновом уровне в отношении достигаемых результатов. Эта стратегия соответствует тенденциям, сформировавшимся в большинстве организаций, занимающихся вопросами развития, которые в настоящее время прилагают согласованные усилия, направленные на использование партнерских отношений в качестве одного из средств повышения общей результативности и эффективности их помощи в области развития;

с) *достижение существенного прогресса в изучении накопленного опыта.* Приоритетное внимание ПРООН будет уделять накоплению и использованию результатов опыта на основе эмпирических данных. Основная задача будет заключаться в увязке всех соответствующих существующих в рамках ПРООН механизмов, которые способствуют укреплению подотчетности по основным видам деятельности и оценке работы в качестве неотъемлемых элементов стратегии управления имеющимися у организации знаниями и системы управления информацией ОРУ; оба эти элемента находятся на стадии разработки. Когда в ближайшем будущем обе системы начнут функционировать, будет необходимо приложить сосредоточенные усилия, направленные на установление связи между эмпирическими данными и процессами, результатами и системами накопления знаний.

57. ОРУ вносит основополагающие изменения в культуру ПРООН на основе введения стратегических направлений деятельности, обеспечения транспарентной подотчетности в связи с использованием ПРООН ресурсов, предусмотренных для реализации процесса развития, и определения того, насколько эти ресурсы улучшают жизнь людей. Это заставляет ПРООН трансформировать функцию оценки на основе перехода от бюрократической практики выполнения установленных процедур и формального соблюдения требований к оценке, являющейся неотъемлемым элементом стратегического планирования и управления. Данные по оценке должны стать крайне важным вкладом в расширение процесса определения основных направлений деятельности, политики и приоритетов организации в целях повышения эффективности и значимости ПРООН.

V. Решение Исполнительного совета

58. Исполнительный совет, возможно, пожелает принять к сведению настоящий доклад.

Приложение

Соблюдение требований к проведению оценки

I. Введение

1. Настоящий доклад является шестым докладом о соблюдении требований к оценке, представленным Исполнительному совету. В нем содержится информация о прогрессе в деле соблюдения требований к проведению обязательной оценки портфеля проектов, утвержденных в 1991, 1992 и 1993 годах. Как отмечалось в предыдущем докладе (DP/2000/34), никаких дополнительных отчетов о результатах исполнения портфельных проектов 1990 года, по которым был превзойден 70-процентный целевой показатель, запланированный на конец 1999 года, представляться не будет. Таким образом, отчеты о соблюдении требований ограничиваются тремя портфелями, а именно проектами, утвержденными в 1991, 1992 и 1993 годах. Включенные в доклад данные приводятся в том же формате, что и в предыдущих аналитических обзорах (DP/1996/CPR.7, DP/1997/16/Add.4 (приложение II), DP/1998/19, DP/1999/17 и DP/2000/34).

II. Сбор отчетов и извлечение данных

2. Центральная база данных оценок (ЦБДО) является хранилищем информации, основанной на углубленных оценках важности, хода исполнения и результатах программ и проектов, осуществляемых при поддержке ПРООН. В заполненном виде информационный бланк для оценки проектов (ИБОП) представляет собой фрагмент полного отчета по итогам оценки, который используется Управлением оценки для внесения данных, касающихся оценки каждой программы/проекта, в ЦБДО. Руководитель группы по оценке представляет вместе с полным отчетом по итогам оценки ИБОП, заполненный по материалам отчета. Ответственность за соблюдение требования о заполнении ИБОП лежит на представительстве в стране или подразделении штаб-квартиры, осуществляющем оценку (раздел 7.4.6 главы 7 Руководства по программам ПРООН).

A. Глобальный анализ

3. Управление оценки получило в общей сложности 1903 отчета по итогам оценки за период с 1990 по 2000 год (таблица 1) по сравнению с 1818 отчетами за период с 1989 по 1999 год. Такое увеличение количества отчетов на 5 процентов свидетельствует о постоянном улучшении показателя оценки проектов.

Таблица 1
Общее количество отчетов по итогам оценки, полученных Управлением оценки, с разбивкой по годам проведения оценки

1990 г.	1991 г.	1992 г.	1993 г.	1994 г.	1995 г.	1996 г.	1997 г.	1998 г.	1999 г.	2000 г.	Итого
265	242	202	146	150	155	122	99	157	187	178 ^a	1 903

^a По состоянию на июль 2001 года. Количество отчетов, составленных в 1999 году и полученных Управлением оценки к июлю 2000 года, составило 141 по сравнению с приведенным в настоящем докладе показателем, составляющим 178. Это отражает увеличение количества отчетов на 26 процентов.

