



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

Distr.: General
10 November 2014
Russian
Original: English

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

Обзор политики ПРООН в области оценки

Содержание

<i>Глава</i>	<i>Стр.</i>
I. Сфера охвата обзора	2
II. Методология	2
III. Основные выводы: качество работы ПРООН и связанных с ней организаций, отвечающих за реализацию политики в области оценки, определенное на основе использования теории преобразований	3
IV. Основные проблемы и возможные варианты применительно к будущей политике ПРООН в области оценки	7



I. Сфера охвата обзора

1. В рамках обзора рассматривается деятельность ПРООН по выполнению функции оценки начиная с 2011 года, степень соответствия данной организации требованиям политики в этой области, а также положение дел в плане ее осуществления. В обзоре определены области, в которых для совершенствования деятельности по оценке требуются преобразования в области политики или принятие управленческих решений. Как предусмотрено кругом ведения и подтверждено в ходе первоначальной миссии по обзору, в его ходе основное внимание уделяется трем элементам политики в области оценки: функция оценки ПРООН в целом; независимые оценки и децентрализованные оценки¹. С учетом сообщений о повторяющихся недостатках в плане охвата и качества децентрализованных оценок и особого интереса Исполнительного совета к этому вопросу в ходе обзора особо пристальное внимание уделяется третьему элементу, при этом подтверждается наличие недостатков, изучаются причины их возникновения и предлагаются надлежащие меры. Что касается ассоциированных фондов и программ, а именно ФКРООН и ДООН, то в ходе обзора проводится анализ того, как они выполняют рекомендации, касающиеся оценки, и проводится сравнение выполнения ими этих рекомендаций с требованиями политики и подходами, принятыми Независимым управлением оценки.

2. В рамках политики в области оценки за исполнение ключевых функций отвечают различные подразделения общей системы ПРООН. Главным органом, отвечающим за политику в области оценки, является Исполнительный совет. Независимое управление оценки отвечает за несколько аспектов оценки, в частности за проведение независимых оценок (в особенности оценки результатов деятельности в области развития, а также оценок деятельности по программам и тематических оценок). Администратор отвечает за результаты деятельности ПРООН, в том числе за надлежащее проведение независимых и беспристрастных децентрализованных оценок со стороны бюро и страновых отделений под надзором их старших руководителей. Подразделения по вопросам оценки ассоциированных фондов и программ отвечают за исполнение функции оценки теми органами, в состав которых они входят.

II. Методология

3. В ходе обзора применялся подход, основанный на «теории преобразований», в рамках которого в целях обеспечения качества данных использовались смешанные методы и метод триангуляции. Качественные и количественные данные, касающиеся политики и ее осуществления, были получены на основе исследований различных видов, включая:

а) документарную проверку, охватывающую широкий диапазон документов и материалов;

¹ Независимые оценки проводятся Независимым управлением оценки, а децентрализованные оценки проводятся независимыми внешними экспертами по поручению подразделений ПРООН, занимающихся деятельностью по программам.

б) мета-оценку (оценку качества) выборки децентрализованных оценок, а также оценок, проведенных Независимым управлением оценки с 2012 года, в целях анализа качества оценок ПРООН и процесса контроля качества;

с) выезды в штаб-квартиру ПРООН, страновые отделения и региональные центры обслуживания в Африке, Азиатско-Тихоокеанском регионе, Европе, Латинской Америке и Карибском бассейне, а также бюро ДООН в Бонне. В ходе выездов проводились полуструктурированные интервью или исследования в целевых группах с участием широкого круга заинтересованных сторон от ПРООН, многосторонних организаций, учреждений двусторонней донорской помощи и стран-партнеров, причем в каждом случае для обзора подготавливались дополнительные документы;

д) электронные опросы, в ходе которых изучались мнения резидентов-представителей ПРООН, сотрудников, отвечающих за оценку, а также внешних консультантов, проводивших децентрализованные оценки для ПРООН в течение трех прошедших лет; и

