



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
16 May 2006
Russian
Original: English

Шестьдесят первая сессия

Пункт 117 первоначального перечня*

Планирование по программам

Записка Генерального секретаря, препровождающая доклад Управления служб внутреннего надзора о повышении роли оценки и применении результатов оценок при разработке и осуществлении программ и принятии стратегических директив**

В соответствии с резолюциями Генеральной Ассамблеи 48/218, 54/244 и 59/272 Генеральный секретарь имеет честь настоящим препроводить доклад Управления служб внутреннего надзора (УСВН) о повышении роли оценки и применении результатов оценок при разработке и осуществлении программ и принятии стратегических директив. Генеральный секретарь соглашается с изложенным в докладе подходом в отношении оценки программ. Генеральный секретарь принимает к сведению рекомендации УСВН и обращает внимание на независимую внешнюю оценку ревизионной, надзорной и управленческой деятельности, включая обзор деятельности УСВН, проводимую в настоящее время во исполнение резолюции 60/1 Генеральной Ассамблеи от 16 сентября 2005 года.

* A/61/50 и Согг.1.

** Доклад представлен с опозданием ввиду необходимости проведения широких консультаций с департаментами и управлениями.



Доклад Управления служб внутреннего надзора о повышении роли оценки и применении результатов оценок при разработке и осуществлении программ и принятии стратегических директив

Резюме

В настоящем докладе содержится обзор практики проведения как внутренних самооценок программ, так и централизованных оценок, а также потенциала Секретариата в двухгодичном периоде 2004–2005 годов. Обзор проведен на основе опроса координаторов программ, данных о планах проведения оценок, представленных программами в рамках процесса подготовки бюджета по программам на 2006–2007 годы, и оценки имеющегося в центральных подразделениях потенциала для проведения оценок. Для оценки качества проводимых в Секретариате оценок в рамках обзора используется результат метаоценки выборки докладов об оценках, подготовленных в течение двухгодичного периода. Управление служб внутреннего надзора (УСВН) делает в настоящем докладе следующий общий вывод: а) что касается практики проведения оценок, то на уровне программ в Секретариате складывается неоднозначная картина; б) в центральных подразделениях Секретариата имеется недостаточный потенциал для проведения оценок.

Что касается качества, то метаоценка докладов об оценках отчетливо выявила существующие сильные стороны и недостатки, а также аспекты, по которым требуется повышение качества оценок. Большинство докладов получили высокие оценки качества за «контекстуальную основу» и за «обоснованность выводов и рекомендаций». Однако необходимо обратить внимание на совершенствование методологических подходов, используемых при подготовке и проведении оценок, и обеспечении того, чтобы выводы делались на основе фактической информации. Необходимо также прилагать усилия к тому, чтобы повысить «удобство и результативность использования» докладов об оценке.

Что касается практической деятельности и потенциала на уровне программ, то согласно представленной информации в 2004–2005 годах было проведено в общей сложности 214 оценок. Сохраняются проблемы, связанные с недостаточной ясностью и единообразием определения самооценок, а также в их проведении. Достигнут определенный прогресс в разработке планов проведения оценок и в определении ресурсов, предназначенных для осуществления деятельности по контролю и оценке в 2006–2007 годах. Для полного и эффективного осуществления этих планов требуется глубокая приверженность руководителей на всех уровнях этому делу. В Секретариате имеется 14 подразделений, которые согласились проводить самооценки. Однако большинство из них отвечают также за осуществление другой деятельности. Для определения того, удовлетворяются ли потребности в оценке программ с помощью существующих процедур, необходимо наличие четких критериев определения потребностей в оценке. В общей сложности лишь 26 сотрудников категории специалистов занимаются только деятельностью по оценке в течение полного рабочего дня.

На центральном уровне за прошедшие годы функциональное подразделение по оценке ослабело. При наличии в настоящее время всего трех сотрудни-

ков категории специалистов оно не в состоянии полностью выполнять возложенный на него мандат по проведению объективных оценок актуальности, эффективности, результативности деятельности Организации и отдачи от нее для использования Секретариатом и государствами-членами. Оно в лучшем случае может проводить углубленную оценку каждой программы Секретариата лишь раз в 27 лет наряду с одной ежегодной тематической оценкой. Оно не располагает достаточным потенциалом для обеспечения контроля качества, развития потенциала, оказания поддержки руководителям программ в осуществлении деятельности по оценке с использованием имеющихся знаний и общего руководства в разработке и обеспечении эффективного функционирования системы оценки во всем Секретариате в соответствии с его мандатом.

В настоящем докладе предложены две меры по совершенствованию практики самооценки и повышению потенциала в Секретариате, которые должно принять УСВН: а) провести во всем Секретариате оценку потребностей для определения и установления потребностей в оценке на уровне программ, в том числе для определения объема ресурсов, необходимого для проведения достоверных оценок на уровне программ; б) выпустить конкретные директивные указания в целях разъяснения и существующих положений и правил, касающихся оценки. Кроме того, в бюджете по программам УСВН на 2008–2009 годы будут отражены адекватные потребности в ресурсах для проведения тщательных и регулярных централизованных оценок работы и результатов в рамках программ и мероприятий в Секретариате.

В заключительной части настоящего доклада приводится список тем для углубленных и тематических оценок на период 2007–2009 годов для рассмотрения Комитетом по программе и координации и рекомендация для одобрения Генеральной Ассамблеей.

Содержание

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
I. Введение	1–2	5
II. Методология	3–4	5
III. Обзор практики проведения оценок в Секретариате	5–14	6
A. Деятельность по оценке в двухгодичном периоде 2004–2005 годов	6–7	7
B. Деятельность по оценке, запланированная на 2006–2007 годы	8–9	8
C. Оценка качества докладов об оценке	10–14	9
IV. Оценка существующего потенциала по проведению оценок в Секретариате	15–27	11
A. Потенциал для проведения внутренних самооценок программ	15–22	11
B. Потенциал функционального центрального подразделения по оценке Управления служб внутреннего надзора	23–27	15
V. Меры по совершенствованию практики проведения оценок и укреплению соответствующего потенциала	28–32	17
VI. Темы будущих оценок	33–37	18
A. Углубленные оценки	33–35	18
B. Темы для тематических оценок	36–37	20

I. Введение

1. Настоящий доклад является девятым по счету докладом, представляемым раз в два года начиная с 1988 года Генеральной Ассамблее через Комитет по программе и координации (КПК) в соответствии с Положениями и правилами, регулирующими планирование по программам, программные аспекты бюджета, контроль выполнения и методы оценки¹.

