



Экономический и Социальный Совет

Distr.: General
18 April 2013
Russian
Original: English

Для обсуждения

Детский фонд Организации Объединенных Наций

Исполнительный совет

Ежегодная сессия 2013 года

18–21 июня 2013 года

Пункт 10 предварительной повестки дня*

Управление ЮНИСЕФ по вопросам оценки

Тематический обобщенный доклад об оценке гуманитарных мероприятий

Резюме

В настоящем обобщенном докладе представляется обзор состояния оценки гуманитарных мероприятий ЮНИСЕФ за период 2008–2012 годов. Доклад предназначен для подготовки к обсуждению оценки деятельности, связанной с гуманитарной помощью и, в более общем смысле, с гуманитарными мероприятиями. В докладе дается краткий обзор масштабов и качества оценок, проведенных за указанный период, основных тем, возникших в связи с последними мероприятиями, и приводятся примеры того, как ЮНИСЕФ использовал оценку для совершенствования своего подхода к оказанию гуманитарной помощи.

* E/ICEF/2013/10.



I. Введение

1. Гуманитарные кризисы уносят человеческие жизни и препятствуют реализации прав детей и женщин. Конфликты, стихийные бедствия и сложные чрезвычайные ситуации приводят к гибели детей или делают их калеками и разделяют с семьями, школами и общинами. Чрезвычайные ситуации приводят к уничтожению слабых институтов и наносят ущерб борющимся с трудностями сообществам, сводят на нет достижения в области развития и ставят под угрозу возможности социально-экономического развития. Чрезвычайные ситуации, которые усугубляют ранее существовавшие проблемы в уязвимых областях и создают новые проблемы, приводят к ограничению законного права детей на получение жизненных шансов.

2. В связи с этим ЮНИСЕФ с момента своего создания в 1946 году неизменно откликается на призывы к оказанию гуманитарной помощи. Позднее положение об этой обязанности было сформулировано в Конвенции о правах ребенка и Факультативных протоколах к ней, в которых устанавливается перечень универсальных прав — неотъемлемых и нерушимых прав детей в чрезвычайных обстоятельствах — и определяются конкретные обязанности в этих ситуациях. Недавно в документе «Основные обязательства в интересах детей при проведении гуманитарных мероприятий» ЮНИСЕФ и его партнерам были представлены рамочные положения о гуманитарных мероприятиях и обязанности по оказанию помощи в реализации этих прав в чрезвычайных обстоятельствах.

3. С течением времени роль ЮНИСЕФ в осуществлении гуманитарных мероприятий возросла в количественном выражении с 230 случаев принятия ответных мер в 2007 году до 292 таких случаев в 2011 году¹. Это включает реагирование организации на чрезвычайные ситуации первого уровня (самостоятельные действия страновых отделений ЮНИСЕФ по урегулированию ситуаций), чрезвычайные ситуации второго уровня (страновые отделения нуждаются в дополнительной поддержке со стороны соответствующего регионального отделения) и чрезвычайные ситуации третьего уровня (широкомасштабные чрезвычайные ситуации, урегулирование которых требует общеорганизационных усилий).

4. Активизация деятельности в этой области обусловлена возросшим числом детей, пострадавших от чрезвычайных ситуаций. В конце 1990-х годов только от стихийных бедствий страдало примерно 66,5 млн. детей в год, и ожидается, что в последующие десятилетия в результате последствий изменения климата, роста численности населения, урбанизации и экономической нестабильности этот ежегодный показатель достигнет 175 млн. детей². ЮНИСЕФ выделили значительные ресурсы на ускоренное наращивание потенциала, необходимого для удовлетворения возрастающего спроса на оказание помощи, увеличив в 2011 году объем чрезвычайного финансирования примерно до 1 млрд. долл. США по сравнению с 200 млн. долл. США в конце 1990-х годов.

¹ Годовые доклады страновых отделений, приложение А.

² См. Angela Penrose and Mie Takaki, “Children’s rights in emergencies and disasters”, *Lancet* 367 (2006): 698–99; и *Feeling the Heat: Child Survival in a Changing Climate, Save the Children* (2009).

5. Участие ЮНИСЕФ в проведении мер чрезвычайного реагирования возросло и в качественном выражении. С 2005 года в результате реформирования в секторе гуманитарных операций удалось улучшить межучрежденческую систему реагирования за счет повышения предсказуемости, подотчетности и ответственности и укрепления партнерских отношений между участниками гуманитарных мероприятий. Комплексно-тематический подход, который является одним из основных компонентов реформ, нацелен на укрепление гуманитарной помощи за счет передачи обязанностей по координированию межсекторальной работы назначенному руководящему учреждению по вопросам защиты людей в условиях стихийных бедствий. На ЮНИСЕФ, который является руководящим учреждением по трем тематическим направлениям (просветительная работа по вопросам питания, водоснабжения, санитарии и гигиены и просветительская программа совместно с Фондом «Спаси детей») и в двух областях деятельности (защита детей и, совместно с Фондом Организации Объединенных Наций в области народонаселения, насилие по признаку пола), возлагается ответственность за большую часть руководящих функций, чем на любое другое учреждение.

6. В 2011 году, когда была запущена Программа преобразований, начался второй этап процесса реформирования. ЮНИСЕФ активно участвовал в разработке программы для проведения второй волны реформ, направленных на усиление мер реагирования в ряде областей: а) руководство (межучрежденческие механизмы активизации и быстрого реагирования на чрезвычайные ситуации третьего уровня, составление списка координаторов по чрезвычайным ситуациям и расширение полномочий по осуществлению руководства); б) координирование действий (более эффективное управление, стратегическое использование и децентрализация комплексно-тематической деятельности); в) подотчетность (согласованные циклы гуманитарных программ и общие стратегические рамки чрезвычайного реагирования, в соответствии с которыми проводится оценка эффективности, и меры повышенной ответственности за оказание помощи пострадавшему населению).

Оценка гуманитарных мероприятий в ЮНИСЕФ

7. Учитывая важность гуманитарного направления деятельности, ЮНИСЕФ использует различные источники знаний, которые помогают ему подготовиться к чрезвычайным ситуациям и более эффективно реагировать на них. Оценка закладывает жизненно важный фундамент деятельности, о чем свидетельствуют политика ЮНИСЕФ в области оценки³ и Основные обязательства в интересах детей при проведении гуманитарных мероприятий, в которых делается акцент на обязательствах организации по обеспечению надлежащего мониторинга и оценки его гуманитарной деятельности. Оценка является последовательным и беспристрастным средством удовлетворения всего перечня потребностей ЮНИСЕФ в области накопления опыта и обеспечения подотчетности. Она включает подотчетность за результаты, достигнутые в интересах детей и женщин в чрезвычайных обстоятельствах, фидуциарную ответственность за инвестиции в гуманитарные мероприятия, накопление опыта и улучшение качества работы в целом.

³ E/ICEF/2008/4.

8. Статус функции оценки повысился благодаря политическим директивам, действующим в рамках ЮНИСЕФ и в сфере межучрежденческих отношений. Теперь она стала неотъемлемой частью планирования мер реагирования ЮНИСЕФ на чрезвычайные ситуации и включена в упрощенные стандартные оперативные процедуры для чрезвычайных ситуаций третьего уровня. На межучрежденческом уровне она стала основным элементом реформы в сфере гуманитарной помощи, которая изначально была нацелена на расширение межучрежденческого сотрудничества в составлении оценок, необходимого для удовлетворения растущих потребностей в области подотчетности и накопления опыта гуманитарной деятельности. Эта тенденция получила свое развитие в Программе преобразований, в которой делается особый акцент на совместной подотчетности за результаты, начиная с совместной разработки стратегических планов. Несмотря на то что на момент подготовки настоящего документа руководящие указания по осуществлению Программы преобразований находились на стадии разработки, функция оценки остается четко установленным и неотделимым компонентом программного цикла гуманитарных мероприятий: проведение оценки по окончании цикла позволяет сделать вывод о достижении целей, намеченных в совместных стратегических планах.

Обзор доклада

9. Настоящий доклад дает общее представление о том, какие меры принимались для продвижения принципов подотчетности и накопления опыта в области гуманитарной помощи за последние пять лет. После краткой справочной информации о месте оценки в более широком контексте гуманитарной деятельности в докладе представлены результаты аналитических отчетов, начиная с описания масштабов и качества проведения оценки гуманитарных мероприятий, и обзор основных тематических аспектов, возникших в связи проведением основных оценок, — что они говорят нам о сильных сторонах и проблемах ЮНИСЕФ в области гуманитарной деятельности. Затем в докладе представлена информация о степени полезности и использовании оценки гуманитарных мероприятий с точки зрения внутренних клиентов и приводятся три примера использования оценок. После обзора выводов по итогам оценки в свете соответствующих направлений политики вниманию руководства ЮНИСЕФ предлагаются рекомендации по последующим действиям.