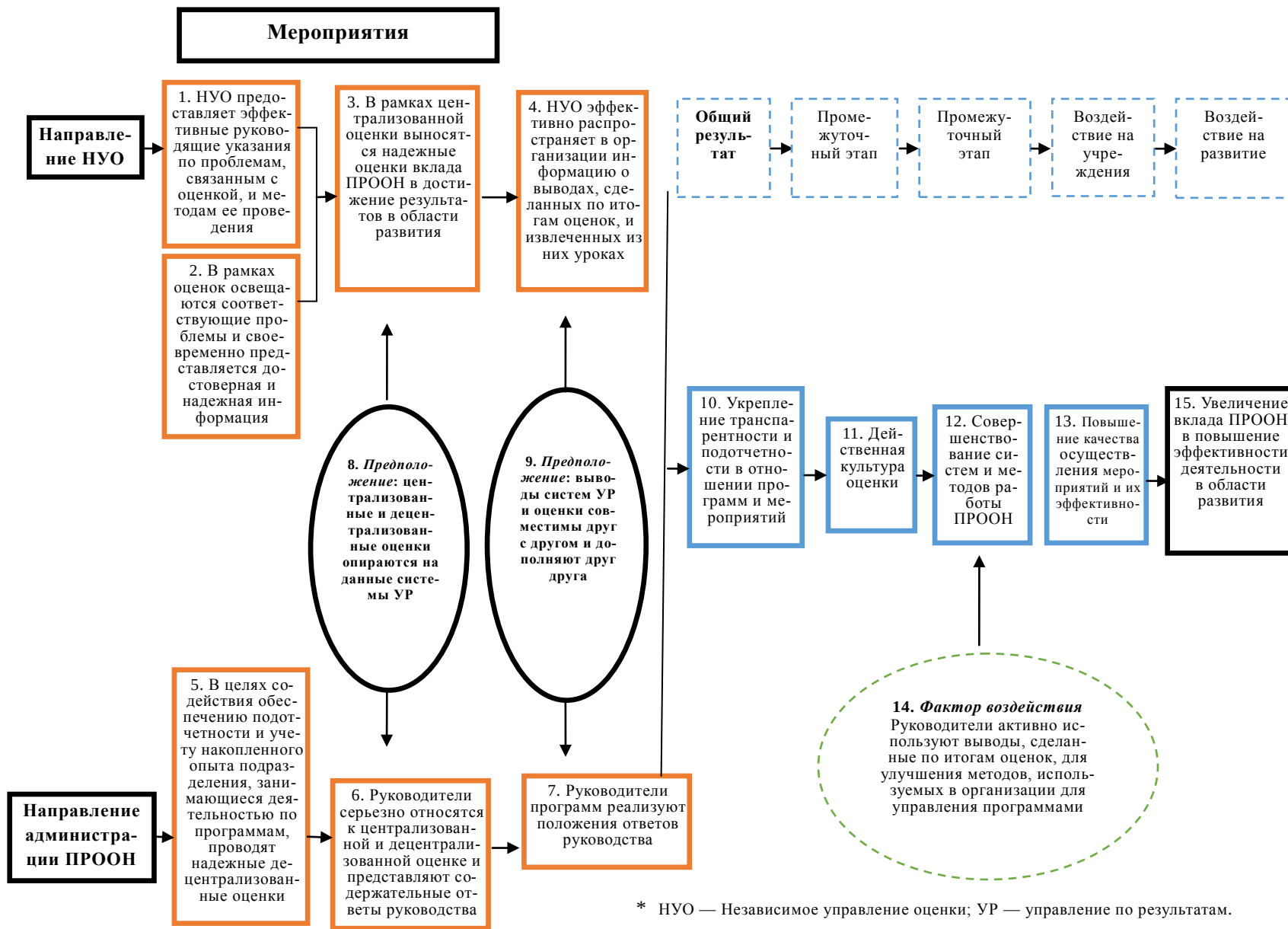
е) тематические мини-исследования по вопросам проведения оценки в ДООН и ФКРООН на основе интервью и анализа документов.

III. Основные выводы: качество работы ПРООН и связанных с ней организаций, отвечающих за реализацию политики в области оценки, определенное на основе использования теории преобразований

4. Основные выводы, сделанные по итогам обзора, были проанализированы на основе использования теории преобразований (диаграмма 1). Этот анализ показывает, что в рамках реализации указанной политики мероприятия по оценке осуществляются по двум основным направлениям: со стороны Независимого управления оценки (элементы 1–4) и со стороны руководства ПРООН (элементы 5–7). Согласно указанной теории, эти направления взаимосвязаны (элементы 8 и 9). Результаты деятельности по обоим направлениям должны быть сведены воедино, чтобы обеспечить создание действенной культуры оценки, что будет способствовать улучшению результатов и качества работы учреждений (элементы 10–14). На последних этапах этого процесса его главной движущей силой станет активное использование руководителями проверенных выводов, сделанных по итогам оценок, в целях улучшения методов работы ПРООН.