2. В настоящем докладе содержится обзор практики проведения оценок и имеющегося для этого в Секретариате Организации Объединенных Наций потенциала. Во-первых, в нем содержится информация как о внутренних самооценках программ, так и о централизованной оценке деятельности по программам в Секретариате в течение двухгодичного периода 2004–2005 годов и оценивается качество выборки докладов об оценке. Во-вторых, в нем анализируются существующий в Секретариате потенциал для проведения оценок как на уровне программ, так и на центральном уровне на основе ряда норм и стандартов оценки, согласованных специалистами по оценке в системе Организации Объединенных Наций². В-третьих, в нем содержатся рекомендации по проблемам, в первую очередь нуждающимся в решении для укрепления деятельности по оценке. В заключение в докладе предлагаются темы для углубленных и тематических оценок, которые должны быть проведены Управлением служб внутреннего надзора (УСВН).

II. Методология

3. Настоящий доклад подготовлен с использованием сочетания методов. В результате опроса 30 координаторов в рамках 27 программ в Секретариате³, проведенного в ноябре 2005 года, была получена информация о деятельности по оценке за двухгодичный период. Были получены ответы в общей сложности по 24 программам, т.е. доля респондентов составила 80 процентов. Во-вторых, были получены также данные по результатам анализа соответствующих доку-

¹ ST/SGB/2000/8 от 19 апреля 2000 года. Доклад представляется во исполнение, в частности, положения 7.4, предусматривающего, что «...Генеральной Ассамблее одновременно с текстом предлагаемого среднесрочного плана (ныне «стратегические рамки») представляется краткий доклад, содержащий резюме выводов Генерального секретаря в отношении всех оценочных исследований, проведенных в рамках утвержденной программы оценки».

² Группа оценок Организации Объединенных Наций (ЮНЕГ) является профессиональной группой, объединяющей специалистов по оценке в рамках системы Организации Объединенных Наций. В 2005 году после широких консультаций ЮНЕГ согласовала рекомендованные нормы и стандарты оценки для системы Организации Объединенных Наций. Эти нормы включают следующие разделы: 1) определение, 2) ответственность за оценку, 3) политика, 4) преднамеренность, 5) беспристрастность, 6) независимость, 7) оцениваемость, 8) качество оценки, 9) квалификационные требования для проведения оценки, 10) транспарентность и консультации, 11) этические нормы для проведения оценок, 12) последующая деятельность по итогам оценки, 13) вклад в укрепление знаний. Стандарты включают следующие разделы: 1) организационная основа и управление деятельностью по оценке, 2) профессиональные качества и этика, 3) проведение оценок, 4) доклады об оценках. Полный текст имеется на сайте www.uneval.org.

³ Двадцать семь программ Секретариата, за исключением Административной канцелярии Генерального секретаря.

ментов и планов проведения оценок Организации Объединенных Наций, подготовленных по 23 программам. И использованные данные обследования были на независимой основе проверены УСВН.

4. В-третьих, внешний консультант провел метаоценку неслучайной выборки из 27 докладов об оценке, подготовленных в рамках 10 из 27 обследованных программ (что составляет 11 процентов от общего числа докладов об оценке (214 докладов), подготовленных в 2004–2005 годах)⁴. Выборка включала девять обязательных внешних оценок; пять избирательных внешних оценок; восемь избирательных самооценок и один ежегодный доклад об оценке (определения см. в пункте 5). В рамках метаоценки использовался структурированный инструмент анализа документов, основанный на показателях качества, определенных в соответствии со статьей 7 Положений и правил, регулирующих планирование по программам, программные аспекты бюджета, контроль выполнения и методы оценки; нормами и стандартами, рекомендованными профессиональной группой специалистов по оценке системы Организации Объединенных Наций (Группа оценок Организации Объединенных Наций (ЮНЕГ)), и принципами оценки Комитета содействия развитию (КСР)⁵. Недостатками метаоценки являются небольшой размер выборки и ее неслучайный характер.

III. Обзор практики проведения оценок в Секретариате

5. В докладе за предыдущий двухгодичный период, озаглавленном «повышение роли результатов оценки при разработке программ, их осуществлении и вынесении установочных директив» (A/59/79), УСВН пришло к выводу, что в рамках программ не используется последовательно одна и та же номенклатура при классификации оценок. УСВН предложило меры для уточнения связанной с оценкой терминологии, которые были отмечены и одобрены КПК⁶. Помимо издания в 2004 году глоссария терминов, касающихся оценки, в июне 2005 года УСВН опубликовало доступное в режиме онлайн руководство, озаглавленное «Управление, ориентированное на результаты: руководство по использованию оценки в Секретариате Организации Объединенных Наций». В этом руководстве определены четыре следующие вида оценки:

а) обязательные внешние оценки, проводимые по просьбе Генеральной Ассамблеи, КПК и доноров, УСВН, Объединенной инспекционной группой (ОИГ) или внешними консультантами и используемые КПК, Генеральной Ассамблеей и другими межправительственными органами;

б) избирательные внешние оценки, проводимые УСВН, ОИГ или внешними консультантами по просьбе старших руководителей и используемые донорами, внешними заинтересованными сторонами и старшими руководителями;

⁴ Эти 23 доклада были представлены ООН-Хабитат, ЮНОН, ЮНЕП, Департаментом общественной информации, УВКПЧ, ЦПЧООН, ЭСКАТО, БАПОР, ЮНКТАД и УСВН. УСВН включило все пять докладов, подготовленных им в течение двухгодичного периода. Оно просило другие программы представить два последних доклада, подготовленных в данном двухгодичном периоде.

⁵ Комитет содействия развитию Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР). Полный текст имеется на сайте www.oecd.org.

⁶ См. A/59/79, пункты 10 и 37, и A/59/16, пункт 378.