10. Таким образом, в целом эти аналитические отчеты создают представление о ЮНИСЕФ как об организации, которая провела ряд важных мероприятий по оценке гуманитарной деятельности на уровне своей организации, а также совместно с партнерами на межучрежденческом уровне. Эти оценки отличались в основном достаточно высоким качеством для того, чтобы обеспечить принятие последующих мер, и руководство ЮНИСЕФ использовало их для внесения позитивных изменений.

11. Вместе с тем по-прежнему отмечаются основные недостатки с точки зрения охвата и качества оценок. Немногие оценки проводились на децентрализованном уровне, а если и проводились, то их качество было нестабильным, что свидетельствует о низком потенциале в области оценок на этом уровне. На уровне штаб-квартиры потенциала явно недостаточно для того, чтобы не отставать от растущего спроса, в основном на оценки, ориентированные на результаты. Изменения в политике, связанные с разработкой нового стратегиче-

ского плана на период 2014–2017 годов и программы преобразований, открывают новые возможности для устранения этих недостатков.

II. Масштабы и качество оценок, связанных с гуманитарной деятельностью

12. В ЮНИСЕФ оценка гуманитарных мероприятий не отличается от оценки негуманитарных мероприятий в том, что касается соблюдения норм и стандартов Группы Организации Объединенных Наций по вопросам оценки. Однако проведение оценки гуманитарных мероприятий наталкивается на ряд конкретных проблем: а) ограниченный доступ к пострадавшему населению; б) меняющиеся и зачастую нечетко поставленные программные цели; в) соответственно, постоянно меняющиеся параметры системы определения результатов программ; д) отсутствие исходных данных, относительно которых следует проводить оценку эффективности. В то же время, как правило, оценку гуманитарных мероприятий необходимо проводить оперативно и с использованием минимальных средств, но не в ущерб тщательности, точности и надежности. В целом для решения этих проблем необходимы специальные знания и опыт, выходящие за рамки компетентности для проведения других оценок.

13. В подготовленном в 2005 году обзоре делается упор на обязательствах руководства ЮНИСЕФ в области проведения оценок, связанных с гуманитарной деятельностью, но также отмечается нестабильный уровень охвата и качества оценок по всей организации⁴. С тех пор произошел ряд событий, которые напомнили о необходимости пересмотра этих проблем. К ним относятся проведение реформы в области гуманитарной деятельности, принятие политики ЮНИСЕФ в области оценки и пересмотр Основных обязательств в интересах детей при проведении гуманитарных мероприятий, которые указывают на необходимость принятия надлежащих и эффективных мер в области оценки гуманитарной деятельности. В связи с этим в начале 2013 года Управление по вопросам оценки тщательно изучило материалы оценок, которые проводились под руководством ЮНИСЕФ или при его участии в период 2008–2012 годов. Методы исследования включали описательный анализ всех соответствующих докладов, отнесенных к категории оценок в базе докладов ЮНИСЕФ об оценке, а также оценку качества этих докладов в Системе надзора за докладами о глобальной оценке⁵. Ниже приводится резюме выводов, полученных в результате проведения анализа.

Масштабы деятельности по проведению оценок возросли, но не отвечают всему перечню потребностей ЮНИСЕФ в области подотчетности и накопления опыта в связи с гуманитарной деятельностью

14. По мере повышения гуманитарной роли организации оценки, связанные с гуманитарными мероприятиями, становятся все более распространенным явлением в оценочной деятельности ЮНИСЕФ. Данные, представленные на диа-

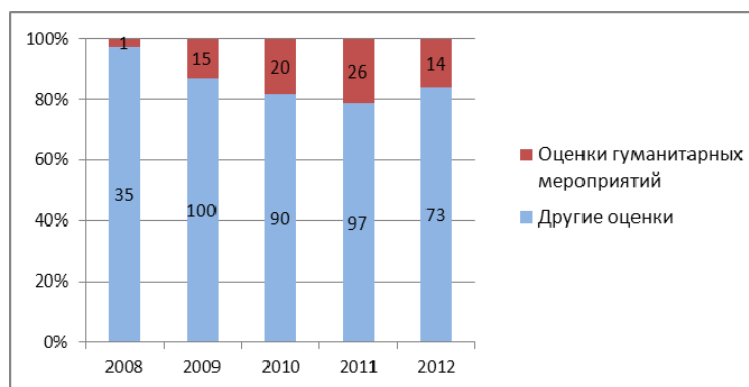
⁴ Обзор оценки гуманитарной работы ЮНИСЕФ. ЮНИСЕФ, 2005 год.

⁵ В настоящем докладе приводятся данные об анализе всех мероприятий, отнесенных к категории оценок, даже если в результате более тщательной проверки многие из них были отнесены к категориям обзоров, экспертиз, изучения накопленного опыта и других исследований.

грамме 1, свидетельствуют о том, что оценки, ориентированные исключительно или в значительной степени на оказание гуманитарной помощи, стали более распространенным явлением. Эти оценки обеспечивали широкий тематический охват и были посвящены изучению всего спектра чрезвычайных операций – от готовности к чрезвычайной ситуации до принятия ответных мер и деятельности на переходном этапе.

Диаграмма 1

Количество и процентная доля оценок гуманитарных мероприятий и других оценок, 2008–2012 годы⁶



15. Несмотря на значительные человеческие, финансовые, программные и репутационные риски, связанные с гуманитарной работой ЮНИСЕФ, на оценки гуманитарных мероприятий по-прежнему приходится незначительная часть деятельности организации в области проведения оценок. Из 471 оценки, подготовленной ЮНИСЕФ в течение 2008–2012 годов, только 76 (16 процентов) приходится на оценки, охватывающие гуманитарную деятельность⁷. Низкий уровень активности еще более очевиден в странах, пострадавших в результате чрезвычайных ситуаций. В период 2008–2011 годов ЮНИСЕФ отреагировал на 1025 гуманитарных ситуаций, но оценка мер реагирования проводилась только в 34 случаях (3 процента). Из них большая часть (всего 29) гуманитарных операций с 2010 года проводилась в условиях чрезвычайных ситуаций второго и третьего уровней, а помощь в чрезвычайных ситуациях первого уровня – наиболее распространенных чрезвычайных ситуациях, с которыми сталкивается ЮНИСЕФ, — в основном оставалась без оценки.

Оценка, связанная с гуманитарной деятельностью, в основном проводилась на уровне штаб-квартиры

16. Если оценки гуманитарных мероприятий и проводились, то в основном на уровне штаб-квартиры, в частности посредством Управления по вопросам оценки. Из 76 таких оценок, проведенных в период 2008–2012 годов, две трети

⁶ Показатели за 2012 год, возможно, будут выше, поскольку в них учитываются только доклады, представленные до официально установленного срока подачи 12 января 2013 года. Для сравнения: данные за 2008 год могут быть результатом предоставления небольшого количества докладов из-за отсутствия до 2009 года строгой периодичности подачи докладов.

⁷ Там же.

(50) осуществлялись на уровне штаб-квартиры. Более того, практически во всех случаях они проходили под руководством или при участии Управления по вопросам оценки, даже несмотря на то что подавляющее большинство оценок проводилось по заказу других управлений или отделений ЮНИСЕФ. Для сравнения: лишь 24 оценки гуманитарных мероприятий были проведены на уровне странового отделения, что соответствует низким показателям охвата операций в чрезвычайных ситуациях первого уровня.