Диаграмма 1

Первоначальная теория преобразований для политики ПРООН в области оценки



5. В таблице 1 ниже приводится подробная оценка хода достижения результатов в той последовательности, которая показана на диаграмме 1. Эта оценка свидетельствует лишь о минимальном движении по направлению к искомому воздействию в плане явного увеличения вклада ПРООН в повышение эффективности деятельности в области развития. Это объясняется тем, что главный результат, необходимый для продвижения вперед в плане достижения этого воздействия, а именно «Укрепление транспарентности и подотчетности в отношении программ и мероприятий», не достигнут. Более того, с учетом проблем, имеющихся на настоящем этапе в системе оценки в целом, даже если бы ПРООН повысила общую эффективность своей деятельности в области развития, надежного подтверждения этому получить бы не удалось. В рамках настоящего обзора данная ситуация рассматривается как весьма серьезная, и Исполнительный совет может пожелать в безотлагательном порядке заняться решением этой проблемы на основе внесения изменений в политику в области оценки и тщательного контроля за результатами внесения таких изменений.

Таблица 1

Оценка хода осуществления мероприятий в рамках причинно-следственной взаимосвязи, очерченной в рамках теории преобразований применительно к политике в области оценки

<i>Элемент теории (см. диаграмму 1 выше)</i>	<i>Оценка</i>	<i>Резюме</i>
1. НУО предоставляет эффективные руководящие указания по проблемам, связанным с оценкой, и методам ее проведения.	++	Руководящие указания, предоставляемые в основном в рамках учебных пособий и интернет-обучения, широко используются, но не удовлетворяют всех потребностей персонала в рамках всей организации и требуют обновления.
2. В рамках независимых оценок освещаются соответствующие проблемы и своевременно предоставляется достоверная и надежная информация.	++	В целом качество оценок является неплохим, однако имеются определенные трудности в плане их своевременного завершения.
3. В рамках централизованной оценки выносятся надежные оценки вклада ПРООН в достижение результатов в области развития.	++	В целом качество оценок является неплохим, однако определенные трудности в плане обеспечения надежности анализа вклада ПРООН, в особенности в тех случаях, когда он проводится на основе получаемых от руководства сведений об общих результатах.
4. НУО эффективно распространяет в организациях информацию о выводах, сделанных по итогам оценок, и извлеченных из них уроках.	++	Качество докладов является неплохим, однако узость ассортимента информационных продуктов приводит к ограничению доступа к представленным в них сведениям.

Элемент теории (см. диаграмму 1 выше)	Оценка	Резюме
5. В целях содействия обеспечению подотчетности и учету накопленного опыта подразделения, занимающиеся деятельностью по программам, проводят надежные децентрализованные оценки.	---	Более чем в 38 процентах докладов консультантов о децентрализованных оценках говорится о принятии руководителями ПРООН в той или иной форме неприемлемых мер, влияющих на независимость оценок. По этой причине надежность информации, имеющейся в ЦОР, вызывает серьезные сомнения, что уменьшает ее ценность в плане обеспечения подотчетности и извлечения уроков. Кроме того, отмечаются нестабильное качество оценок и то обстоятельство, что они преимущественно являются малозатратными.
6. Руководители серьезно относятся к централизованной и децентрализованной оценке и представляют содержательные ответы руководства.	—	Поскольку содержание многих докладов о децентрализованной оценке вызывает сомнения, ответы руководства сильно различаются по качеству и полезности. Ответы, представляемые в отношении централизованных (независимых) оценок, как правило, являются более конкретными.
7. Руководители программ реализуют положения ответов руководства.	—	На уровне старших руководителей приняты согласованные меры в целях контроля за реализацией положений, содержащихся в ответах руководства. Вместе с тем ненадежность децентрализованных оценок в плане качества снижает эффективность этого процесса.
8. Предположение: централизованные и децентрализованные оценки опираются на данные системы УР.	++	Несмотря на ряд трудностей в плане доступности и качества данных, находящихся в системе УР (включая ГООР), эти данные широко используются при подготовке централизованных и децентрализованных оценок.
9. Предположение: выводы систем УР и оценки совместимы друг с другом и дополняют друг друга.	+	В широком смысле выводы совместимы, однако во многие доклады о децентрализованной оценке вносятся поправки с целью представления желательных для руководства результатов (в особенности на уровне страновых отделений).
10. Укрепление транспарентности и подотчетности в отношении программ и мероприятий.	---	Транспарентность и подотчетность резко снижаются из-за крупных недостатков в системе децентрализованной оценки.
11. Культура эффективной оценки.	--	Из-за недостатков в системе децентрализованной оценки и чрезмерного противодействия ряду независимых оценок в деле формирования общей культуры оценки достигнут лишь незначительный прогресс.
12. Совершенствование систем и методов работы ПРООН.	—	Хотя старшие руководители прилагают значительные усилия для поощрения более эффективного использования выводов, сделанных по итогам оценки, обеспечить достоверность данных, лежащих в основе проводимого в ее ходе анализа, им не удалось.