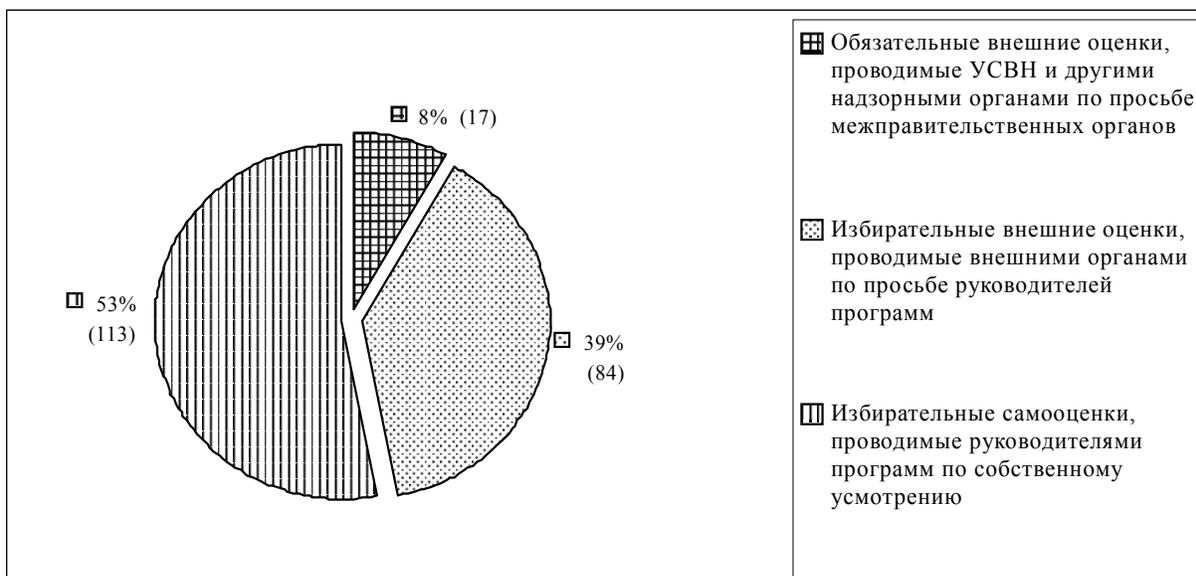
с) избирательные самооценки, проводимые собственными сотрудниками департаментов по просьбе старших руководителей и руководителей подпрограмм и используемые старшими руководителями и персоналом;

d) обязательные самооценки, проводимые руководителями в контексте представления отчетности о результатах осуществления подпрограмм в формате, ориентированном на конкретные результаты. Результаты таких самооценок отражаются в представляемом раз в два года докладе об исполнении программ.

A. Деятельность по оценке в двухгодичном периоде 2004–2005 годов

6. По имеющейся информации в 2004–2005 годах было проведено в общей сложности 214 оценок. В это число не входят обязательные самооценки, которые должны проводить руководители программ в контексте представления отчетности о достижениях, представляемой в рамках доклада об исполнении программ⁷. Согласно полученной информации за предыдущий двухгодичный период было проведено в общей сложности 134 оценки, а десять лет назад (1996–1997 годы) — 163 оценки⁸. Поскольку использовавшиеся в соответствующих обследованиях программы неидентичны, выявить тенденции в деятельности по оценке из полученной информации невозможно. На диаграмме ниже обобщаются данные о видах и числе оценок, проведенных в 2004–2005 годах (за исключением обязательных самооценок).

Оценки, проведенные в 2004–2005 годах, с разбивкой по видам



⁷ В 2004–2005 годах такая отчетность в выполнении работы представлялась по 641 ожидаемому достижению, определяемому по 974 показателям достижения результатов по 27 разделам бюджета по программам.

⁸ См. A/59/79, пункт 9, и A/53/90, таблица 2.

7. В Секретариате по-прежнему сохраняется непоследовательность в толковании деятельности по оценке. УСВН впервые собрало данные о разных видах оценки с разбивкой по «обязательным» и «избирательным» оценкам в соответствии с вышеупомянутой классификацией, опубликованной в июне 2005 года в имеющемся в режиме онлайн руководстве «Управление, ориентированное на результаты: руководство по использованию оценки в Секретариате Организации Объединенных Наций». Хотя за период с июня 2005 года по март 2006 года зарегистрировано 2860 посещений Интранет-сайта, на котором размещено это руководство, его использование по-прежнему ограничено, так как ответы на опрос, проведенный в ноябре 2005 года, выявили, что более половины координаторов по оценке не знакомы с упомянутой терминологией⁹. УСВН отметило, что непоследовательность в толковании понятия «деятельность по оценке» и в представлении отчетности об оценках по-прежнему затрудняет сбор и анализ данных о деятельности по оценке и отрицательно сказывается на их точности. Поэтому данные, собранные о разных видах проведенных оценок, следует интерпретировать с определенной осмотрительностью, и УСВН считает, что весьма важно приложить согласованные усилия для ознакомления персонала с упомянутой терминологией в целях обеспечения последовательного использования терминов, касающихся оценки, во всем Секретариате и наличия более точной информации о разных видах оценок в будущем.

В. Деятельность по оценке, запланированная на 2006–2007 годы

8. В двухгодичном периоде 2006–2007 годов запланировано провести 262 оценки деятельности, осуществляемой в Секретариате. Однако помимо оценок в планах предусмотрены и другие мероприятия, и поэтому осуществление планов находится под угрозой. Конкретные указания и макет плана проведения оценок включены в инструкции в отношении бюджета по программам на 2006–2007 годы. Планы проведения оценок на 2006–2007 годы представлены по 23 программам, причем руководители программ планируют провести 239 избирательных самооценок и 13 избирательных внешних оценок. Кроме того, на указанный двухгодичный период запланировано проведение десяти обязательных внешних оценок. УСВН отмечает, что 109, или примерно половина, из запланированных избирательных оценок будут проведены пятью региональными комиссиями, и выражает признательность их руководителям за намерение использовать оценку в качестве инструмента управления для содействия обеспечению внутренней подотчетности и накопления знаний. Помимо этого предполагается также, что руководители программ будут и впредь проводить обязательные самооценки, требуемые в связи с представлением отчетности о результатах деятельности за 2006–2007 годы в докладе об исполнении программ.

9. Однако ввиду неодинакового характера мероприятий, указанных в программах Секретариата по рубрикой «Оценка», и сложности с определением

⁹ Только 10 из 24 респондентов указали, что они использовали руководство. Незнание терминологии проявилось также в том, что 11 из 21 координатора ответили, что «обязательные самооценки» не проводятся, тогда как они являются обязательными в рамках представления отчетности о достижениях, и результаты таких оценок были представлены для включения в представляемый раз в два года доклад об исполнении программ за 2004–2005 годы.