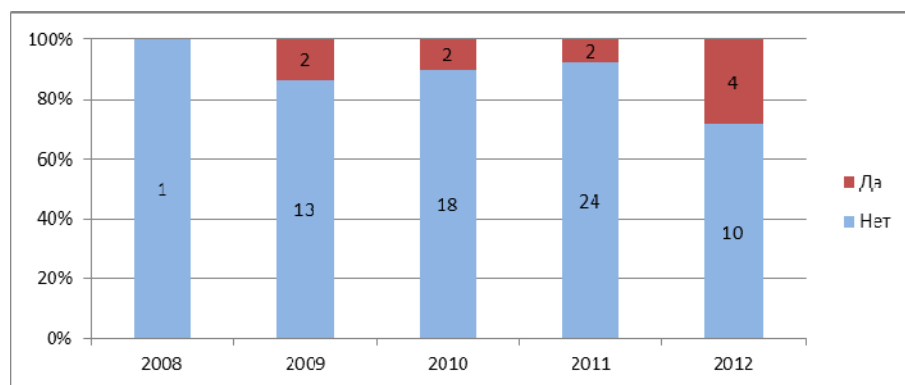
17. Региональные отделения проводят еще меньше оценок. Несмотря на все более региональный характер чрезвычайных ситуаций — о чем свидетельствуют события в районе Африканского Рога, Сахеля, Сирии и Мали, — за весь период 2008–2012 годов только в двух случаях оценка гуманитарных мероприятий проводилась на уровне регионального отделения, и в одном из них — при участии Управления по вопросам оценки и Управления по чрезвычайным программам.

Мало внимания уделялось результатам, достигнутым в интересах детей и женщин при проведении гуманитарных мероприятий

18. Основные обязательства в интересах детей при проведении гуманитарных мероприятий являются нормативными стандартами, относительно которых ЮНИСЕФ стремится отчитываться за результаты осуществления программ и операций. В них определены конкретные обязательства по оказанию содействия усилиям в области оценки и накопления организационного опыта, которые ЮНИСЕФ предпринимает в разных чрезвычайных ситуациях. Однако, как показано на диаграмме 2, очень немногие из них сосредоточены на оценке результатов, достигнутых в интересах детей при проведении гуманитарных мероприятий. Хотя в 2012 году их процентная доля увеличилась, именно такой акцент делался лишь в меньшинстве случаев.

Диаграмма 2

Количество и процентная доля оценок, ориентированных на результаты, 2008–2012 годы



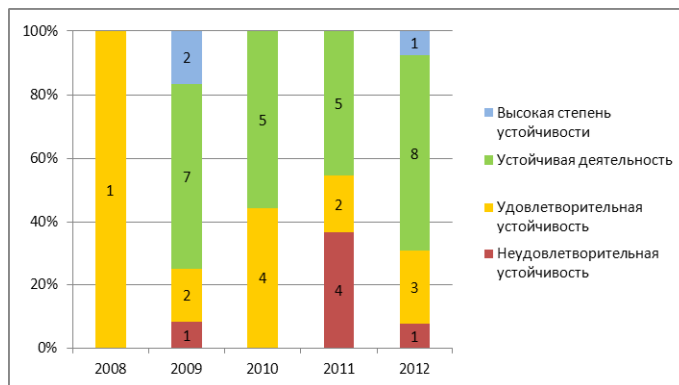
19. Наоборот, складывается тенденция к проведению мероприятий по изучению накопленного опыта на более низком уровне и внутренних обзоров политики в области оперативной деятельности, хотя большинство из них представляются в Базу данных по докладам об оценке как «оценки». Даже на уровне штаб-квартиры, где проводится большинство ориентированных на результаты оценок, они практически во всех случаях сводятся к внутренним оценкам вклада оперативной деятельности в достижение намеченных результатов; внутренние мероприятия по изучению накопленного опыта в основном базируются на общем представлении о результатах, а не на объективном измерении этих результатов; мероприятия по изучению возможностей оценки новых программ, ориентированной на будущие результаты; или межучрежденческие оперативные оценки, которые, несмотря на то что называются «оценками», в основном сконцентрированы на вопросах координирования действий, а не на полученных результатах. Хотя большинство оценок были тщательными и действенными, ни одна из них не дает ЮНИСЕФ четкого и реального представления о достижении результатов в интересах детей и женщин, которое могут дать тщательно проводимые оценки, ориентированные на результаты. Одно из таких мероприятий — проведенная в 2008 году оценка помощи ЮНИСЕФ в связи с цунами в Индийском океане — было нацелено на определение результатов относительно Основных обязательств в интересах детей при проведении гуманитарных мероприятий, но столкнулось с серьезными проблемами измерения результатов.

Если ЮНИСЕФ проводил оценки гуманитарных мероприятий, то в основном они проводились на достаточно высоком уровне качества, необходимом для принятия ответных мер руководства

20. Все проводимые ЮНИСЕФ оценки подлежат внешнему коллегиальному обзору в рамках Системы надзора за докладами о глобальной оценке, в которой их качество оценивается по шкале от 1 до 4 баллов, где 1 — самый низкий, а 4 — самый высокий рейтинг⁸. Несмотря на вышеупомянутые проблемы охвата, если ЮНИСЕФ выполняет свои обязательства по проведению оценки гуманитарных мероприятий, эти оценки проводятся в достаточно широких масштабах. Как показано на диаграмме 3, все больше и больше оценок получают рейтинг «устойчивая деятельность» или «высокая степень устойчивости». Средние и срединные показатели устойчивости в Системе надзора за докладами о глобальной оценке за эти четыре года составляли 2,6 и 3,0 соответственно, или в общем — «устойчивая деятельность».

⁸ Шкала оценки, используемая в этом механизме, менялась с течением времени от «неудовлетворительно» и «отлично» (2008–2009 годы) до «неудовлетворительная устойчивость» и «высокая степень устойчивости» (2010–2011 годы) и «неудовлетворительно» и «особые успехи» (2012 год). В настоящем докладе шкала устойчивости используется для удобства сопоставления данных, учитывая, что большинство охваченных мероприятий оценивалось по этой шкале.

Диаграмма 3
Рейтинги оценки гуманитарных мероприятий в Системе надзора за докладами о глобальной оценке в разбивке по количеству и процентной доле, 2008–2012 годы



21. В этой всеобъемлющей модели следует обратить внимание на две важные особенности. Во-первых, мероприятия, проводимые под руководством штаб-квартиры, отличаются более высоким уровнем качества по сравнению с мероприятиями на децентрализованных уровнях: средний балл – 2,9, или «устойчивая деятельность», по сравнению с 2,1, или «удовлетворительная устойчивость», на децентрализованном уровне. Во-вторых, добиться высокого уровня качества труднее при проведении совместных и межучрежденческих оценок. Мероприятия, проводимые не под руководством штаб-квартиры, получили рейтинг «неудовлетворительная устойчивость», а все мероприятия, получившие рейтинг «удовлетворительная устойчивость», были связаны с проведением совместных и межучрежденческих оценок, что создает исключительные проблемы, которые ЮНИСЕФ не может полностью контролировать.

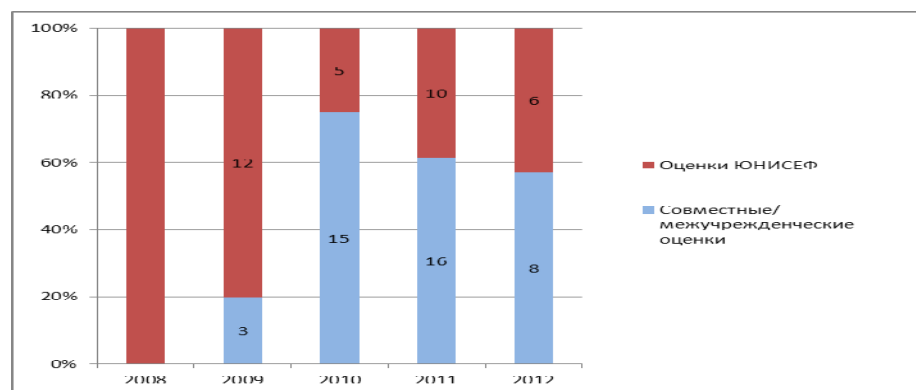
Совместные и межучрежденческие мероприятия стали одним из основным компонентов деятельности ЮНИСЕФ в области оценки

22. Несмотря на проблемы качества, совместные и межучрежденческие мероприятия тем не менее стали неотъемлемой частью деятельности ЮНИСЕФ в области оценки. Результатом начавшегося в 2005 году процесса реформирования гуманитарной деятельности стали более настоятельные требования о синхронизации усилий, в том числе в области оценки. В некоторых случаях совместные действия предусмотрены в политических директивах, например оценки финансирования гуманитарных мероприятий по требованию доноров или межучрежденческие оперативные оценки, которые автоматически инициирует Межучрежденческий постоянный комитет. Совместные и межучрежденческие оценки нацелены на то, чтобы свести к минимуму дублирование усилий и максимально расширить возможности для накопления опыта по вопросам, представляющим общий интерес для всего гуманитарного сообщества. Они также направлены на сокращение оперативных расходов, которые несут отдельные организации и – что особенно важно – персонал на местах, который должен выделять время на участие в оценке, несмотря на многочисленные не менее важные приоритетные задачи.