В. Данные об отчетах по итогам оценки, поступивших из региональных бюро

4. Региональное бюро для Азии и Тихого океана (РБАТО) продолжает занимать ведущее место в представлении отчетов по итогам оценки с 1992 года, и на него приходится 37 процентов общего количества отчетов по итогам оценки, полученных в 2000 году (таблица 2). Региональное бюро для Латинской Америки и Карибского бассейна (РБЛАК) занимает второе место по представлению отчетов, и на него приходится 17 процентов отчетов, а за ним следуют Региональное бюро для Европы и Содружества Независимых Государств (РБЕС) — 16 процентов, Региональное бюро для Африки (РБА) — 14 процентов, Региональное бюро для арабских государств (РБАГ) — 11 процентов и Бюро по политике в области развития (БПР) — 5 процентов.

Таблица 2
Количество полученных отчетов по итогам оценки с разбивкой по бюро и годам проведения оценки

	1990 г.	1991 г.	1992 г.	1993 г.	1994 г.	1995 г.	1996 г.	1997 г.	1998 г.	1999 г.	2000 г.	Итого
РБА	141	114	85	40	59	42	37	12	31	31	25	617
РБАТО	77	95	78	71	67	57	37	54	82	90	66	774
РБАГ	21	12	18	10	7	11	24	12	13	6	20	154
РБЕС	1	0	1	1	0	4	0	3	9	30	28	77
РБЛАК	24	17	18	15	14	28	17	18	21	27	30	229
БПР	1	4	2	9	3	13	7	0	1	3	9	52
Всего	265	242	202	146	150	155	122	99	157	187	178^a	1 903

^a По состоянию на июль 2001 года. Количество отчетов, составленных в 1999 году и полученных Управлением оценки к июлю 2000 года, составило 141 по сравнению с приведенным в настоящем докладе показателем, составляющим 178. Это отражает увеличение количества отчетов на 26 процентов.

С. Выводы

5. Позитивная тенденция к увеличению количества получаемых оценок продолжается. По состоянию на июль 2001 года количество отчетов, составленных в 1999 году и полученных Управлением оценки к июлю 2000 года, составило 141 по сравнению с приведенным в настоящем докладе показателем, составляющим 178. Это отражает увеличение количества отчетов на 26 процентов. Учитывая, что 2000 год был годом серьезных организационных перемен, это достижение представляется важным. Требование относительно того, чтобы лица, проводящие оценку, заполняли ИБОП, по-прежнему не выполнено во всех проведенных оценках, что ограничивает накопление опыта в ходе оценок и занесение информации об этом в ЦБДО, являющуюся хранилищем информации.

III. Охват

А. Действующие правила

6. В главе 7 («Контроль и оценка») Руководства по программам ПРООН говорится, что проекты и программы, бюджеты которых составляют 1 млн. долл. США и более, подвергаются обязательной оценке.

В. Обязательные и прочие оценки

7. Хотя количество обязательных оценок утвержденных проектов увеличилось на 29 процентов со 104 в 1992 году до 134 в 1993 году (см. таблицу 3), отмечается резкое уменьшение количества необязательных оценок, которые сократились на 90 процентов.

Таблица 3

Количество полученных отчетов по итогам оценки с разбивкой по годам утверждения проектов

Тип оценки	Год утверждения проектов				Итого
	1990 год	1991 год	1992 год	1993 год	
Обязательные оценки	131	108	104	134	477
Необязательные оценки	59	42	109	11	221
Всего	190	150	213	145	698

С. Финансовая обеспеченность проектов, подлежащих обязательной оценке

8. Источниками финансовых данных по проектам, утвержденным в период 1990–1993 годов, являются: а) данные по основным программам, содержащиеся в годовых докладах Администратора за период с 1991 по 1994 год; и б) информация, предоставленная Управлением по

информационному обслуживанию и технологиям (УИОТ) по просьбе Управления оценки.

9. В таблицах 4 и 5 показаны количество проектов с бюджетом, составляющим 1 млн. долл. США или более, как процентная доля от общего количества утвержденных проектов, и финансовое обеспечение этих проектов, соответственно. В течение периода 1990–1993 годов на 15 процентов проектов, по которым необходимо проведение обязательной оценки, приходилось в среднем 66 процентов общего объема финансовых ресурсов, выделенных на проекты.

