



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

Distr.: General
23 April 2012
Russian
Original: English

Вторая очередная сессия 2012 года
4–10 сентября 2012 года, Нью-Йорк
Пункт 6 предварительной повестки дня
ЮНФПА — Оценка

**Фонд Организации Объединенных Наций
в области народонаселения**

Двухгодичный доклад об оценке

Доклад Директора Отдела служб надзора

Резюме

Цель двухгодичного доклада об оценке состоит в том, чтобы проанализировать вопросы, связанные с осуществлением функции по проведению оценки в ЮНФПА, а также проверить качество оценок. В докладе также анализируется способность Сектора оценки Отдела служб надзора обеспечивать надлежащий охват и качество оценок. В докладе рассматриваются стоящие перед ЮНФПА задачи, связанные с ликвидацией существующих в этой организации недостатков в области оценки. Наконец, в докладе освещаются пути совершенствования функции оценки в ЮНФПА.

Исполнительный совет может пожелать принять настоящий доклад к сведению.

Содержание

	<i>Стр.</i>
I. Цель двухгодичного доклада об оценке	3
II. Достижения Сектора оценки Отдела служб надзора: анализ сферы и качества оценок	3
III. Организационные трудности и недостатки применительно к функции оценки в ЮНФПА	8
IV. Заключение	11

I. Цель двухгодичного доклада об оценке

1. В соответствии с решением 2009/18 Исполнительного совета в двухгодичном докладе об оценке рассматриваются вопросы осуществления функции оценки в ЮНФПА, а также качество оценок.

2. В предыдущем двухгодичном докладе об оценке (DP/FPA/2010/19) Директор Отдела служб надзора указывал на необходимость приведения функции оценки в ЮНФПА в соответствие с новыми реалиями помощи в области развития, характеризующейся большим количеством партнеров и лидерской ролью стран, в которых осуществляются программы. Директор также подчеркивал необходимость того, чтобы ЮНФПА овладевал надлежащим экспертным потенциалом, который отвечал бы требованиям политики в области оценки, утвержденным Исполнительным советом в июне 2009 года (решение 2009/18). В настоящем докладе производится анализ прогресса, достигнутого ЮНФПА в решении этих двух задач, в частности в рамках его политики в области оценки.

3. Цель настоящего доклада заключается в: а) подведении итогов двух лет осуществления политики в области оценки; б) анализе качества децентрализованных оценок и обсуждении задач, вытекающих из требования Исполнительного совета о том, чтобы каждая страновая программа подвергалась оценке по крайней мере один раз на протяжении цикла ее реализации; с) обзоре осуществления функции оценки, в частности в свете выводов, содержащихся в двухгодичном докладе об оценке 2010 года (DP/FPA/2010/19); и предложении улучшений, которые могут быть рассмотрены в рамках обзора политики в области оценки.

II. Достижения Сектора оценки Отдела служб надзора: анализ сферы и качества оценок

4. В 2010 и 2011 годах страновые отделения придерживались требования о подготовке и представлении оценки своих программ по завершении цикла их осуществления. В то же время, как свидетельствует анализ качества, проведенный Сектором оценки в 2011 году, итоговые оценки страновых программ, вопреки ожиданиям, не удовлетворяли критериям качества. В 2011 году Сектор оценки инициировал процесс, призванный изменить такое положение дел и обеспечить гарантии выполнения ЮНФПА просьбы Исполнительного совета о проведении высококачественных оценок¹. Результатом вышеуказанного процесса стала разработка: а) новой комплексной системы определения качества оценки, соответствующей международно признанным нормам и стандартам; и б) трехэтапного процесса повышения качества оценки (включая разработку методик, проведение выборочных оценок страновых программ и укрепление местных возможностей в области оценки).

¹ «Исполнительный совет просит Директора-исполнителя гарантировать качество, беспристрастность и независимость функции оценки и оценок, проводимых в ЮНФПА» (решение 2009/18); «Исполнительный совет приветствует приверженность ЮНФПА делу повышения качества оценок с целью совершенствования деятельности по разработке программ на основе имеющихся данных» (решение 2010/26).