23. Диаграмма 4 отражает эту тенденцию. В период 2009–2010 годов процентная доля таких совместных и межучрежденческих мероприятий резко возросла, и теперь они составляют большинство оценок ЮНИСЕФ, связанных с гуманитарной деятельностью.

Диаграмма 4

Процентная доля совместных и межучрежденческих мероприятий от общего количества оценок гуманитарных мероприятий ЮНИСЕФ, 2008–2012 годы



24. Управление по координации гуманитарных вопросов руководит проведением большинства этих оценок при участии ЮНИСЕФ и других учреждений в совместном управлении или в качестве консультантов, оказывающих техническую поддержку и помощь в обеспечении финансовых и людских ресурсов. В соответствии с описанной выше общей тенденцией Управление по вопросам оценки представляет ЮНИСЕФ в большинстве таких оценок. Недавно Управление по вопросам оценки в сотрудничестве с Всемирной продовольственной программой (ВПП) и правительством Нидерландов оказало помощь в совместном проведении оценки руководящих функций ВПП в глобальном центре материально-технического снабжения.

25. Вместе с партнерами ЮНИСЕФ работает над повышением качества совместных и межучрежденческих оценок. Эти усилия уже начали приносить плоды. С момента начала сотрудничества в области повышения качества мероприятий в 2011 году средний рейтинг повысился с 1,9 («удовлетворительная устойчивость») до 2,8 («устойчивая деятельность»).

III. Обзор тематических направлений, появившихся после проведения гуманитарных оценок

26. В начале 2013 года Управление по вопросам оценки заказало проведение анализа всех 23 оценок, в значительной мере сосредоточенных на гуманитарной деятельности и получивших рейтинг «устойчивая деятельность» или «высокая степень устойчивости»⁹. Этот анализ не был нацелен на проведение всеобъемлющего обзора всех оценок, или всех проблем, или всех операций

⁹ В целях обеспечения более широкой географической представленности в анализ включен один доклад с рейтингом «удовлетворительная устойчивость».

ЮНИСЕФ. Скорее всего, это было целенаправленное изучение большинства заслуживающих доверие докладов для выявления повторяющейся тематики. В результате анализа 23 докладов были выявлены пять основных тематических направлений, краткий обзор которых приводится ниже.

ЮНИСЕФ вносит значительный вклад в обеспечение эффективности гуманитарных мероприятий, ежегодно спасая жизни тысяч людей

27. Несмотря на упомянутую выше необходимость в более добросовестных ориентированных на результаты оценках, в многочисленных докладах представлены отдельные факты, подтверждающие, что ЮНИСЕФ действительно добился успеха в оказании помощи детям и спасении жизни людей. В целом в 13 докладах признается вклад ЮНИСЕФ в гуманитарные мероприятия, хотя не во всех представлены одинаково убедительно подтвержденные фактические данные.

28. Особого внимания заслуживают несколько направлений программной деятельности. В пяти оценках отмечаются успешные операции в секторе водоснабжения, санитарии и гигиены. В 2010 году во время проведения операции после землетрясения на Гаити ЮНИСЕФ обеспечил чистой водой 1,2 млн. человек. В 2012 году в районе Сахеля он помог в лечении 2 млн. детей, страдающих от недоедания, в том числе более 700 тыс. детей, страдающих от полного истощения. Несмотря на то что невозможно установить, сколько жизней удалось спасти в результате этих усилий по оказанию помощи, доклады указывают на значительный вклад ЮНИСЕФ в решение проблем в этой области. В Центральной Азии и Закавказье ЮНИСЕФ способствовал повышению компетентности школ в вопросах, касающихся готовности к стихийным бедствиям и принятия мер по уменьшению опасности, тем самым повысив их устойчивость в условиях возможных стихийных бедствий. Кроме того, проект ЮНИСЕФ по переводу денежных средств для защиты системы распределения продовольствия в Нигере улучшил положение населения, не оказав прямого воздействия на рыночные цены.

29. Судя по всему, достигнутый на сегодняшний день успех обусловлен рядом факторов во внутренних операционных системах ЮНИСЕФ, несмотря на необходимость в дальнейшем повышении их эффективности. К ним относятся усилия доноров по оказанию помощи ЮНИСЕФ в создании потенциала гуманитарной помощи¹⁰, потенциала в области поставок, материально-технического снабжения и финансирования¹¹ и возможностей для подбора квалифицированного персонала на местах в нужное время¹². Конкретные меры по повышению предсказуемости, оперативности и подотчетности при проведении гуманитарных операций, принятые ЮНИСЕФ после землетрясения на Гаити, приводятся в качестве решающего фактора, повлиявшего на оказание эффективной гуманитарной помощи в районе Африканского Рога и Сахеля. Они включают разработку и внедрение постоянно действующих инструкций по действиям в чрезвычайных ситуациях второго и третьего уровня, системы мо-

¹⁰ Они включают программы Министерства по вопросам международного развития/ ЮНИСЕФ в области сотрудничества и профинансированную Нидерландами оценку образования в условиях чрезвычайных ситуаций.

¹¹ Отмечалось, что они сыграли роль решающего фактора при оказании гуманитарной помощи в районе Сахеля и в Гаити.

¹² Это считается важным фактором в процедурах оперативного набора персонала ЮНИСЕФ.

ниторинга результатов с учетом задачи обеспечения справедливости при проведении гуманитарных мероприятий, также известной как система контроля за результатами гуманитарной деятельности, и процедуры оперативного набора персонала.

ЮНИСЕФ, который иногда называют организацией, избегающей риска, повышает уровень своей осведомленности о рисках

30. По определению чрезвычайные ситуации связаны с высокой степенью риска. В 12 докладах был сделан вывод о том, что в организации отсутствуют навыки и организационная культура, необходимые для понимания и оценки рисков и управления ими. В обзоре операций в Гаити в 2010 году говорится о ЮНИСЕФ как об организации, которая избегает рисков и не владеет информацией о них, а ее персонал старательно следует внутренним процедурам – даже в тех случаях, когда управление рисками могло бы обеспечить достижение более значительных результатов. В 2010 году во время гуманитарной операции в связи с конфликтом в провинции Саада в Йемене ЮНИСЕФ был одной из первых организаций, развернувших свою деятельность на месте событий. Однако приверженность процедурам, которые больше подходят для условий развития, а также медленные процедуры закупок привели к задержкам в оказании помощи и помешали организации принять эффективные меры, что подорвало ее репутацию. В Сомали во время кризиса в районе Африканского Рога в 2011 году ЮНИСЕФ медленно реагировал на быстро возрастающие риски, угрожающие пострадавшему населению, и, вместо того чтобы принять упреждающие меры, начал действовать только после того, как было объявлено о мерах реагирования в масштабах всей системы Организации Объединенных Наций.

31. Тем не менее ЮНИСЕФ принимает все более активное участие в управлении рисками и продемонстрировал готовность действительно внести изменения в свою работу во имя достижения более эффективных результатов. Постоянно действующие инструкции, разработанные в связи с гуманитарной помощью Гаити, получили широкое применение и были обновлены в связи с операциями в районе Африканского Рога и Сахеля. Проведенный в 2012 году обзор процедур ускоренного набора персонала для оперативного развертывания в чрезвычайных условиях подтвердил эффективность механизма набора на местах нужных людей с нужной квалификацией в нужное время, несмотря на ранее выраженную обеспокоенность качеством набранного персонала. Программа в секторе водоснабжения, санитарии и гигиены в Гаити была признана более эффективной, чем программы в других секторах, поскольку она осуществлялась при участии местного сообщества с использованием местных ресурсов в области управления и не была направлена на то, чтобы избежать рисков, предположительно связанных с этим подходом.

32. Наиболее яркими примерами реагирования на чрезвычайные ситуации служат те мероприятия по сокращению опасности стихийных бедствий, в которых ЮНИСЕФ ранее участвовал и которые по определению являются одной из форм управления рисками. К этим примерам относятся хорошо известная программа амбулаторного лечебного питания в Эфиопии и региональная программа готовности к стихийным бедствиям в Центральной и Восточной Европе и Содружестве Независимых Государств (ЦВЕ/СНГ).