точного объема потребностей в ресурсах для соответствующих департаментов и управлений, на которые не возложены конкретные функции по контролю и оценке, воплощение планов в конкретные действия не гарантировано. Генеральный секретарь обратил внимание на эти проблемы в предложенном им бюджете по программам на двухгодичный период 2006–2007 годов, подготовленном в соответствии с резолюцией 58/269 Генеральной Ассамблеи¹⁰. Как отметил Консультативный комитет по административным и бюджетным вопросам (ККАБВ), «ресурсы на цели контроля и оценки, указанные в разделах бюджета, в большинстве случаев представляют собой весьма приблизительные и условные потребности» и «представленная информация, как представляется, не оправдывает ожиданий Ассамблеи, поскольку она практически не дает представления о том, каким образом осуществляются в настоящее время функции по контролю и оценке». Консультативный комитет отметил далее, что «в будущем бюджетные документы будут также включать информацию по вопросам эффективности инвестиций Организации в области контроля и оценки»¹¹. Выводы УСВН в отношении отсутствия точности в определении ресурсов, выделяемых для проведения оценок, и отсутствия четкости в определении видов оценок, подлежащих проведению в 2006–2007 годах, подтверждают эти замечания.

С. Оценка качества докладов об оценке

10. В рамках метаоценки, проведенной внешним консультантом, использованы пять показателей для выборочной оценки качества 23 докладов об оценке, охватывающих самооценки на уровне программ и внешние оценки на центральном уровне. Эти показатели включали: 1) обоснованность методологии; 2) четкость концептуальной основы; 3) глубину анализа, высокое качество информации и выводов и учет накопленного опыта; 4) обоснованность рекомендаций; 5) удобство и результативность использования. Окончательная оценка качества каждого доклада была дана на основе этих пяти показателей и качественных оценок, сделанных консультантом. Недостатками метаоценки являются небольшой размер выборки и ее неслучайный характер, и поэтому сделанные выводы нельзя распространять на все доклады об оценках, подготовленные в рамках программ в Секретариате.

11. **В целом более половины отобранных докладов получили оценку «очень высокое качество» или «высокое качество».** По 5-балльной шкале оценок (5 — наивысшая оценка) средняя оценка качества отобранных 23 докладов составила 3,8 (см. ниже).

¹⁰ Предлагаемый бюджет по программам на двухгодичный период 2006–2007 годов, предисловие и введение, A/60/6, пункты 48–49.

¹¹ Первый доклад Консультативного комитета о предлагаемом бюджете по программам на двухгодичный период 2006–2007 годов (A/60/7), пункт 26.

Качество докладов об оценке

<i>Общая оценка</i>	<i>Число докладов</i>
5 = очень высокое качество	6
4 = высокое качество	9
3 = среднее качество	5
2 = низкое качество	3
1 = очень низкое качество	0

12. **Большинство докладов получили оценку «высокое качество» за четкость контекстуальной основы и обоснованность рекомендаций в связи с оценкой, и они явились основными факторами, обусловившими общую оценку в 3,8 для данной выборки.** Содержательное описание контекста создает хорошую основу для глубокого критического анализа, что имеет важное значение для последующего анализа эффективности программы. Очевидно, что обоснованные рекомендации также имеют жизненно важное значение, если для корректировки и повышения эффективности деятельности по программе необходимо принять соответствующие меры. В 16 из 23 докладов содержится всестороннее описание программного контекста и обращается внимание на актуальность деятельности по программе с точки зрения поставленных задач; в 17 включен значительный объем информации о причинах, препятствующих выполнению задач, и в отношении выборочных докладов было признано, что они содержат продуманные и хорошо сформулированные выводы. В рамках большинства оценок было также установлено наличие логической связи между задачами оценки и задачами программы, а 14 из 23 докладов об оценке включали рекомендации, которые логически вытекали из информации и выводов.

13. **Однако многие доклады не получили высоких оценок за обоснованность методологии, в связи с чем возникает вопрос о методологической строгости.** Обоснованная методология обеспечивает достоверность информации и обоснованность анализа и выводов в рамках оценки. Более половины проанализированных докладов об оценке (13 из 23) получили по этому показателю лишь оценку «среднее качество». Кроме того, менее половины выборки (9 докладов) получили хорошую оценку за подкрепление аналитических выводов убедительными доказательствами. Во многих докладах содержалось относительно немного пояснений конкретной информации, полученной из источников данных. Например, аналитические выкладки и выводы, сделанные на основе обследований, зачастую не включали информацию о процентной доле респондентов, а информация о размере выборки или методологии составления выборки была непоследовательной либо вообще отсутствовала. В приложениях к некоторым докладам были включены списки опрошенных, однако информация о том, какую процентную долю составляют опрошенные от общей численности, отсутствовала. Методологическая строгость была также оценена путем анализа того, насколько представленная в докладах информация позволяет читателю провести различие между объективными фактами и профессиональными оценками специалиста по оценке. Семнадцать из 23 докладов получили за этот аспект лишь оценку «среднее качество», и лишь в 6 из 23 докладов рассмотрены ограничения, имеющиеся в использованной методологии.

14. Три четверти из включенных в выборку докладов об оценке получили оценку «среднее качество» за удобство и результативность использования. Для того чтобы использование докладов об оценке было результативным для пользователей, они должны содержать последовательные, легко доступные и убедительные доводы. В соответствии со стандартами ЮНЕГ окончательный доклад об оценке должен быть построен логично, содержать основанную на фактах информацию, выводы и рекомендации, и в нем должна отсутствовать информация, не относящаяся к общему анализу¹². В отношении 11 из 23 докладов был сделан вывод, что читатель может проследить логическую последовательность лишь в «определенной степени». В 6 из 23 докладов об оценке отсутствовали резюме, и доклады, не содержащие резюме, как представляется, не всегда были достаточно проработанными, некоторые были слишком короткими и должным образом не охватывали содержания основного доклада, а в других докладах, как представляется, говорится о чем-то другом. На целостности и сопоставимости докладов об оценке отрицательно сказывается также использование большого числа разных форматов. Хотя с учетом сложности условий в Организации Объединенных Наций различия неизбежны, слишком большое разнообразие форматов может вводить в заблуждение.

IV. Оценка существующего потенциала по проведению оценок в Секретариате

A. Потенциал для проведения внутренних самооценок программ

15. Отсутствие четкости в определении обязанностей, касающихся оценки, и небольшое число подразделений, занимающихся оценкой в Секретариате, сказывается на общей эффективности самооценки на уровне программ. В рамках 14 из 24 программ имеется специальная группа или подразделение, на которую возлагается общая ответственность за проведение самооценок. Лишь для пяти из этих подразделений проведение оценок является их единственной обязанностью. Девять других подразделений имеют дополнительные обязанности по планированию, проведению исследований, координации, контролю и обслуживанию в рамках деятельности по программам. В остальных десяти программах, не имеющих отдельных подразделений по оценке, используются различные процедуры, включая передачу ответственности за проведение оценок руководителям программ и проведение оценок на специальной основе. УСВН отметило, что регулярное проведение самооценок и других мероприятий по контролю и проверке руководителями программ и персоналом содействует повышению эффективности и должно поощряться, использование термина «оценка» в отношении широкого круга обзоров и смежных мероприятий ведет к ослаблению функции оценки как таковой. Объективная и основанная на фактах оценка имеет чрезвычайно важное значение для повышения уровня подотчетности и накопления опыта в рамках программ Секретариата. УСВН сделало вывод о том, что для определения конкретных потребностей в области оценки и необходимого потенциала на уровне программ, а также для рационализации существующих процедур необходимо разработать критерии на основе норм и

¹² Стандарт 3.16 ЮНЕГ, касающийся отчетности, Стандарты оценки в системе Организации Объединенных Наций, 29 апреля 2005 года.