А. Новая система определения качества оценки

5. В ответ на просьбу Исполнительного совета, по всем страновым программам, которые завершались в 2010 и 2011 годах, до разработки последующих документов по страновой программе производилась соответствующая оценка. Благодаря этому показатель охвата оценками возрос с 14 процентов в 2009 году до 100 процентов в 2011 году. В то же время, как явствует из результатов анализа качества оценок², проведенного Сектором оценки в 2011 году, расширение сферы обследования в рамках оценок страновых программ не сопровождалось параллельным улучшением качества оценок.

6. На основе аналитической матрицы, включающей восемь критериев качества и четыре уровня оценки³, был проведен анализ качества оценки по 34 докладам об оценке страновых программ⁴, из которых 23 (68 процентов) получили оценку «плохо», восемь были признаны неудовлетворительными (23 процента) и три (9 процентов) получили оценку «хорошо». Ни один доклад по качеству не был признан «очень хорошим». Результаты обзора 2012 года свидетельствуют лишь о небольшом улучшении по сравнению с обзорным анализом качества оценок 2010 года⁵.

7. Согласно докладу об анализе качества оценок 2012 года, главный недостаток докладов об оценке страновых программ, которые готовят страновые отделения, обусловлен недостаточной достоверностью выводов и убедительностью заключений, а также низкой практической пользой рекомендаций. Более 90 процентов изученных докладов не были основаны на серьезной аналитической работе. Они в основном содержат ничем не подкрепленные выводы. Заключение большинства докладов об оценке содержат лишь общие положения, которые не подкрепляются достаточно обоснованными результатами оценок. Кроме того, рекомендации не распределяются по степени приоритетности и зачастую лишены практического обоснования.

8. Для лучшего понимания трудностей и сдерживающих факторов, с которыми сталкиваются страновые отделения при проведении оценок, Сектор оценки провел обследование оценок страновых программ⁶. Обследованием были охвачены все 40 страновых отделений, в которых в 2010 и 2011 годах

² Доклад об анализе качества оценки за 2012 год см. на веб-сайте: <http://www.unfpa.org/public/home/about/Evaluation>. Кроме того, основные выводы и рекомендации доклада см. на веб-сайте: <http://www.unfpa.org/public/home/exbrd/pid/10539>.

³ Матрицу анализа качества оценки и пояснительные примечания см. на веб-сайте: <http://web2.unfpa.org/public/about/oversight/evaluations/>

⁴ По каждому докладу об оценке страновой программы проводилась тщательная выверка качества, которую осуществлял Сектор оценки. Все результаты анализа качества (наряду с соответствующим докладом об оценке страновой программы) размещены в базе данных оценки Отдела служб надзора: <http://web2.unfpa.org/public/about/oversight/evaluations/>.

⁵ См. доклад об анализе качества оценки 2009 года: <http://www.unfpa.org/public/home/about/Evaluation/pid/9137>.

⁶ Само обследование и его результаты подробно представлены в докладе об анализе качества оценок за 2012 год (см. сноску 2).

проводились оценки страновых программ. Обследование включало вопросы, касающиеся планирования, управления и выделенных ресурсов на проведение оценок страновых программ. Результаты обследования показали, что оценки страновых программ планируются неудовлетворительно. В частности, как правило, для проведения оценки выделяется слишком мало времени (в среднем — три месяца), а сами оценки финансируются недостаточно (в среднем 37 000 долл. США, или 0,25 процента от среднего бюджета страновой программы). Помимо этого, ни руководство оценками страновых программ, ни их непосредственное проведение не осуществляются надлежащим квалифицированным персоналом страновых отделений или внешними экспертами. Страновые отделения сообщают о нехватке национальных консультантов, обладающих требуемым профессиональным опытом.

9. Обобщив результаты аналитического обзора качества оценок и изучив информацию, полученную в ходе обследования оценок страновых программ, Сектор оценки разработал трехэтапную стратегию, призванную повысить качество оценок в масштабах всей организации.