Гуманитарное партнерство связано с решением многочисленных проблем, но ЮНИСЕФ прилагает усилия для того, чтобы стать более эффективным партнером

33. Многие программы ЮНИСЕФ осуществляются неправительственными организациями на основе соглашений о партнерском сотрудничестве. Качество этих соглашений и отношений организации с партнерами по осуществлению программ является предметом изучения в восьми докладах, в которых содержатся выводы и рекомендации по этому вопросу. Многие партнеры по осуществлению программ не располагают потенциалом, необходимым для выполнения требований ЮНИСЕФ по подготовке отчетности, или финансовыми средствами для того, чтобы дождаться выделения финансирования ЮНИСЕФ; в 11 докладах указывается на неспособность найти адекватных партнеров по осуществлению программы, обладающих необходимым потенциалом. Кроме того, в широкомасштабных чрезвычайных ситуациях образуются длинные цепочки поставок, которыми управляют партнеры по осуществлению, не обладающие достаточным потенциалом для координирования действий, чтобы обеспечить работу эти[партнеств. В ряде оценок было выявлено, что на децентрализованном уровне инвестиций ЮНИСЕФ недостаточно для создания потенциала, необходимого для обеспечения эффективной связи и координирования действий с партнерами по осуществлению. Назначение младших сотрудников координаторами партнерств по меньшей мере в двух случаях чрезвычайных ситуаций третьего уровня (Гаити и район Африканского Рога) привело к тому, что эти важные координационные функции стали играть второстепенную роль по отношению к приоритетным задачам старшего персонала программы.

34. Страновое отделение в Кении в 2011–2012 годах использовало соглашения о партнерском сотрудничестве, чтобы ускорить поставки и избежать рыночной конкуренции со своими партнерами. Другие страновые отделения в районе Африканского Рога нашли возможности оперативно заключить соглашения о партнерском сотрудничестве, направлять поставки на основании уведомления для занесения в реестр учета и проводить импровизированные заседания по вопросам, касающимся соглашений о партнерском сотрудничестве и контрактов. Наиболее важным было то, что специальные постоянно действующие инструкции для чрезвычайных ситуаций третьего уровня включали оперативные процедуры заключения соглашений о партнерском сотрудничестве, что позволило ликвидировать узкие места, выявленные в ходе предыдущих оценок гуманитарных мероприятий.

35. Несколько оценок показали, что затраты времени и ресурсов на укрепление партнерских отношений в странах, подверженных стихийным бедствиям, окупаются в случае возникновения чрезвычайных ситуаций. Например, в Нигере ЮНИСЕФ укреплял партнерские отношения в периоды отсутствия чрезвычайных ситуаций. В ходе проводимой в 2012 году оперативной оценки чрезвычайной ситуации в районе Сахеля был сделан вывод о том, что наиболее эффективно функционируют партнерства, основанные на долгосрочных отношениях, которые сложились задолго до возникновения чрезвычайных ситуаций.

36. Партнерства сталкиваются с аналогичными проблемами на глобальном уровне, но и здесь наблюдаются улучшения. Проведенный в 2010 году обзор деятельности по совместному управлению глобальным образовательным центром, осуществляемой ЮНИСЕФ в партнерстве с Фондом «Спасти детей»,

свидетельствует о том, что поначалу совместная деятельность учреждения Организации Объединенных Наций и неправительственной организации складывалась непросто. Однако организации тесно сотрудничали, чтобы добиться решения этих проблем, и не в последнюю очередь в связи с подготовкой совместного ответа руководства на рекомендации по итогам обзора. В 2012 году в целях повышения эффективности возглавляемых партнерами центров ЮНИСЕФ провел ряд структурных изменений, в том числе передал функции по осуществлению групповых проектов из Отделения по программам в Управление по чрезвычайным программам и организовал их совместное размещение в Женеве. Проходящая в настоящее время оценка функций организации как возглавляемого партнерами учреждения направлена на дальнейшее укрепление структуры ЮНИСЕФ по управлению этими функциями.

ЮНИСЕФ не только накопил опыт работы с использованием местного потенциала, но должен приложить больше усилий для расширения участия в проведении оценки потребностей и разработки программ, в том числе населении затронутых стран

37. Оценки показали, что повышению эффективности гуманитарных операций способствует скорее привлечение дополнительных средств, а не замена существующего национального потенциала. Об этом свидетельствуют мероприятия в секторе водоснабжения, санитарии и гигиены в Гаити и во время наводнения в Пакистане и в ряде других стран в ходе гуманитарной операции в районе Африканского Рога в 2011 году. В других случаях, как, например, в проводимой в 2008 году оценке операции в связи с цунами в Индийском океане, ЮНИСЕФ выделил дополнительные средства на поддержку местного потенциала. Более распространенные случаи участия национальных институтов в мероприятиях в Пакистане, Эфиопии и районе Сахеля указывают на то, что ЮНИСЕФ, судя по всему, стал лучше понимать необходимость работы с национальными субъектами, не *помимо* них.

38. По-прежнему сохраняются проблемы, связанные с оценкой потребностей. В восьми докладах указывается на то, что оценка потребностей не проводилась, была неполной или сводилась к анализу ситуации в целом. В других докладах делается вывод о том, что ЮНИСЕФ недостаточно четко информировал партнеров по осуществлению, местные власти или пострадавшее население о своих намерениях, текущей ситуации и мотивировке деятельности. В тех случаях, когда оценка потребностей проводилась, уровень участия местных структур был крайне низким. В шести докладах отмечается, что оценка потребностей проводилась без участия пострадавшего населения.

39. Слабое взаимодействие с пострадавшим населением ограничивает возможности организации в области разработки тщательно продуманных программ, ориентированных на обеспечение справедливости. В восьми докладах представлены доказательства того, что в гуманитарных операциях не были достигнуты цели ЮНИСЕФ по обеспечению справедливости. Например, в 2011 году во время операции в районе Африканского Рога системный подход привел к тому, что программы ЮНИСЕФ не обеспечили охвата девочек и женщин, людей с ограниченными возможностями и детей в труднодоступных школах.

ЮНИСЕФ не обеспечивает эффективного управления потоками информации, собранной во время чрезвычайных ситуаций или в связи с ними

40. Девять докладов свидетельствуют о том, что в конкретных чрезвычайных ситуациях мониторинг и оценка не проводились или проводились недостаточно эффективно. В тех случаях, когда не были разработаны инструкции по проведению мониторинга и оценки, опыт осуществления программы школьного образования в чрезвычайных ситуациях и в посткризисный переходный период и мер реагирования на чрезвычайные ситуации в районе Африканского Рога и Сахеля показывает, что можно было сделать больше для того, чтобы обновить «вполне удовлетворительный» набор показателей, адаптированных к местным условиям.

41. Эти оценки позволяют сделать вывод о том, что усилия в области мониторинга и оценки оказываются эффективными, если они согласованы с конкретной обстановкой, скоординированы с действиями партнеров и являются частью мероприятий по обеспечению готовности к чрезвычайным ситуациям, а не являются неожиданностью для страновых и региональных отделений в момент возникновения чрезвычайной ситуации.

42. Упомянутые выше проблемы, связанные с потенциалом партнеров по осуществлению, также касаются мониторинга и оценки. Как показали недавно проведенные оценки в Северной Кении и районе Сахеля, многие местные партнеры по осуществлению программ и поставщики не обладают достаточными материально-техническими ресурсами для доставки услуг конечному пользователю и не имеют потенциала в области проведения мониторинга и оценки для подготовки достоверной отчетности.

43. С другой стороны, представленная информация редко используется эффективно, поскольку ее просто слишком много, особенно в тех случаях, когда не проводилось заблаговременное надлежащее планирование использования информационно-коммуникационных технологий. Оценка из Нигера служит примером ситуации, когда необходимые данные были собраны, но не использовались. В ряде случаев, как, например, в Сомали, существует значительное физическое расстояние между группами управления и источниками информации, что крайне затрудняет контекстуализацию и проверку достоверности получаемых данных.

44. Опыт работы в районе Африканского Рога показывает, что в некоторых гуманитарных группах ЮНИСЕФ появилась тенденция рассматривать только ту информацию, которая имеет непосредственное отношение к их географическому региону или к области их ответственности. Например, приток беженцев в Эфиопию и Северную Кению стал для ЮНИСЕФ неожиданностью, несмотря на то что в результате более эффективного управления использованием информации можно было бы предусмотреть вероятность возникновения такой ситуации. Тенденция в области управления использованием информации в интересах самодостаточного подразделения приводит к тому, что скоординированные ответные меры для решения проблем во взаимосвязанных областях, например в секторе водоснабжения, санитарии и гигиены и секторе питания или в секторе водоснабжения, санитарии и гигиены и секторе гендерного насилия, иногда не получают должного внимания.