Элемент теории (см. диаграмму 1 выше)	Оценка Резюме
13. Повышение качества осуществления мероприятий и их эффективности.	– Для подтверждения каких-либо сообщений об улучшениях нет достаточных данных, которые были бы получены в результате беспристрастной оценки.
14. Увеличение вклада ПРООН в развитие.	– Для подтверждения каких-либо сообщений об увеличении вклада нет достаточных данных, которые были бы получены в результате беспристрастной оценки.
15. Фактор воздействия: руководители активно используют выводы, сделанные по итогам оценок, для улучшения методов, используемых в организации для управления программами.	– Хотя ряд руководителей пытается использовать эти выводы для совершенствования программ, недостаточная достоверность данных, собранных в рамках системы децентрализованной оценки, не позволяет делать это во всех подразделениях ПРООН.

Сокращения: НУО — Независимое управление оценки; ЦОР — Центр оценочных ресурсов; УР — управление по результатам; ГООР — годовой отчет, ориентированный на результаты.

IV. Основные проблемы и возможные варианты применительно к будущей политике ПРООН в области оценки

6. Выводы и анализ, представленные в настоящем докладе, свидетельствуют о том, что имеется ряд проблем, которые Совет, возможно, пожелает решить путем пересмотра политики в области оценки. По итогам настоящего обзора выносятся рекомендация предусмотреть в рамках пересмотренной политики средства, позволяющие преодолеть все выявленные проблемы. Однако эти проблемы различны по своему масштабу, что требует принятия мер различного уровня и различного уровня внимания к ним со стороны Совета. Поэтому в этой главе основное внимание уделяется связанным с децентрализованной оценкой проблемам, которые в настоящее время являются самым значительным фактором, не позволяющим ПРООН развивать культуру эффективной оценки и получать выгоду от нее. Если эти проблемы не будут преодолены, Совету для принятия решений будет по-прежнему недоставать набора согласованных и независимо и беспристрастно собранных данных о качестве работы на местах.

7. В настоящем обзоре представлены первоначальные (иногда альтернативные) подходы к решению поднимаемых проблем. В нем содержится рекомендация об продолжении рассмотрения и конкретизации путей их решения на основе их обсуждения между членами Совета, а также между Советом, руководством ПРООН и Независимым управлением оценки.

Проблема 1. Общая надежность децентрализованной оценки вызывает серьезные сомнения

Суть проблемы

8. В рамках данной политики бремя ответственности за обеспечение качества децентрализованной оценки возлагается на Администратора и старших руководителей ПРООН, а Независимое управление оценки играет не столь значительную роль по обеспечению «контроля качества». Этот подход неэффективен. Можно обозначить следующие признаки его неэффективности:

а) при составлении значительного процента² докладов об оценке «независимыми» консультантами отмечаются факты вмешательства со стороны руководства (в основном на уровне страновых отделений);

б) поэтому в рамках системы контроля качества выносится оценка в отношении докладов неизвестной, но разной достоверности;

с) в Центре оценочных ресурсов ведется сбор информации о докладах ненадежного качества и информации из таких докладов, которая, таким образом, является неточной;

д) поэтому значительная часть имеющейся в системе Центра оценочных ресурсов информации, касающейся анализа и сообщений относительно децентрализованной оценки, основана на неточных или ненадлежащих данных; и

е) информация о децентрализованной оценке, представляемая руководством Исполнительному совету, основана на сводных данных из базы данных, имеющей серьезные недостатки и не пригодной для того, чтобы Совет пользовался ею при предоставлении ПРООН руководящих указаний.