В. Трехэтапный процесс повышения качества

10. В целях ликвидации проблемы недостатка экспертов по проведению оценок в ЮНФПА, как это было подчеркнуто в двухгодичном докладе об оценке 2010 года и особо отмечено Исполнительным советом в решении 2010/26⁷, Отдел служб надзора создал эффективный и высокопрофессиональный сектор оценки⁸, отвечающий за совершенствование функции оценки в ЮНФПА и за качество конечного результата. Сектор оценки утвердил трехэтапный процесс повышения качества, который включает: а) подготовку пособия по вопросам разработки и проведения оценки страновых программ в ЮНФПА; б) совместно с соответствующими страновыми отделениями проведение оценок выборочных страновых программ; и с) разработку и проведение учебных занятий по методике оценки страновых программ для укрепления потенциала страновых отделений ЮНФПА и их национальных партнеров в вопросах оценки.

11. Пособие по вопросам разработки и проведения оценки страновых программ в ЮНФПА знакомит пользователя с базовыми концепциями, подходами и методами оценки и способами их применением в контексте оценок страновых программ ЮНФПА⁹. В этом пособии обобщаются уроки

⁷ «[Исполнительный совет] приветствует предпринимаемые ЮНФПА усилия по укреплению своих людских ресурсов в рамках всей организации с целью обеспечения проведения политики в области оценки, а также его приверженность делу инвестирования в развитие профессиональных навыков сотрудников в области оценки, включая ориентированное на конкретные результаты управление, планирование, методологии, осуществление и проведение оценок» (решение 2010/26).

⁸ Сектор оценки, Отдел служб надзора, состоит из специалистов, набираемых в других межправительственных учреждениях и других организациях системы Организации Объединенных Наций. Они обладают опытом в организации и проведении комплексных оценок в области развития.

⁹ Пособие по вопросам разработки и проведения оценки страновых программ в ЮНФПА см. на посвященной оценке веб-странице ЮНФПА: <http://www.unfpa.org/public/home/about/Evaluation/Methodology>.

оценок двух страновых программ, которые проводились в 2011 году в Боливии и Камеруне¹⁰. На основе этого пособия Сектор оценки также подготовил индивидуальные модули обмена знаниями по вопросам разработки и проведения оценок страновых программ. С помощью этой новой методики ЮНФПА стремится повысить потенциал своих страновых отделений и ключевых национальных партнеров в области проведения оценок страновых программ.

12. Сектор оценки продолжит проведение независимых оценок страновых программ в целях дальнейшего содействия развитию потенциала в области оценки на страновом уровне. Вовлечение национальных партнеров и персонала страновых отделений в деятельность методической группы по вопросам оценки страновых программ, а также включение в группы по оценке национальных и региональных консультантов является способом укрепления потенциала в области оценки в программных.

13. Трудности и недостатки, выявленные в ходе оценок страновых программ в Боливии и Камеруне, позволили заострить внимание на вопросах, имеющих особое значение на корпоративном уровне, в частности на необходимости создания ЮНФПА в своих страновых отделениях эффективной и ориентированной на конечные результаты системы контроля, а также на необходимости разработки механизмов и средств контроля, с тем чтобы результаты выполнения страновых программ и ресурсные параметры позволяли определить надлежащие показатели, поставить реалистичные задачи и установить правильные базисные уровни. Среди основных недостатков, выявленных в ходе оценок страновых программ в Боливии и Камеруне, были следующие:

а) *неадекватная формулировка заданий*. Задания, как правило, формулируются на уровне, не соответствующем уровню результатов с учетом возможностей странового отделения ЮНФПА;

б) *некачественная разработка показателей*. Показатели в планах действий страновых программ не используются эффективным образом в целях контроля, а их некачественная разработка препятствует их эффективному использованию в качестве средства ориентировочной оценки;

в) *недостаточный акцент в организации на ориентированный на результаты контроль*. Несмотря на повышенное внимание, уделяемое ориентированному на результаты контролю в стратегическом плане ЮНФПА, в практике повседневного управления результатам уделяется недостаточное внимание. Основной упор делается на бюджетные ассигнования и на выполнение мероприятий в страновых отделениях.