стандартов, разработанных ЮНЕГ. В этой связи было бы полезно провести оценку потребностей, связанных с деятельностью по оценке (см. пункт 29).

16. Ограниченное число сотрудников, занимающихся оценкой, и отсутствие сотрудников высокого уровня, на которых была бы возложена ответственность за проведение оценок, свидетельствуют о том, что в Секретариате деятельности по оценке не придается приоритетного значения. Согласно данным, полученным по 18 программам, 26 сотрудников занимаются работой по оценке в рамках программ в течение полного рабочего дня. УСВН также отметило, что в Секретариате нет ни одного сотрудника уровня директора, который бы отвечал исключительно за деятельность по оценке программ, что указывает на то, что этой функции не придается приоритетное значение. Респондентов просили также указать количество времени, израсходованного сотрудниками, частично занимающимися деятельностью по оценке программ, на такую деятельность, и согласно полученной информации в 2004–2005 годах объем работы по оценке программ, выполняемой сотрудниками уровня директора, в общей сложности был эквивалентен объему такой работы, выполняемой в течение полного рабочего дня 6,3 сотрудника такого уровня, а аналогичный показатель для сотрудников категории специалистов составил 22,8.

17. Определение точного и обоснованного объема ресурсов на проведение самооценок на уровне программ оказалось проблематичным. В настоящее время отсутствуют какие-либо конкретные директивные указания для оценки и бюджетного финансирования расходов на деятельность по оценке программ. Это привело к непоследовательному и неодинаковому представлению информации по 18 программам об объеме ресурсов, использованных на деятельность по оценке в 2004–2005 годах. Некоторые представили финансовые данные, а другие — статистические данные, выраженные в человеко-месяцах или человеко-часах. Данные были весьма неоднородны: например, Управление Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности сообщило о суммах до 2,1 млн. долл. США (из внебюджетных ресурсов), а Экономическая и социальная комиссия для Западной Азии указала сумму в размере 8400 долл. США (из регулярного бюджета). Девять программ сообщили о том, что на деятельность по проведению оценок ассигнований не выделялось. Эти диспропорции пролили дополнительный свет на трудности, связанные с получением достоверных данных об объеме ресурсов на деятельность по оценке на 2006–2007 годы (как отмечено в пункте 9 выше). В отличие от многих организаций системы Организации Объединенных Наций, которые регулярно предусматривают конкретные ассигнования по отдельной бюджетной статье на деятельность по оценке программ, в бюджетах по программам Секретариата ресурсы или мероприятия, посвященные оценке, отдельно не предусматриваются.

18. За прошедшие годы проводилось несколько обзоров вариантов укрепления деятельности по самооценке программ и предпринимались попытки определить широкие руководящие принципы в отношении ресурсов, требуемых для

осуществления функции оценки¹³. Позднее ОМГ вновь рассмотрела этот вопрос и предложила минимальные нормы в отношении бюджета и персонала. ОИГ выразила мнение о том, что создание внутреннего надзорного подразделения и его укомплектование штатом ревизоров, специалистов по оценке и следователей может быть оправдано в организациях, которые в течение двухгодичного периода распоряжаются ресурсами в объеме не менее 250 млн. долл. США¹⁴. Хотя УСВН хотело бы иметь более последовательное обоснование для выделения ресурсов на деятельность по самооценке программ, оно отметило, что потенциал, необходимый для проведения оценок, не должен рассчитываться исключительно на основе общего объема ресурсов Организации. Следует также учитывать, например, такие аспекты, как средний объем финансирования на одно мероприятие, предмет оценки, наличие данных, сложность партнерских отношений и объемы совместного финансирования. УСВН отметило также, что необходимо четко разграничивать ассигнования на проведение ревизий и на деятельность по оценке, а также ассигнования на проведение внешних оценок на центральном уровне и на деятельность по самооценке на уровне программ.

19. В норме в отношении «ответственности за проведение оценки», установленной ЮНЕГ, указывается, что руководящие органы и/или руководители организаций несут ответственность за обеспечение благоприятных условий для проведения оценок и за обеспечение выделения достаточного объема ресурсов для эффективного осуществления функции оценки. Эта норма дополнительно подкреплена резолюцией 58/269, в которой Генеральная Ассамблея просила Генерального секретаря «обеспечить четкое определение в рамках всех разделов предлагаемого бюджета по программам ресурсов, предназначенных для осуществления функций контроля и оценки». УСВН сделало вывод о том, что, хотя резолюция 58/269 и является полезным первым шагом, требуется большая точность для определения оптимальной численности персонала на уровне программ и объема финансовых ресурсов на деятельность по оценке программ в Секретариате. С учетом трудностей, возникших при получении точной информации о планах проведения оценок, отмеченных в пункте 8 выше, в будущем в

¹³ См. документы «Укрепление потенциала подразделений по оценке и системы оценки Организации Объединенных Наций и график проведения обзора программ деятельности по оценке», испрошенный в резолюциях 36/228 В и 37/234, раздел II, Генеральной Ассамблеи (A/38/133/Согг.1 от 6 мая 1983 года); «Укрепление потенциала подразделений по оценке и систем оценки Организации Объединенных Наций» (A/C.5/39/45/Согг.1 от 19 декабря 1984 года); «Положение в области внутренней оценки и организациях системы Организации Объединенных Наций» (A/41/201 (J.U./REP/85/10), октябрь 1985 года). В этом докладе ОИГ обсудила первоначальные предложения по структуре системы оценки, основанной на соотношении численности персонала и объема ресурсов. Согласно такому подходу, на каждых 1310 сотрудников категории специалистов и на каждые 735 млн. долл. США расходов в двухгодичном периоде предусматривается один сотрудник категории специалистов по оценке на центральном уровне. Такое положение было сочтено не совсем оптимальным, и ОИГ отметила, что ПРООН использует более приемлемые соотношения 1:174 сотрудника и 1:200 млн. долл. США, соответственно.