Обобщенное резюме

45. Несмотря на имеющиеся недостатки в проведении оценок, касающиеся охвата и системного измерения результатов, наиболее достоверные оценки гуманитарных мероприятий свидетельствуют о том, что ЮНИСЕФ ставит перед собой высокие цели и добивается определенных заметных успехов. Как любая глобальная организация, ЮНИСЕФ сталкивается с проблемами, связанными со сложностью управления многокомпонентной ситуацией, присущей сфере гуманитарной деятельности. Работа с различными организациями во имя достижения результатов, будь то партнеры с самыми разнообразными мандатами и управленческой культурой или правительства и пострадавшее население, не всегда идет так эффективно, как первоначально предполагалось в процессе реформирования гуманитарной деятельности. Кроме того, достижение результатов в быстро меняющейся ситуации связано с определенными проблемами: в условиях поступления избыточных потоков информации персонал не всегда обладает возможностями и компетенцией для принятия мер тогда и там, где это необходимо. Однако ЮНИСЕФ, судя по всему, делает успехи даже в тех областях, где были выявлены недостатки.

IV. Полезность и использование оценок

46. Приведенный выше анализ указывает на достижения и недостатки гуманитарных мероприятий ЮНИСЕФ, выявленные в ходе обзора оценок. Однако анализ не дает представления о том, насколько полезны эти оценки для клиентов — или, что еще важнее, используют ли их клиенты для заметного улучшения своей работы. Клиенты подготовили ответы руководства на все недавно проведенные оценки гуманитарных мероприятий на глобальном уровне в соответствии с политикой ЮНИСЕФ в области оценки, но использование оценок выходит за рамки этого формального процесса. Другими словами, способствовали ли оценки позитивным изменениям в гуманитарной работе ЮНИСЕФ?

47. Настоящий раздел поможет дать ответ на этот вопрос. В нем представлены три тематических исследования, по одному на каждом уровне организации, которые иллюстрируют, как ЮНИСЕФ использовал оценки гуманитарной деятельности для улучшения методов осуществления гуманитарных мероприятий.

Тематическое исследование на страновом уровне

Оценка беспрецедентной операции: землетрясение на Гаити в 2010 году

Гаити служит примером того, как ЮНИСЕФ эффективно использовал результаты оценки для проведения широкомасштабных изменений в политике организации. Ответом на разрушительное землетрясение, которое произошло на Гаити 12 января 2010 года, стала одна из крупнейших и сложнейших за всю историю операций по оказанию помощи в чрезвычайной ситуации. Для оказания помощи гуманитарным организациям были направлены огромные средства. ЮНИСЕФ в Гаити практически за одну ночь превратился из одного из самых маленьких в одно из самых больших отделений. Помимо выполнения своих программных обязательств по оказанию помощи миллионам детей, пострадавших в результате этой трагедии, ЮНИСЕФ было необходимо обеспечить надлежащее координированные действия и позаботиться о том, чтобы управление ресурсами осуществлялось эффективно и результативно.

Для получения этой необходимой информации были проведены два основных мероприятия по оценке. Были проведены межучрежденческие оперативные оценки, одна из которых (рейтинг «устойчивая деятельность») была нацелена на изучение межучрежденческого координирования действий по оказанию чрезвычайной помощи, а другая (рейтинг «удовлетворительная устойчивость») проводилась на более позднем этапе принятия мер по восстановлению. Две межучрежденческие оперативные оценки, проведенные под руководством Управления по координации гуманитарных вопросов и при содействии ЮНИСЕФ и других организаций, использовались для реорганизации работы на местах. ЮНИСЕФ уделил больше внимания программам оказания помощи в городских условиях за счет более активного привлечения к участию в них правительства и организаций гражданского общества Гаити и играл ключевую роль в передаче работ, проводимых его партнерами, в ведение правительства.

Параллельно канцелярия Директора-исполнителя заказала проведение независимого обзора реагирования ЮНИСЕФ на землетрясение на Гаити. Эта оценка, получившая рейтинг «устойчивая деятельность» в Системе надзора за докладами о глобальной оценке, способствовала проведению ряда важных изменений. Страновое отделение на Гаити включило выводы и рекомендации по итогам обзора в свою программу и планы управления, в том числе в области людских ресурсов, мониторинга и отчетности. На глобальном уровне по результатам обзора были разработаны постоянно действующие инструкции для чрезвычайных ситуаций третьего уровня, а также общеорганизационные процедуры активизации чрезвычайной помощи, которые стимулировали внедрение постоянно действующих инструкций. Эти процедуры вместе взятые способствовали использованию более предсказуемых средств для объявления чрезвычайных ситуаций, распределению обязанностей между конкретными исполнителями и обеспечению управления мерами реагирования в масштабах всех операций ЮНИСЕФ.

Тематическое исследование на региональном уровне**Оперативная оценка: продовольственный кризис в районе Сахеля в 2012 году**

Опыт проведения оценки в районе Сахеля показывает, как оценка может способствовать своевременному получению информации, необходимой для принятия конкретных, а иногда и спасающих жизни оперативных решений – и с учетом вопроса об обеспечении справедливости. Она также служит примером тесного взаимодействия в масштабах организации по обеспечению максимально эффективного использования высококачественной оценки. Низкий уровень осадков в сочетании с рядом других факторов стал последней каплей в череде причин, повлекших за собой гибель посевов и серьезный падеж скота в районе Сахеля в Западной Африке в 2011 году. Резкий рост цен на продукты питания повлек за собой продовольственный кризис. По предварительным оценкам, кризис мог затронуть около 12 млн. человек, а жизни 1,1 млн. детей оказались под угрозой тяжелой острой недостаточности питания.

Столкнувшись с ухудшающимся положением, ЮНИСЕФ расширил масштабы региональной помощи в лечении тяжелого острого недоедания в девяти странах. Оказание помощи было связано с решением серьезных проблем не только из-за масштабов операции, но и из-за труднодоступности многих из наиболее пострадавших районов в связи с отсутствием безопасности. Кроме того, у ЮНИСЕФ было мало партнеров, располагавших адекватными ресурсами, а национальная система здравоохранения не обладала необходимым потенциалом для охвата всего пострадавшего населения.

Оперативная оценка мер реагирования ЮНИСЕФ была проведена в четырех затронутых кризисом странах через три месяца после его объявления, с тем чтобы получить оперативную и своевременную информацию, необходимую для улучшения качества принимаемых организацией мер и оказания содействия в смягчении последствий будущих кризисов. Оперативная оценка, которая проводилась под руководством Регионального отделения для Западной и Центральной Африки при участии Управления по вопросам оценки и Управления по чрезвычайным программам, позволила ЮНИСЕФ разработать более согласованный подход к управлению комплексной, многоэтапной операцией. Это включало конкретные рекомендации по увеличению охвата детей за счет увеличения количества центров лечебного питания, использования мобильных клиник, пропаганды решения серьезной проблемы хронического недоедания силами местных сообществ, повышения потенциала в отдаленных районах и более эффективной интеграции в системе оказания услуг. Докладу был присвоен рейтинг «высокая степень устойчивости» в Системе надзора за докладами о глобальной оценке, а его результаты широко использовались в регионе. Все участвовавшие в операции страновые отделения подготовили подробные ответы руководства сразу после проведения оценки, и региональное отделение в настоящее время занимается осуществлением рекомендаций.

Тематическое исследование на глобальном уровне

Тщательная подготовка к разработке программы: программа сотрудничества Министерства по вопросам международного развития и ЮНИСЕФ, 2012–2015 годы

Оценка помогла руководству более тесно увязать мероприятия программы с намеченными результатами и обеспечить проведение коммуникационной стратегии, ориентированной на повышение согласованности между целями программы и методами их достижения на децентрализованном уровне. Это также способствовало проведению более эффективной стратегии распределения средств программы. Оценка, получившая рейтинг «устойчивая деятельность», показала, как функции оценки и управления могут взаимодействовать в решении вопросов до того, как они становятся проблемами.

В 2012 году Министерство по вопросам международного развития Соединенного Королевства внесло последний из серии важных вкладов в работу ЮНИСЕФ в целях повышения его потенциала по оказанию гуманитарной помощи. ЮНИСЕФ было необходимо добиться результатов в четырех конкретных областях, нуждающихся в наращивании потенциала, и показать, были ли достигнуты эти результаты. По сути, ЮНИСЕФ было необходимо подумать о проведении оценки еще до запуска программы.