14. По причине отсутствия эффективной ориентированной на результаты системы контроля, планы действий страновых программ и связанные с ними результаты и ресурсные параметры имеют серьезные недостатки, что, в свою очередь, снижает качество, а, следовательно, и достоверность и полезность оценок в ЮНФПА. Контроль является обязательным дополнительным элементом всех мероприятий в области оценки, который обеспечивает: а) информацию о прогрессе в осуществлении программы; и б) набор показателей,

¹⁰ См. основные выводы и рекомендации независимых оценок страновых программ в Боливии и Камеруне: <http://www.unfpa.org/public/home/exbrd/pid/10539>.

которые при оценке используются в качестве критерия для сравнения с достигнутыми результатами выполнения программы (см. диаграмму 1).

Диаграмма 1
Ориентированный на результаты контроль: отсутствующее звено
в методе управления по результатам

Ориентированный на результаты контроль позволяет получать информацию о достигнутых результатах выполнения программы на конкретный момент и на протяжении определенного периода времени в сравнении с соответствующими плановыми заданиями и итоговыми показателями. Он служит директивным инструментом управления текущей страновой программой и связанными с ней годовыми планами работы и является незаменимым источником информации для оценки страновой программы.



III. Организационные трудности и недостатки применительно к функции оценки в ЮНФПА

15. В предыдущих пунктах Сектор оценки установил связь между организационными недостатками и состоянием функции оценки в ЮНФПА. Взаимозависимость между системными трудностями, с которыми сталкивается ЮНФПА, и недостатками функции оценки была подтверждена в среднесрочном обзоре стратегического плана ЮНФПА на 2008–2013 годы (DP/FPA 2011/11) и во внешних обзорах результатов деятельности ЮНФПА.

16. В среднесрочном обзоре стратегического плана на 2008–2013 годы особо выделяются недостатки, касающиеся: а) системы количественной измеримости в ЮНФПА; и б) ответственности за достижение результатов. Вышесказанное требует пересмотра роли оценки в ЮНФПА. Хотя ЮНФПА произвел анализ своей организационной структуры, по итогам которого был подготовлен новый бизнес-план, этот процесс не должен оставлять без внимания роль функции оценки и вопрос о пользе, которую она может принести организации, стремящейся к совершенствованию своей оперативной деятельности.

17. В недавних внешних обзорах¹¹ ЮНФПА также указывалось на ряд системных проблем, в частности в следующих областях:

- а) программирование на основе фактических данных;
- б) управление знаниями;
- с) вклад в достижение результатов;
- д) независимость функции оценки;
- е) транспарентность и подотчетность; и
- ф) развитие национального потенциала в области оценки.

18. Вышеупомянутые организационные проблемы были учтены в бизнес-плане ЮНФПА¹². В то же время для полного раскрытия их потенциала предусмотренные в бизнес-плане меры должны также учитывать и ряд недостатков, которые негативно сказываются на функции оценки.

¹¹ Сеть по оценке эффективности работы многосторонних организаций, «Анализ общего подхода ЮНФПА, 2010 год», январь 2011 года; Департамент по международному развитию Соединенного Королевства, «Обзор многосторонней помощи: анализ деятельности Фонда Организации Объединенных Наций в области народонаселения (2011 год).

¹² Заявление Директора-исполнителя Исполнительному совету ПРООН/ЮНФПА/ЮНОПС, февраль 2012 года (см. <http://unfpa.org/public/home/news/pid/9946>) и доклад о внутренней ревизии и надзоре и бизнес-плане ЮНФПА (см. <http://www.unfpa.org/public/home/exbrd/pid/8683>).

Таблица 1
Существующие в настоящее время организационные трудности и выявление связанных с ними недостатков применительно к функции оценки ЮНФПА

Организационные трудности

Связанные с оценкой недостатки

Программирование на основе фактических данных

- а) Недостатки в системе оценки результатов (например, неточное определение терминов “outputs” и “outcomes”, отсутствие ясности в цепочке результатов, неправильное обозначение результатов) ограничивают возможность взаимоувязки результатов на различных организационных уровнях.
- б) В документах о страновых программах не обеспечивается последовательного выделения изменений, вносимых в программирование странового уровня на основе предыдущего опыта.
- с) На страновом уровне программирование можно усовершенствовать путем использования подтвержденных методов повышения эффективности в поддержку отобранных ЮНФПА стратегий и мероприятий.