Таблица 4

Процентная доля обязательных оценок от общего количества утвержденных проектов

	Год утверждения проектов				Итого
	1990 год	1991 год	1992 год	1993 год	
Количество утвержденных проектов	1 256	1 152	1 395	954	4 757
Количество проектов с бюджетом свыше 1 млн. долл. США	210	160	180	167	717
Охват (в процентах)	17	14	13	18	15

Таблица 5

Финансовая обеспеченность проектов, подлежащих обязательной оценке

(В млн. долл. США)

	Год утверждения проектов				Итого
	1990 год	1991 год	1992 год	1993 год	
Объем финансовых ресурсов для всех утвержденных проектов	850	631	841	782	3 104
Объем финансовых ресурсов для проектов с бюджетом свыше 1 млн. долл. США	526	408	579	551	2 064
Охват (в процентах)	62	65	69	70	66

D. Выводы

10. Процентная доля проектов с бюджетом свыше 1 млн. долл. США увеличивается и свидетельствует о том, что критерий обязательных оценок остается в силе и обеспечивает адекватный охват для целей отчетности.

IV. Соблюдение требований

A. Полное соблюдение требований

11. Показатель полного соблюдения требований для портфеля проектов, утвержденных в 1991–1993 годах, составляет 55 процентов, и это ниже показателя в размере 64 процентов, приведенного в прошлогоднем докладе за период 1990–1992 годов. Для портфеля проектов, утвержденных в 1991 году, достигнут целевой показатель соблюдения требований в размере 72 процентов, который на 3 процента ниже целевого показателя, составляющего 75 процентов, однако этот показатель превышает показатель 2000 года. РБАТ и РБАГ превысили свои целевые показатели, и их показатели составляют 84 и 77 процентов, соответственно. Ввиду истечения 10-летнего периода, охватывающего полный цикл оценки, никаких дополнительных отчетов о результатах исполнения портфеля проектов, утвержденных в 1991 году, представляться не будет. Показатель соблюдения требований в отношении проектов, утвержденных в 1992 году, увеличился с 56 процентов (как сообщалось в 2000 году) до 60 процентов. Первоначальный показатель соблюдения требований для портфеля проектов, утвержденных в 1993 году, составляет 44 процента.

12. Если при исчислении показателя соблюдения требований учесть количество запланированных оценок и количество ожидаемых отчетов, то показатель соблюдения требований в отношении портфелей проектов 1991 и 1992 годов увеличивается, соответственно, с 72 до 79 процентов и с 60 до 67 процентов. Исходя из этих же соображений, следует отметить, что первоначальный показатель соблюдения в 1993 году увеличился с 44 процентов до 58 процентов.

Таблица 6

Показатели полного и вероятного соблюдения требований (абсолютные показатели и доля в процентах)

	Год утверждения проектов			Итого
	1991 год	1992 год	1993 год	
Обязательные оценки	160	180	312	652
Обязательные оценки минус оценки, не проведенные в силу объективных причин (А)	151	173	307	631
Полученные отчеты (В)	108	104	134	346
Соблюдение требований (в процентах) (В/А) ^a	72	60	44	55

^a Показатель соблюдения требований на основе общего количества утвержденных проектов минус проекты, оценки которых не проводились в силу объективных причин.

Ситуация с соблюдением требований в отношении портфеля 1991 года со стороны бюро

13. Показатель соблюдения требований 1991 года составил 72 процента. Хотя этот показатель увеличился с 64 процентов в прошлом году, он не достиг уровня предусмотренного целевого показателя в размере 75 процентов. Основная причина этого заключается в том, что 17 процентов проектов портфеля 1991 года не подвергается оценке в силу разных причин. Учитывая запланированные оценки и ожидаемые отчеты, показатель вероятного соблюдения требований составляет 79 процентов. РБАТО достигло самого высокого показателя соблюдения требований, составляющего 84 процента (по сравнению с 78 процентами в 2000 году), несмотря на то, что у него был самый большой портфель проектов. Достигнув уровня в размере 77 процентов, РБАГ добилось самого высокого показателя увеличения в размере 43 процентов (по сравнению с 54 процентами в прошлом году). РБЛАК улучшило свой показатель с 63 процентов в прошлом году до 69 процентов. Низкий уровень показателя соблюдения требований БПР (с 29 процентов до 50 процентов) обусловлен также достижением целевого показателя в размере 75 процентов.