9. Чтобы понять, как эту ситуацию лучше всего исправить, необходимо определить, какие факторы способствовали ее возникновению будь то в качестве причины или в качестве составляющей институциональной среды, в которой она сложилась. Их можно суммировать следующим образом:

а) окончательная оценка зачастую считается бесполезной, в особенности в страновых отделениях;

б) мало сотрудников, занимающихся вопросами оценки, прошли какую-либо специальную подготовку в этой области;

с) сотрудники в значительной степени полагаются на какое-то одно руководство, пусть и полезное, но неполное и устаревшее;

д) концепцию независимости децентрализованных оценок зачастую не понимают или не разделяют;

е) оценка рассматривается как подрыв усилий по привлечению финансирования;

² Приблизительно 38 процентов консультантов, принявших участие в обследовании (всего в обследовании участвовали 254 консультанта; доля респондентов составила 50,8 процента от общего числа консультантов; погрешность составляет 3,6 процента) сообщили о недопустимом вмешательстве со стороны руководства в той или иной форме.

f) руководители считают, что некоторые консультанты относятся к ПРООН с предубеждением или не понимают ее;

g) для проведения высококачественной оценки зачастую выделяется недостаточно ресурсов;

h) для многих национальных партнеров оценка не является одним из приоритетов;

i) многие руководители не считают создание культуры оценки первоочередной задачей (хотя некоторые все же придерживаются противоположного мнения);

j) в рамках данной политики ответственность за обеспечение качества децентрализованных оценок возлагается на руководящие структуры ПРООН, но это положение осуществляется не так, как предполагалось: единственной процедурой контроля качества является анализ качества докладов Независимым управлением оценки;

k) нет эффективного механизма разрешения споров между консультантами и клиентами; и

l) опыт прежних споров, а также нехватка ресурсов для удовлетворения потребностей, продиктованных кругом ведения, не приводят к тому, что многие консультанты перестают направлять заявки для участия в проведении децентрализованной оценки в ПРООН, что ограничивает возможности в плане выбора консультантов.

10. В основе всех перечисленных выше факторов лежит сложившееся у сотрудников разного уровня представление о том, что для поощрения правильных действий руководства по отношению к независимой оценке (или какой-либо оценке вообще) не существует ни «кнута», ни «пряника». Каждый руководитель волен формировать свой персональный подход к оценке, поскольку в рамках служебной аттестации за положительные результаты работы в этой области редко поощряют, а за отрицательные — редко наказывают. По этому аспекту обычно оценивается лишь работа «специалистов по вопросам контроля и оценки», которые занимают должности сравнительно низкого уровня, и их положение не является достаточно высоким для того, чтобы они могли серьезно изменить общий подход к данной проблематике в подразделениях, где они работают.

Рекомендуемый подход³

11. В политику в области оценки следует включить обращенное к руководству требование о создании и реализации на практике эффективных систем обеспечения качества децентрализованных оценок, которые будет проверять Независимое управление оценки, и введении наказаний для подразделений⁴, в

³ В итоговом докладе, подготовленном по результатам обзора, предлагаются альтернативные варианты, однако в настоящем кратком резюме представлен только вариант, рекомендуемый по итогам обзора.

⁴ Одним из способов внедрения наказаний в систему, который используется в ряде международных финансовых учреждений, является вынесение предупреждений управленческим подразделениям, не соблюдающим правила или стандарты. Такие

которых стандарты не соблюдаются. Это должно подкрепляться обновленными и дополнительными руководящими указаниями, а также проводимым Исполнительным советом анализом ценности для уже имеющейся информации в области управления многочисленных малозатратных оценок различного качества.