Недостаток 1: функция оценки не подкрепляется информацией, получаемой благодаря эффективной системе ориентированного на результаты контроля. Ориентированный на результаты контроль: а) обеспечивает достоверность системы результатов (в частности в том, что касается показателей, целей и причинно-следственной цепочки); и б) является одним из краеугольных камней эффективной функции оценки.

Недостаток 2: результаты оценок не обеспечивают в достаточной мере основы для процесса программирования.

Недостаток 3: не проводилось надлежащего количества методически продуманных оценок для обеспечения создания надежной базы проверенной информации, которая использовалась бы при программировании.

Управление знаниями

- а) Произведенная или рекомендованная корректировка политики и стратегий организации в достаточной мере не освещается и не популяризируется.
- б) Представляемая информация об извлеченных уроках является недостаточной.
- с) В планах действий страновых программ не обеспечивается последовательное использование целевых показателей для оценки прогресса в достижении ожидаемых результатов.

Недостаток 4: недостаточное распространение выводов, заключений и уроков, извлеченных по итогам оценок.

Вклад в достижение результатов

а) Уровень осуществления рекомендаций по итогам оценок страновых программ в масштабах организации является низким.

Недостаток 5: недостаточный учет рекомендаций, отчасти по причине: а) низкого качества докладов по оценке; и б) реакции руководства —практики, которая еще не стала правилом в ЮНФПА.

б) ЮНФПА не обеспечивает достаточной отчетности о достигнутых результатах с уделением особого внимания их действенности и демонстрации эффективности его мероприятий. Результаты являются чрезмерно ориентированными на то, что сделано.

Недостаток 6: оценки, которые в настоящее время осуществляются вне Отдела служб надзора, не являются в достаточной степени ориентированными на эффективность проводимых мероприятий. Вместо этого в них в первую очередь анализируются процессы, мероприятия и выполненные задания.

Независимость функции оценки

а) Нормы и руководящие принципы оценки Группы Организации Объединенных Наций по вопросам оценки предусматривают, что функция оценки в системе Организации Объединенных Наций должна быть независимой от других управленческих функций.

Недостаток 7: Отдел служб надзора является гарантом независимости функции оценки в ЮНФПА. Оценки, проводимые вне Отдела служб надзора, не отвечают требованию в отношении независимости.

б) Качество разработки, методов и инструментов проведения оценок находится во взаимосвязи с уровнем независимости функции оценки.

Недостаток 8: Фрагментарность сегодня функциональных обязанностей в области оценки с их распределением между Отделом служб надзора, Отделом по программам и Техническим отделом не позволяет обеспечивать при проведении оценки эффективный контроль качества и использование подходящих методик.

Транспарентность и подотчетность

а) Существующая в ЮНФПА культура оценки является слабой.

Недостаток 9: В ЮНФПА не имеется целенаправленной политики в области планирования, отчетности и представления докладов об оценках Исполнительному совету, национальным заинтересованным сторонам и широкой публике.

б) Информация о результатах осуществления программ ЮНФПА освещается недостаточно широко

Развитие национального потенциала в области оценки и основанные на принципе участия процессы оценки

а) Партнеры-исполнители и бенефициары принимают в проводимых ЮНФПА оценках незначительное участие либо не принимают никакого участия вообще.

Недостаток 10: В ее нынешнем, фрагментарном состоянии функция оценки не может обеспечивать выполнения политики ЮНФПА в области оценки, особое место в которой уделяется аспекту «укрепления национального потенциала в области оценки на основе принципа широкого участия и вовлеченности».

IV. Заключение

19. В июне 2009 года Исполнительный совет утвердил политику ЮНФПА в области оценки. Эта политика является первой попыткой со стороны ЮНФПА создать нормативные рамки, при помощи которых Фонд сможет более эффективно выполнять свои задачи в области оценки. Она направлена на создание общей институциональной основы для функции оценки ЮНФПА и повышение транспарентности, согласованности и эффективности в области накопления и использования связанных с оценкой знаний для обогащения организационного опыта, руководства с учетом результатов и обеспечения подотчетности.