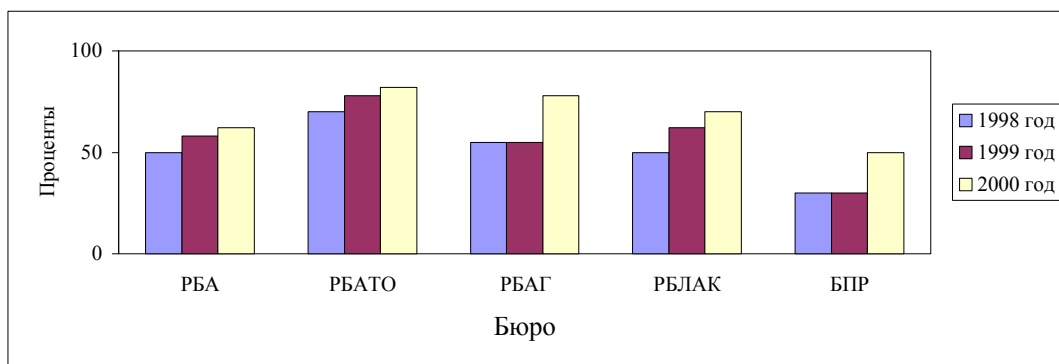
Таблица 7

Данные о соблюдении требований в отношении портфеля 1991 года со стороны бюро (абсолютные показатели и доля в процентах)

	<i>РБА</i>	<i>РБАТО</i>	<i>РБАГ</i>	<i>РБЕС</i>	<i>РБЛАК</i>	<i>БПР</i>	<i>Итого</i>
Проекты с бюджетом свыше 1 млн. долл. США	52	60	13	1	28	6	160
Оценки не производились в силу объективных причин	2	5	0	0	2	0	9
Полученные оценки	31	46	10	0	18	3	108
Соблюдение требований (в процентах) ^a	62	84	77	0	69	50	72

^a Показатель соблюдения требований на основе общего количества проектов минус проекты, оценки которых не проводились в силу объективных причин.

Изменение ситуации с соблюдением требований в отношении портфеля 1991 года с разбивкой по годам представления



В. Соблюдение требований планов оценки со стороны бюро

14. Показатель полного соблюдения требований представления планов оценки на 2000 год составляет 68 процентов. РБЛАК представило самое большое количество планов оценки (91 процент), а за ним следует РБАГ (88 процентов). Показатель интерактивного представления оценок очень низок, и за период 1998–2003 годов он составляет 24 процента. В отношении интерактивного представления оценок следует отметить, что РБЕС занимает ведущее место и им был представлен 31 процент оценок; за ним следует РБАГ, представившее 29 процентов оценок.

Таблица 8

Ситуация с соблюдением требований в отношении планов оценок 2000 года

	РБА	РБАТО	РБАГ	РБЕС	РБЛАК	БПР	Итого
Планы оценки	19	18	15	19	22	0	93
Процентная доля	43	72	88	73	91	NA	68

С. Общие выводы

15. Что касается предыдущих портфелей (1988–1990 годы), то целевой показатель соблюдения требований был установлен на уровне 70 процентов. После достижения этого показателя в 2000 году было принято решение установить целевой показатель в отношении портфеля 1991 года в размере 75 процентов. Показатель соблюдения требований на уровне 72 процента, достигнутый в 2001 году, превысил показатель 2000 года (71 процент), хотя он немного не достиг уровня увеличенного целевого показателя 2001 года. Частично это объясняется необходимым изменением приоритетных задач в результате крупных организационных изменений, произошедших в ПРООН. Кроме того, этот целевой показатель не учитывает возможности неполного выполнения цели по причинам, не поддающимся контролю некоторых

страновых отделений, как, например, изменения состава правительства, конфликтные ситуации и т.д.

16. Для портфеля проектов, утвержденных в 1992 году, показатель соблюдения требований составил 60 процентов, и он увеличится до 67 процентов (вероятное соблюдение), если учесть запланированные оценки и ожидаемые отчеты об оценке. Показатель соблюдения требований на уровне 75 процентов может быть достигнут лишь в том случае, если будет проведена оценка 38 проектов, ситуация с которыми не ясна.

17. Показатели условного и вероятного соблюдения требований, зафиксированные для портфеля проектов, утвержденных в 1993 году, на уровне 44 и 65 процентов, соответственно, значительно ниже нынешнего показателя в размере 75 процентов. Количество проектов, ситуация с оценкой которых неясна, весьма велико и достигло рекордного показателя, составляющего 127 проектов.

18. 2000 год будет первым годом представления данных о соблюдении требований планов оценки. Хотя представление планов оценки — это одно из директивных требований, лишь 68 процентов страновых отделений представили свои планы оценки на 2000 год.

D. Выполнение рекомендаций, содержащихся в докладе за 2000 год

19. Управление оценки на регулярной основе контролирует представление ИБОП. Оно ежеквартально направляет напоминания бюро относительно осуществления последующей деятельности по оценке проектов и запроса разъяснений. В целях повышения значения ИБОП в качестве одного из механизмов накопления знаний и опыта и упрощения его использования Управление оценки приняло меры, направленные на его изменение в соответствии с системой ОРУ ПРООН.