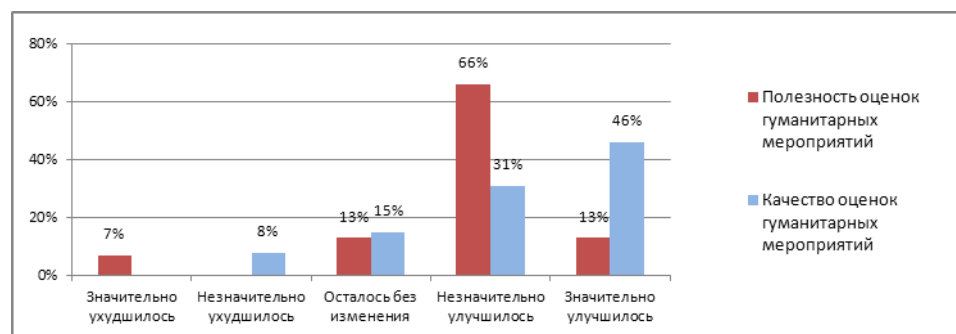
Управление по вопросам оценки заказало проведение оценки «оцениваемости» мероприятия на ранних этапах осуществления программы, чтобы определить ее готовность к проведению последующей более серьезной оценки. Оценка «оцениваемости» программы направлена на оказание помощи руководству в принятии решений с помощью ряда ключевых вопросов на ранних этапах, чтобы тем самым помочь в достижении успеха. Четко ли сформулировано логическое обоснование программы? Была ли эта информация четко доведена до сведения заинтересованных сторон, понята и принята ими? Являются ли запланированные мероприятия программы стратегически важными мерами вмешательства, направленными на достижение намеченных результатов, и имели ли они достаточное ресурсное обеспечение? Насколько оптимальными были управленческие процедуры? Будут ли собранные данные свидетельствовать о том, что результаты были достигнуты?

48. Эти примеры свидетельствуют о том, что ЮНИСЕФ может использовать и использует основные мероприятия для улучшения качества гуманитарной работы с помощью важных и далеко идущих мер. Однако эти примеры не отражают масштабов их применения. Для того чтобы убедиться в преимуществах использования оценок гуманитарных мероприятий, Управление по вопросам оценки в начале 2013 года заказало проведение оценки мнений его внутренних клиентов относительно полезности и качества 76 оценок гуманитарной работы: как использовались эти мероприятия и какие факторы повлияли на их использование. Оценка включала проведение электронных опросов и интервью с девятью клиентами на уровне глобальной и региональной политики. Несмотря на ненаучный характер исследования, нацеленного на сбор статистических выводов, анализ представляет ценность с точки зрения обзора опыта клиентов

ЮНИСЕФ. Как показано на диаграмме 5, клиенты, участвовавшие в опросе, считают, что за рассматриваемый период качество и полезность оценок гуманитарных мероприятий в целом улучшились.

Диаграмма 5

Мнения клиентов о качестве и полезности оценок, 2008–2012 годы



49. В целом улучшилось и мнение об индивидуальных оценках. В ходе опроса респондентов попросили оценить полезность известных им оценок по шкале от 0 до 100, где 0 – отсутствие полезности, а 100 – крайне высокая степень полезности¹³. Средний рейтинг за пятилетний период составил 65 баллов (70 — на уровне штаб-квартиры, 63 — на децентрализованном уровне). Рассмотренные выше три примера исследований относятся к оценкам с наибольшей степенью полезности. К другим оценкам относятся оценка снижения риска стихийных бедствий в ЦВЕ/СНГ в 2011 году, оценка образовательной программы ЮНИСЕФ в Тиморе-Лешти в 2010 году, межучрежденческая оперативная оценка мер реагирования в районе Африканского Рога в 2011–2012 годах и обзор участия ЮНИСЕФ в руководстве глобальным образовательным центром совместно с Фондом «Спаси детей». В число оценок, признанных наименее полезными, входят три межучрежденческие оперативные оценки, три оценки на страновом уровне, одна оценка глобальной программы и одно внутреннее мероприятие по изучению полученного опыта.

50. Примечательно, что оценки относительно высокого качества не всегда были полезными, а иногда использовались оценки более низкого качества. Например, межучрежденческая оперативная оценка в Пакистане в 2010 году, получившая рейтинг «устойчивая деятельность», не получила высокой оценки с точки зрения полезности. Наоборот, использовались такие оценки, как оценка в реальном масштабе времени в Йемене в 2010 году и межучрежденческая оценка Центрального фонда реагирования на чрезвычайные ситуации, получившие рейтинг «удовлетворительная устойчивость».

51. Несколько опрошенных клиентов отметили, что, хотя качество играет важную роль в решении вопроса об использовании оценки, не менее важными являются некоторые другие факторы. К ним относятся уровень внимания, которое уделяет оценке старшее руководство, активность руководителя по оценке и группы по оценке в привлечении заинтересованных сторон к участию в процессе при должном внимании к своим многочисленным приоритетным обязан-

¹³ Одни оценки получили рейтинги нескольких клиентов, другие – только одного клиента.

ностям и компетентность руководителя по оценке, в том что касается соблюдения баланса между независимостью оценки и необходимостью работы с клиентами, чтобы развеять сомнения, связанные с проведением оценок. Непосредственное взаимодействие руководителя по оценке и клиента особенно важно при проведении оценок более низкого качества, когда тесное сотрудничество обеспечивает надлежащее использование актуальных материалов без чрезмерного увлечения анализом плохо проверенных данных.

V. Основные вопросы и направления дальнейшей работы

52. Как показывает представленный выше анализ, ЮНИСЕФ проводит все большее количество качественных оценок в гуманитарной области как самостоятельно, так и вместе с партнерами. Важно отметить, что организация также широко использует эти оценки для внесения позитивных изменений. Высокий уровень качества и использования оценок в целом, судя по всему, оправдывает затраты времени, людских и финансовых ресурсов ЮНИСЕФ. В целом в результате анализа были определены три общих вопроса, которые требуют внимания и реагирования руководства.

53. Уровень мероприятий по оценке организации должен в большей степени соответствовать ее широким потребностям в накоплении опыта и обеспечения подотчетности. Дальнейшее проведение подавляющего большинства оценок на глобальном уровне неприемлемо, поскольку накопление опыта должно происходить там, где знания особенно нужны. Нет необходимости в проведении оценок всех чрезвычайных ситуаций первого уровня, но практически полное отсутствие оценок таких чрезвычайных ситуаций совершенно очевидно. К тому же ощущается нехватка оценок на региональном уровне, особенно учитывая более частое возникновение региональных чрезвычайных ситуаций. Еще одним серьезным недостатком является отсутствие четких методов измерения и оценки результатов. На частичную ликвидацию этого недостатка направлены две оценки, которые должны быть завершены к середине 2013 года: оценка систем готовности ЮНИСЕФ к чрезвычайным ситуациям и оценка роли ЮНИСЕФ в совместно управляемом центре. Но этого явно недостаточно. Необходимы более широкомасштабные, стратегические и ориентированные на результаты подходы для определения перечня вопросов, требующих решения, и масштабов мероприятий по оценке.

54. С этим неразрывно связан вопрос об организационном потенциале, необходимом для проведения высококачественных оценок на децентрализованных уровнях. Управление по вопросам оценки, в консультации с Отделом людских ресурсов, Управлением по чрезвычайным программам и другими управлениями, возглавило ряд инициатив по наращиванию потенциала для проведения оценок гуманитарных мероприятий¹⁴. Необходимо продолжать усилия в этой области.

55. Вместе с тем недостатки в области ресурсного обеспечения имеются не только на децентрализованном уровне. В штаб-квартире, где осуществляется

¹⁴ Меры включают разработку модуля дистанционного обучения, который будет подготовлен в 2013 году, пересмотр Руководства ЮНИСЕФ по вопросам политики и процедур в области программной деятельности и оценку партнерства с региональными и страновыми отделениями и другими подразделениями в области управления.

большая часть описанной деятельности, на Управление по вопросам оценки возложен ряд обязанностей, требующих значительных затрат. К ним относятся не только управление оценками гуманитарных мероприятий на глобальном уровне, но и руководство или участие в руководстве сложными оценками на децентрализованных уровнях (для восполнения пробелов в ресурсном обеспечении), участие в крупных совместных и межучрежденческих оценках и оказание содействия в проведении многочисленных мероприятий в области оценки в связи с реформой в гуманитарном секторе. В настоящее время Управление по вопросам оценки пересматривает свои ресурсные возможности, чтобы оправдать эти ожидания и выполнять возложенные на него обязанности.