20. Утвердив политику в области оценки, Исполнительный совет высказал неоднозначные мнения относительно подхода, принятого ЮНФПА, в частности в отношении: а) независимости функции оценки; б) ролей и обязанностей различных структур; в) использования результатов оценки; и д) связи между извлеченными в ходе оценок уроками и методом управления по результатам¹³. В решении 2009/18 Исполнительный совет просил Директора-исполнителя внести в политику в области оценки ряд коррективов. В то же время Совет не смог исправить существовавшие до этого недостатки в политике, которые вскрылись за два года ее применения. По состоянию на настоящий момент рамки оценки в ЮНФПА не позволяют этой организации одновременно устранять как внутренние проблемы, например формирование культуры проведения оценок, так и внешние, например укрепление потенциала в области оценки стран-партнеров.

21. Отдел служб надзора считает, что руководящий принцип эффективной и результативной функции оценки в ЮНФПА должен зиждиться на проведении различия между: а) управлением функцией оценки; б) использованием результатов оценки для совершенствования программирования; и в) созданием системы ориентированного на результаты контроля.

22. В силу вышеизложенного Отдел служб надзора рекомендует ЮНФПА принять следующие меры:

а) Сектору оценки Отдела служб надзора в полной мере осуществлять свою функцию по проведению оценок, восстановив при оценке необходимую связь между элементами подотчетности и извлечения уроков, которые искусственно разделены, в соответствии с политикой ЮНФПА в области оценки¹⁴. В то же время наличие единой структуры по проведению оценки не должна препятствовать тому, чтобы ряд связанных с проведением оценки задач выполнялся другими организационными подразделениями;

¹³ См. DP/FPA/2009/4.

¹⁴ Такая фрагментарность, когда проводящие оценку сотрудники находятся в различных отделах (например, в Отделе по программам), также является нарушением норм и стандартов Группы Организации Объединенных Наций по вопросам оценки, которые предусматривают, что «функция оценки должна осуществляться независимо от других управленческих функций»; см. «Нормы оценки Группы Организации Объединенных Наций по вопросам оценки, www.uneval.org.

б) обеспечить использование результатов оценки (например, представление ответов руководством и принятие соответствующих последующих мер; обеспечение того, чтобы рекомендации и извлеченные уроки использовались в качестве ориентира при программировании; и выявление и распространение передовых методов работы), что является ключевым элементом для совершенствования программирования. Эти связанные с оценкой задачи, которые также имеют отношение к программам, должен выполнять Отдел по программам;

с) помимо использования результатов оценки, обеспечить также в порядке повышения качества программирования постоянное поступление данных и информации, генерируемых эффективной системой контроля с опорой на результаты (см. диаграмму 1). Такой системы в ЮНФПА нет; осуществляемый в настоящее время контроль, в той форме, в какой он проводится страновыми отделениями, в значительной степени ориентирован на бюджетные ассигнования и на конкретные мероприятия.

23. В июне 2009 года Исполнительный совет призвал ЮНФПА «разъяснить роли и обязанности Отдела служба надзора и других отделов ЮНФПА в отношении планирования, осуществления, наблюдения, обеспечения качества и последующей деятельности, а также подробно указать, каким образом функция оценки отделяется от других надзорных механизмов, и уточнить, чем оценки отличаются от внутренних обзоров»¹⁵. Эта просьба была обусловлена существующей у Исполнительного совета озабоченностью по поводу ряда неясных моментов в политике ЮНФПА в области оценки и их потенциального влияния на качество и достоверность оценок в ЮНФПА. Настоящий двухгодичный доклад об оценке является своевременным, поскольку ЮНФПА должен представить обзор своей политики в области оценки на второй очередной сессии Совета 2012 года. Отдел служб надзора выражает надежду, что настоящий доклад будет принят во внимание при обзоре политики ЮНФПА в области оценки, с тем чтобы ликвидировать выявленные связанные с оценкой недостатки и тем самым повысить результативность работы организации.

¹⁵ См. решение 2009/18 Исполнительного совета.