12. В настоящее время директора региональных бюро отвечают за «обеспечение качества и практическое осуществление оценки (планов и) методов». Вместе с тем эти бюро постепенно сократили должности сотрудников по «контролю и оценке», которые могли бы обеспечивать выполнение этой функции, хотя это от них требуется. Кроме того, документы, представленные в ходе независимого обзора, свидетельствуют о том, что по результатам вновь проведенного структурного обзора ПРООН на проведение оценки будет выделяться еще меньше времени сотрудников, чем в настоящее время. В пяти регионах в течение года проводится приблизительно 300 децентрализованных оценок, от которых требуются реальные гарантии качества. С учетом того что эти гарантии качества должны начинаться с таких вопросов, как качество документов о круге ведения и анализ возможности проведения оценки, и сохраняться на протяжении всего процесса вплоть до подготовки итогового доклада, в ходе обзора делается вывод о том, что руководство ПРООН не может обеспечить выполнения этих требований без привлечения по меньшей мере 10 работающих на местах на условиях полной занятости советников по вопросам оценки⁵ по всем регионам. Должности этих сотрудников могут финансироваться либо региональными подразделениями, либо Независимым управлением оценки совместно с региональными подразделениями (при условии выделения дополнительных ресурсов). Здесь потребовалось бы применить метод матричного управления: при этом главная ответственность возлагается на Независимое управление оценки, а некоторую степень управления практической деятельностью обеспечивают регионы.

13. При наличии необходимого числа советников по вопросам оценки следующим шагом была бы независимая проверка докладов об оценке. Здесь необходимо было бы принять два вида мер, и для одного из них потребовались бы дополнительные ресурсы. Меры первого вида состояли бы в введении процедур, аналогичных процессу окончательной оценки, используемому в подразделении ПРООН, занимающемся проектами Глобального экологического фонда. В этом случае от независимых консультантов требуется представлять проекты своих докладов одновременно подразделению-заказчику (обычно это страновое отделение) и региональному советнику по вопросам оценки. Это предоставило бы советнику возможность впоследствии удостовериться в том, что в окончательном варианте проекта нет никаких неожиданных изменений по сравнению с первоначальным вариантом. Внесение таких изменений имело бы следствием направление советником дополнительных запросов. Меры второго вида состояли бы в организации последующих выездов для оценки силами Независимого управления по оценке (или от его имени) в отношении определен-

предупреждения могут накапливаться и учитываться при проведении служебной аттестации в будущем.

⁵ «Специалисты по вопросам контроля и оценки» могли бы быть включены в требуемое число советников по вопросам оценки в зависимости от того, занимаются ли они вопросами контроля и оценки на условиях полной или частичной занятости, и с учетом процентной доли того времени, которое они посвящают именно оценке, а не контролю.

ной доли проектов (по итогам обзора предлагается определить ее на уровне в 10 процентов). Это позволило бы проверять качество докладов путем повторного анализа проекта, включая повторное вынесение оценок⁶. Поскольку сотрудников, занимающихся осуществлением того или иного проекта, не будут уведомлять о повторной оценке до представления первоначальной децентрализованной оценки, такие меры придадут процессу анализа определенные рычаги воздействия, которые могут быть усилены путем обеспечения охвата всех регионов сопоставимыми проверками и направления предупреждений региональным и страновым отделениям, которые, как выяснилось, представили доклады об оценке, подготовленные на основе ненадлежащего влияния или содержащие ненадлежащим образом внесенные изменения⁷.

14. Поскольку в год проводится приблизительно 300 децентрализованных оценок, для выполнения повторного анализа потребуется ежегодно осуществлять около 30 выездов в порядке последующей деятельности. Поскольку главной целью этих выездов является проверка, они могли бы занимать меньше времени, чем подготовка первоначальных оценок, однако ввиду их значительного числа для их проведения все же потребуется дополнительное финансирование.

15. В целях содействия успеху при принятии упомянутых выше мер контроля Независимое управление оценки и ПРООН должны сотрудничать между собой в обновлении и расширении *Руководства по планированию, мониторингу и оценке результатов деятельности в области развития*, в особенности в отношении таких областей, как гендерное равноправие, создание и сохранение партнерств по оценке, совместная оценка, защита независимости и этика в области оценки для руководителей. Дополнением к этому руководству должно стать расширение возможностей по обучению в области оценки: как по Интернету, так и на очных занятиях. Кроме того, Независимому управлению оценки следует тщательно изучить многочисленные документы, содержащие руководящие указания, выработанные Группой Организации Объединенных Наций по вопросам оценки, в целях подготовки и распространения кратких резюме этой информации в ПРООН.