56. Эти ожидания могут только возрасти в связи с новыми обязанностями, которые Программа преобразований возложит на управления по вопросам оценок, или в результате увеличения количества чрезвычайных ситуаций, с которыми человечество может столкнуться в будущем.

57. Недостатки в области ресурсного обеспечения также касаются и клиентов. Как отмечалось в ходе внутренних консультаций, клиенты справедливо считают, что их собственное участие крайне важно для проведения оценки. Однако они, по вполне понятным причинам, обеспокоены такими связанными с их участием вопросами, как время, людские ресурсы и технические знания, что редко оказывается в распоряжении коллег, участвующих в оказании чрезвычайной помощи. Для выполнения этой обязанности необходимо четко определить функции по управлению использованием знаний и помочь клиентам накопить и использовать опыт, полученный в результате оценок и из других источников знаний. Хотя в Управлении по чрезвычайным программам существовала специальная должность по управлению использованием знаний, в 2012 году ее пришлось ликвидировать из-за нестабильного финансирования. С тех пор управление предпринимает временные меры по восполнению этого пробела, возлагая обязанности по управлению знаниями на других сотрудников, которые и так выполняют возложенные на них серьезные чрезвычайные функции. Таким образом, это может обеспечить стабильность оценки адекватности знаний, полученных из разных источников, и их надлежащее распространение и применение с учетом широкого круга потребностей ЮНИСЕФ в области подотчетности и накопления опыта. Недавно предпринятые Управлением по чрезвычайным программам попытки определить параметры своих потребностей – с помощью проведенных в 2012–2013 годах опроса и обзора функции по управлению использованием знаний в гуманитарной области – и включить управление использованием знаний в план работы отдела управления по руководству на 2014–2017 годы создают перспективы для закрепления функции по управлению использованием гуманитарных знаний в организации.

58. Ликвидации функции по управлению использованием знаний свидетельствует о еще одном последнем серьезном недостатке: отсутствии компонента оценки в более широкой стратегии использования знаний для поддержки Основных обязательств в интересах детей при проведении гуманитарных мероприятий. Высококачественная ориентированная на результаты оценка отчасти зависит от достоверных данных мониторинга. Недостаточный акцент на ориентированных на результаты оценках отчасти связан с продолжительным отсутствием таких данных. Управление по чрезвычайным программам пыталось решить проблему отсутствия данных с помощью системы контроля за результатами гуманитарной деятельности, которая после трудного начального периода

да была обновлена и постепенно наращивает обороты при каждой новой чрезвычайной ситуации. Управление по чрезвычайным программам также ввело должность по управлению информацией, с тем чтобы обеспечить координаторов глобальных центров информацией, необходимой для управления деятельностью ЮНИСЕФ и его партнеров на местах. В целом Управление по чрезвычайным программам пыталось включить функции оценки в различные инициативы в области политики, которые оно проводит в целях укрепления компонентов накопления опыта и отчетности в чрезвычайных ситуациях – например, за счет интеграции вопросов оценки в Стандартные оперативные процедуры для чрезвычайных ситуаций третьего уровня и за счет включения оценки в задачи рабочих групп по вопросам подотчетности о работе с пострадавшим населением и в области управления использованием знаний.

59. Необходимо продолжить эти усилия. Информация, собранная с помощью системы контроля за результатами гуманитарной деятельности, необходима, но не является достаточным источником информации о результатах, необходимой для серьезной оценки. Необходимо обеспечить более тесное взаимодействие между Управлением по чрезвычайным программам и Управлением по вопросам оценки в самом начале чрезвычайной ситуации, а также в периоды отсутствия чрезвычайных ситуаций, позаботиться о том, чтобы Управление по чрезвычайным программам эффективно использовало экспертные знания в области технической и стратегической оценки, предоставленные Управлением по вопросам оценок. Это включает более подробное обсуждение стратегических аспектов потребностей в подотчетности и накоплении опыта, которые могут возникнуть в конкретной чрезвычайной ситуации или в процессе осуществления конкретной программы. Это также включает обсуждение конкретных технических аспектов на начальном этапе мер реагирования или программы гуманитарной помощи с точки зрения их «оцениваемости», как это отмечалось выше в тематическом исследовании по программе сотрудничества между Министерством по вопросам международного развития и ЮНИСЕФ. Для всего этого необходимо, чтобы Управление по вопросам оценки выделяло ресурсы на осуществление такого стратегического руководства помимо управления заказанными оценками. Это также требует выделения специальных средств на управление использованием знаний Управлению по чрезвычайным программам, с тем чтобы обеспечить его эффективное участие в проведении оценки.

60. Последние политические тенденции свидетельствуют о поступательном движении в области улучшения качества оценок гуманитарных мероприятий, повышения их стратегической направленности и пользы для ЮНИСЕФ. В ходе обсуждения следующего стратегического плана на 2014–2017 годы внимание было сосредоточено на мониторинге и роли оценки в демонстрации результатов, достигнутых ЮНИСЕФ. Хотя гуманитарные мероприятия будут занимать более значительное место в стратегическом плане, чем в предыдущие годы, ЮНИСЕФ готов развивать сотрудничество в области мониторинга и оценки гуманитарной деятельности. На межучрежденческом уровне важным этапом в повышении роли мониторинга и оценки является Программа преобразований. Программа преобразований, нацеленная на улучшение координирования в области стратегического планирования и осуществления программ наряду с улучшением подотчетности о деятельности и ее результатах перед пострадавшим населением, предусматривает значительное повышение спроса на более четкие оценки, ориентированные на результаты. Аналогичным образом

ЮНИСЕФ вместе с родственными организациями выступает за укрепление функции межучрежденческих оценок широкомасштабных мер реагирования на чрезвычайные ситуации, которые сосредоточены на результатах. Эти инициативы в области политики в целом будут способствовать повышению роли оценки как инструмента накопления опыта и выполнения обязательств ЮНИСЕФ перед теми, кого гуманитарные ситуации могут затронуть в последующие годы.

VI. Рекомендации

61. Управление по вопросам оценки представляет вниманию руководства следующие рекомендации:

а) **Отделу людских ресурсов, в консультации с Управлением по вопросам оценки и Управлением по чрезвычайным программам, следует включить важный компонент оценки гуманитарных мероприятий в программы подготовки представителей в странах и заместителей представителей и составить реестр обладающего опытом проведения оценок гуманитарных мероприятий персонала по вопросам мониторинга и оценки для ускорения процесса.** Это включает повышение осведомленности руководителей о важности оценки гуманитарных мероприятий, расширение масштабов мероприятий по оценке с учетом конкретных потребностей в подотчетности и накоплении опыта и обеспечение необходимого потенциала для проведения оценок.

б) **Управлению по вопросам оценки следует продолжать поддерживать мероприятия по наращиванию потенциала оценок гуманитарных мероприятий на децентрализованных уровнях.** Усилия по укреплению потенциала должны быть нацелены на региональные, а также национальные отделения ЮНИСЕФ.

в) **Управлению по чрезвычайным программам следует продолжать выполнять свои обязательства по внедрению функции управления использованием знаний в масштабах организации.** Управлению следует проводить тесные консультации по актуальным проблемам с Управлением по вопросам оценки с тем: чтобы обеспечить более эффективное внедрение функции оценки с учетом широкого перечня источников гуманитарных знаний; чтобы отвечающая требованиям оценка стала частью гуманитарных мероприятий; чтобы знания, полученные в результате оценки, обобщались и получали максимально широкое распространение; чтобы обеспечить достаточный потенциал для полноценного участия в проведении оценок.

г) **Управлению по вопросам оценки следует разработать и представить на рассмотрение старшему руководству широкомасштабный, стратегический и ориентированный на результаты подход к решению проблем, связанных с ликвидацией недостатков и обеспечением сбалансированного охвата оценок в соответствии с потребностями ЮНИСЕФ в области накопления опыта и подотчетности.** В настоящем обзоре указаны серьезные недостатки в проведении достоверной оценки результатов гуманитарной деятельности, а также в масштабах оценки чрезвычайных ситуаций первого уровня и региональных чрезвычайных ситуаций. Необходимо принять меры для того, чтобы определить объекты оценки и масштабы мероприятий по их оценке.