См. также документы «Оценка программ в Организации Объединенных Наций: оценка деятельности по проведению оценок и предложения по повышению роли оценки» (A/47/116, 3 апреля 1992 года), «Подотчетность и надзор в Секретариате Организации Объединенных Наций» (A/48/420 (J.U./REP/93/5)), сентябрь 1993 года.

¹⁴ Информация получена в ходе обсуждения в январе 2006 года с членами ОИГ проекта доклада ОИГ о пробелах в надзорной деятельности.

директивных указаниях, касающихся оценки потребностей на деятельность по оценке, необходимо четко разграничивать кадровые потребности и расходы на деятельность по оценке и соответствующие кадровые потребности и расходы на другие виды надзорной деятельности (такие, как ревизия и расследования), а также кадровые потребности и расходы на осуществление функций, связанных с выполнением программ и контролем. УСВН вынесет предложения в отношении таких директивных указаний с учетом выводов, которые будут сделаны по результатам проводимой независимой внешней оценки ревизионной, надзорной и управленческой деятельности и после завершения оценки потребностей (см. пункт 29 ниже).

20. В статье VII Положений и правил, регулирующих планирование по программам, программные аспекты бюджета, контроль выполнения и методы оценки, отсутствуют точные указания в отношении того, каким образом должны проводиться и финансироваться самооценки программ. В положениях 7.1–7.4 этих Положений и правил содержатся общие основные положения, в которых функция оценки указана как одна из частей цикла планирования, составления бюджета, контроля и оценки. Участников проведенного УСВН обследования просили оценить существующие директивные указания по проведению и финансированию оценок, и более половины из 21 респондента оценили Положения и правила, регулирующие планирование по программам, программные аспекты бюджета, контроль выполнения и методы оценки, на «удовлетворительно» и «очень плохо». В связи с этим 12 из 21 респондента отметили, что разделы Положений и правил, касающиеся оценки, следует пересмотреть, а 9 — считали, что этого не следует делать. УСВН пришло к выводу, что, хотя статья VII Положений и правил, посвященная оценке, сохраняет силу, повышению эффективности функционирования системы оценки в целом способствовало бы уточнение конкретных положений, касающихся следующих компонентов:

- охват и периодичность проведения внешних оценок и самооценок;
- подготовка и анализ планов проведения внешних оценок и самооценок;
- анализ и использование выводов, сделанных по результатам оценок;
- директивные указания в отношении бюджетного финансирования проведения оценок;
- директивные указания в отношении руководства проведением и самого проведения оценок;
- уточнение терминологии, касающейся оценки;
- директивные указания в отношении систем, которые необходимо создать для гарантирования стандартов качества, в отношении методологии и обработки и передачи информации об оценке и результатов специальных исследований.

21. Было бы желательно уточнить и обновить эти директивные указания к концу 2006/началу 2007 года, с тем чтобы руководители программ могли пользоваться ими при составлении бюджетов на двухгодичный период 2008–2009 годов (см. пункт 30 ниже). В этой связи нормы ЮНЕГ, касающиеся «политики в области оценок», могут послужить полезной справочной информацией. Эти нормы могут также быть положены в основу оценки и проверки стра-

тегии проведения оценок, разработанных в пяти программах, а именно: в Управлении по координации гуманитарной деятельности, Программе Организации Объединенных Наций по окружающей среде, Управлении Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности, Экономической и социальной комиссии для Азии и Тихого океана и Управлении Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев.

22. Необходимо уточнить и укрепить стратегии и системы в целях содействия распространению и использованию выводов, сделанных по результатам оценок. Для изучения существующих в рамках программ Секретариата процедур обмена информацией о выводах, сделанных по результатам оценок, с целью распространения полезных методов работы и содействия накоплению в организациях знаний, а также обеспечению взаимной подотчетности респондентов просили ответить на вопрос о том, имеются ли в рамках их программ архивы данных об оценках, размещенных в Интернете/Интранете. Из 23 респондентов 14 указали, что доклады об оценках не размещены в Интернете, а 9 указали, что такие доклады размещены в Интернете. В ответах по пяти программам отмечается, что подготавливаются ежегодные доклады об оценке. В ответах лишь по шести программам указано, что в рамках этих программ имеются четкая стратегия и руководящие принципы в отношении распространения информации. Отметив, что информация о самооценках, как правило, не распространяется на межправительственном уровне и что в некоторых случаях руководители программ могут по собственному усмотрению пожелать рассмотреть результаты самооценок на внутренней основе, УСВН намеревается включить оценку потребностей в обмене знаниями и соответствующих систем в оценку потребностей, связанных с проведением оценок (см. пункт 29), с тем чтобы можно было принять более систематический и стратегический по характеру подход в отношении распространения и использования разных выводов, сделанных по результатам оценок и извлеченных по их итогам уроков.

В. Потенциал функционального центрального подразделения по оценке Управления служб внутреннего надзора

23. Управление служб внутреннего надзора располагает недостаточным потенциалом для проведения централизованных оценок, и оно не способно полностью выполнять свой мандат. Мандат УСВН в отношении оценки содержится в пункте (с)(iii) резолюции 48/218 В Генеральной Ассамблеи, в котором указывается, что оценки следует проводить «в целях разработки аналитических и критических оценок хода осуществления программ и выполнения юридических оснований, изучения вопросов о том, требуют ли внесенные в них изменения пересмотра методов осуществления, не утрачивают ли административные процедуры своего значения, а также соответствуют ли мероприятия мандатам». Этот мандат более подробно изложен в положении 7.1 Положений и правил, регулирующих планирование по программам, программные аспекты бюджета, контроль выполнения и методы оценки¹⁵.

¹⁵ Целью оценки является: а) определение на как можно более систематической и объективной основе актуальности, эффективности и результативности деятельности Организации и отдачи от нее в сопоставлении с ее целями; б) предоставление Секретариату и государствам-членам возможности для проведения систематических

24. При ее нынешнем потенциале — три сотрудника категории специалистов и ограниченная поддержка консультантов — Секция оценок УСВН способна проводить одну углубленную оценку, подготавливать один тематический доклад и проводить два трехлетних обзора в год, а также готовить раз в два года доклад об укреплении деятельности по проведению оценок, подобный настоящему докладу, и время от времени проводить специальную оценку. Нынешний штат персонала, занимающегося оценкой, может в лучшем случае обеспечивать проведение углубленной оценки каждой программы Секретариата один раз в 27 лет. УСВН считает, что этого недостаточно для комплексной программы оценки, призванной обеспечивать своевременное представление государствам-членам результатов независимых оценок с целью проведения ими обзора актуальности, эффективности и результативности программ Секретариата и отдачи от них. Эта недостаточность ресурсов отмечена также в предложении 18, содержащемся в докладе Генерального секретаря «Инвестирование в Организацию Объединенных Наций: на пути к усилению Организации по всему миру» (A/60/692), а также в докладе Генерального секретаря «Выдача мандатов и их осуществление: анализ и рекомендации для содействия обзору мандатов» (A/60/733), в котором отмечается, что, «несмотря на несколько резолюций Генеральной Ассамблеи, в которых содержалась просьба о проведении оценок, эффективность таких инструментов была очень ограниченной вследствие нехватки ресурсов» и «что в результате этого делались оценки, ограниченные по сфере охвата, глубине и по количеству».

25. Кроме того, с учетом того, что большая часть имеющихся ресурсов выделяется на проведение утвержденных внешних оценок, Секция оценок УСВН не располагает ресурсами, которые можно было бы выделить на обеспечение соблюдения стандартов качества, обработку и распространение информации о результатах оценок или оказание методологической поддержки в проведении самооценок, как предусмотрено в правиле 107.2(ii) Положений и правил, регулирующих планирование по программам, программные аспекты бюджета, контроль выполнения и методы оценки.

26. До получения результатов предусмотренной в Итоговом документе Саммита независимой внешней оценки системы проведения ревизий, осуществления надзора и управления в Организации Объединенных Наций и в развитие предложений, содержащихся в его документе об укреплении процесса выполнения программ и оценки и осуществлении контроля за ним (A/60/73), УСВН представляет изложенные ниже примеры для укрепления существующей программы централизованных оценок. Это позволит проводить более тщательные и регулярные внешние оценки хода и результатов работы Секретариата (за исключением деятельности, осуществляемой за счет средств со вспомогательного счета для операций по поддержанию мира).

обзоров в целях повышения результативности основных программ Организации путем изменения их содержания и, если это необходимо, пересмотра их целей. В правилах 107.2 и 107.3 Положений и правил, регулирующих планирование по программам, программные аспекты бюджета, контроль выполнения и методы оценки, содержится дополнительная информация об обязанностях Секции оценок по оказанию методологической поддержки в подготовке докладов о самооценках руководителями программ и обеспечению соблюдения стандартов качества, обработке и распространению информации о результатах оценки и проведению специальных исследований.

1. **Более регулярные внешние кратковременные оценки на уровне программ/подпрограмм.** При содействии консультантов, привлекаемых на короткие сроки, будет иметься возможность проведения более целенаправленных внешних кратковременных оценок, охватывающих все 27 программ Секретариата, за двухлетний период, т.е. годовая программа будет предусматривать 13–14 внешних оценок, причем каждая внешняя оценка будет охватывать подборку видов деятельности по каждой программе. Государствам-членам может предоставляться ежегодный сводный доклад о внешних оценках в качестве источника объективной информации об оценках в дополнение к информации, имеющейся в других докладах о ходе работы по программам, об оценке и самооценке деятельности по программам, при рассмотрении ими стратегических рамок и анализа предлагаемых бюджетов по программам Секретариата.

2. **Более частое проведение углубленных оценок и трехгодичные обзоры.** Для обеспечения проведения всеобъемлющих углубленных оценок всех программ приблизительно раз в девять лет (вместо нынешнего 27-летнего цикла) потребуется увеличить число ежегодно проводимых углубленных оценок с одной до трех и соответствующим образом увеличить число трехгодичных обзоров до трех.

27. Эти контрольные показатели будут подтверждены на основе ожидаемых результатов независимой внешней оценки системы проведения ревизий и осуществления надзора и системы управления в Организации Объединенных Наций.

V. Меры по совершенствованию практики проведения оценок и укреплению соответствующего потенциала

28. УСВН намерено принять следующие меры для укрепления потенциала подразделений по оценке и совершенствования практики проведения оценок в Секретариате.

Мера 1

29. **Для определения конкретных потребностей в области оценки, функций, ресурсов и потенциала, необходимых на уровне программ и подпрограмм, будет проведена оценка потребностей всего Секретариата в связи с деятельностью по оценке.** Как указано в пункте 15, УСВН проведет всеобъемлющую оценку потребностей, связанных с деятельностью по оценке, для всех программ Секретариата, с тем чтобы определить индивидуальные потребности каждой программы, связанные с деятельностью по оценке. Такая оценка будет проведена с использованием критериев, выработанных на основе норм и стандартов, установленных ЮНЕГ для определения существующего положения и потребностей в связи с проведением оценок в рамках каждой программы, которые впоследствии можно будет учитывать при подготовке бюджетов по программам на двухгодичный период 2008–2009 годов. В рамках этой оценки будут, в частности, определены бюджетные ассигнования, необходимые для финансирования должностей сотрудников по оценке, и ресурсы на уровне программ и подпрограмм в целях решения проблем, поднятых в пунктах 9 и 17. Проведение оценки потребностей будет также содействовать использованию новой терминологии, разработанной для проведения оценок, и подготовке пла-

нов наращивания потенциала для проведения оценок в рамках каждой программы в целях повышения методологической точности и полезности докладов об оценке, как это отмечено в пунктах 13 и 14 выше.

Мера 2

30. Действующие правила и положения в отношении оценки, содержащиеся в Положениях и правилах, регулирующих планирование по программам, программные аспекты бюджета, контроль выполнения и методы оценки, будут переработаны, с тем чтобы они стали четкими и практически полезными директивными указаниями. Как предложено в пункте 20 и действуя в консультации с департаментами и программами Секретариата, УСВН разработает эти директивные указания для использования в рамках программ.

31. УСВН планирует представить информацию о ходе работы по этим двум мерам и по мерам, содержащимся в докладе о предложениях по укреплению процесса выполнения программ и оценки и осуществлению контроля за ним (A/60/73), в соответствии с пунктом 10 резолюции 60/257 Генеральной Ассамблеи о планировании по программам в следующем представляемом раз в два года докладе, озаглавленном «Повышение роли оценки и применение результатов оценок при разработке и осуществлении программ и принятии стратегических директив», который будет подготовлен для рассмотрения КПК в 2008 году.

Мера 3

32. В бюджете по программам УСВН на 2008–2009 годы будут отражены адекватные потребности, связанные с проведением тщательных и регулярных централизованных оценок осуществления программ и мероприятий в Секретариате и соответствующих результатов, с учетом ожидаемых результатов независимой внешней оценки системы проведения ревизий и осуществления надзора и системы управления в Организации Объединенных Наций, проведение которой предусмотрено в Итоговом документе Саммита.

VI. Темы будущих оценок

A. Углубленные оценки

33. **Проведение в 2007 году углубленной оценки деятельности по политическим вопросам.** Для нынешней сессии КПК УСВН представило углубленную оценку подпрограммы 1 программы «Политические вопросы». Для следующей сессии КПК, которая состоится в 2007 году, УСВН проведет углубленные оценки всех остальных подпрограмм и видов деятельности в рамках программы «Политические вопросы». Результаты этих оценок будут представлены в пяти отдельных докладах об оценке:

1. Подпрограмма 2 «Помощь в проведении выборов», осуществляется Отделом по оказанию помощи в проведении выборов;

2. Подпрограмма 3 «Дела Совета Безопасности», осуществляется Отделом по делам Совета Безопасности;

3. Подпрограммы 4 и 5 «Деколонизация» и «Вопрос о Палестине» осуществляются соответственно Группой по деколонизации и Отделом по правам палестинцев;

4. Специальные политические миссии, осуществляемые под управлением и при поддержке Департамента по политическим вопросам;

5. Общая оценка деятельности Департамента по политическим вопросам, включая обобщение результатов оценок деятельности по подпрограммам, и оценка остальных компонентов, касающихся руководства и управления, стратегического планирования и административной канцелярии.

34. Возможные темы для углубленных оценок на 2008 и 2009 годы. Ниже приводится список программ, которые никогда не были предметом углубленных оценок. Используя шесть критериев, а именно: 1) объем бюджета, 2) охват деятельности организации, 3) актуальность, 4) дублирование, 5) оценка рисков и стратегическое значение и 6) охват другими оценками (т.е. ревизиями и инспекциями), УСВН расположило по порядку очередности следующие отдельные «темы» для отбора КПК в качестве объектов оценки на 2008 и 2009 годы. По пунктам 9 и 10 недавно были проведены инспекции, и поэтому оценки по этим темам могут быть проведены не в первую очередь. Пункты 8, 11 и 12 включены в нынешний план работы Отдела внутренней ревизии, и поэтому сферу охвата этих оценок, возможно, следует согласовать с ревизиями.

1. Экономическая и социальная комиссия для Азии и Тихого океана (ЭСКАТО).

2. Европейская экономическая комиссия (ЕЭК).

3. Экономическая комиссия для Африки (ЭКА).

4. Поддержка, оказываемая Организацией Объединенных Наций «Новому партнерству в интересах развития Африки» (НЕПАД) и наименее развитым странам, развивающимся странам, не имеющим выхода к морю, и малым островным развивающимся государствам.

5. Отделения Организации Объединенных Наций: Отделение Организации Объединенных Наций в Вене, Отделение Организации Объединенных Наций в Женеве и Отделение Организации Объединенных Наций в Найроби.

6. Использование космического пространства в мирных целях.

7. Конференция Организации Объединенных Наций по торговле и развитию (ЮНКТАД).

8. Департамент по вопросам управления, Управление людских ресурсов (УЛР).

9. Экономическая комиссия для Латинской Америки и Карибского бассейна (ЭКЛАК).

10. Экономическая и социальная комиссия для Западной Азии (ЭСКЗА).

11. Департамент по вопросам управления, Управление по планированию программ, бюджету и счетам (УППБС).

12. Департамент по вопросам управления, Управление централизованного вспомогательного обслуживания (УЦВО).

35. КПК, возможно, пожелает рекомендовать Генеральной Ассамблее одобрить проведение оценки двух программ/подпрограмм из вышеприведенного списка для рассмотрения в 2008 и 2009 годах.

В. Темы для тематических оценок

36. Для определения тем для будущих тематических оценок УСВН учло следующие факторы: ранее проведенные консультации с различными заинтересованными сторонами в Организации Объединенных Наций, сферу охвата программ Секретариата, своевременность обзора, стратегическое значение, вклад в улучшение функционирования Секретариата и важность рассматриваемых вопросов. Управление служб внутреннего надзора предлагает следующие четыре темы:

1. Координационные органы Организации Объединенных Наций.

Цель этой оценки будет заключаться в проведении обзора функционирования и эффективности работы Координационного совета руководителей системы Организации Объединенных Наций и четырех исполнительных комитетов, созданных в рамках реформы Организации Объединенных Наций в 1997 году, путем оценки влияния выводов и решений этих органов на разработку политики и программ для Секретариата. В рамках оценки будут также проанализированы созданные позднее в Секретариате межучрежденческие координационные механизмы.

2. Учет гендерных аспектов. Цель этой оценки будет заключаться в определении степени, характера и эффективности учета гендерных аспектов в Секретариате Организации Объединенных Наций. В рамках оценки будут проанализированы существующие стратегии, механизмы и ресурсы, предназначенные для обеспечения учета гендерных аспектов в программных мандатах, функциях и мероприятиях.

3. Учет накопленного опыта: процедуры и методы. Цель этой оценки будет заключаться в определении и оценки систем и механизмов в Секретариате, предназначенных для выявления примеров учета опыта и сбора и распространения информации о нем. В рамках оценки будут проанализированы используемые методики и процедуры, выявленные существенные недостатки и степень учета накопленного опыта в деятельности по программам в целях повышения ее эффективности.

4. Координация и взаимодействие между Департаментом по экономическим и социальным вопросам и региональными комиссиями. В рамках этой оценки будет проанализирована эффективность и результативность координации и взаимодействия между Департаментом по экономическим и социальным вопросам и пятью региональными комиссиями, в частности, будут проанализированы существующие системы, механизмы и инструменты, предназначенные для содействия их совместной работе. В рамках оценки будет также определено, насколько функции, программа работы и мероприятия взаимодополняют или дублируют друг друга, и предложены пути усиления взаимодействия между Департаментом и региональными комиссиями.

37. КПК, возможно, пожелает рекомендовать Генеральной Ассамблее одобрить проведение тематической оценки по одной из вышеупомянутых тем для рассмотрения ее результатов в 2007 году и по одной из тем в 2008 году¹⁶.

(Подпись) Инга-Бритт Алениус
Заместитель Генерального секретаря
по службам внутреннего надзора

¹⁶ УСВН отмечает, что ввиду задержки с проведением сорок шестой сессии КПК и обусловленной этим задержки в выборе темы для тематической оценки для представления на сорок седьмой сессии КПК в 2007 году, возможно, будет необходимо отложить ее представление на 2008 год.