16. В рамках обзора высказывается предположение о том, что если будут приняты все эти меры, включая фактический набор надлежащих сотрудников на постоянные (а не на временные) должности, то со временем ПРООН сможет создать надежную систему децентрализованной оценки, которой в настоящее время не существует. В результате руководство и Совет получают важнейший

⁶ Подобная процедура аналогична некоторым процедурам, используемым во Всемирном банке в рамках системы оценки качества работы над проектами. Хотя в Банке доклады об оценке качества работы над проектами готовятся в отношении 20–25 процентов проектов, оценка которых проводилась ранее при подготовке докладов о завершении осуществления и обзоров докладов о завершении осуществления (документарных исследований), по итогам настоящего обзора предлагается, чтобы в рамках процесса, применяемого в ПРООН, анализировалось лишь 10 процентов проектов. Такое предложение выносится на том основании, что в ПРООН децентрализованные оценки, как предполагается, должны проводиться независимыми экспертами, в то время как во Всемирном банке подготовкой докладов о завершении осуществления могут заниматься субъекты, осуществляющие реализацию проектов.

⁷ Управление ревизии и расследований уже обозначило «связанные с ревизией проблемы» применительно к конкретным отделениям; данные отделения должны в будущем решать эти проблемы.

свод проверенных данных о качестве работы на страновом уровне, что позволит им эффективно исполнять свои соответствующие функции.

Проблема 2. Ненужные споры по поводу некоторых независимых оценок

Суть проблемы

17. Большая часть независимых оценок выносятся без крупных осложнений. Однако подготовка некоторых из них (пяти из 22 оценок результатов деятельности в области развития за последние три года) увязла в ненужных спорах, что привело к задержкам до одного года в работе над докладами. В обзоре отмечается, что в трех из этих случаев споры начали страновые отделения, а в конечном итоге в них оказались вовлечены соответствующие региональные бюро, а в двух случаях задержки были связаны с процедурами Независимого управления оценки.

18. Различаются следующие признаки этой проблемы:

- a) происходит срыв или отсрочка исполнения по графику;
- b) сдача оценок для целей управления не осуществляется в соответствии с планом;
- c) независимое управление оценки использует ресурсы, предназначенные для другой работы;
- d) ценность независимых оценок уменьшается из-за нежелания некоторых руководителей учитывать взгляд на их работу со стороны; и
- e) имеются репутационные риски, поскольку информация о спорах становится достоянием общественности.

19. Возникновению этой проблемы способствуют следующие факторы:

- a) руководители полагают, что качество независимых оценок колеблется (что может быть правдой);
- b) руководители полагают, что некоторые консультанты относятся к ПРООН с предубеждением или не понимают ее (что может быть правдой);
- c) оценки не являются столь положительными, как предполагало руководство, и рассматриваются как подрывающие «коммуникационные стратегии»;
- d) концепция независимости централизованных оценок по-разному истолковывается заинтересованными сторонами, занимающими различные позиции; и
- e) представление «негативных» выводов воспринимается некоторыми руководителями как проявление нелояльности.

20. Независимое управление оценки признало свою долю ответственности за такое положение дел и приняло меры для совершенствования своего подхода. К ним относятся перераспределение функций между работающими в Независимом управлении оценки сотрудниками категории специалистов и консультантами, в рамках которого больше внимания уделяется непосредственному руководству проведением таких оценок. Кроме того, в Управлении были внед-

рены методы ускорения работы на основе обеспечения соблюдения установленных сроков.

Рекомендуемый подход

21. В отсутствие своевременной обратной связи со стороны руководства Независимому управлению оценки следует предоставить четкие полномочия инициировать все этапы процесса независимой оценки в соответствии с заранее установленным графиком. Настоятельные возражения со стороны руководства в отношении выводов или рекомендаций, сделанных по итогам оценки, следует включать только в ответы руководства; нельзя допускать, чтобы из-за таких возражений задерживались проведение национальных практикумов или публикация докладов. Подразделения ПРООН (такие как страновые отделения), препятствующие проведению или завершению независимых оценок, следует наказывать с использованием системы направления предупреждений.

22. Этот подход мог бы позволить устранить долгие споры и задержки, связанные с независимыми оценками, без дополнительных затрат. Его потенциальный недостаток заключается в том, что национальным партнерам (или другим сторонам, которых затрагивают тематические или глобальные оценки) могут быть направлены противоречивые сигналы, если они получают от Независимого управления оценки доклады, не одобренные руководством ПРООН. С другой стороны, это может стать преимуществом, поскольку может заставить руководство реагировать оперативно и конструктивно, что позволит завершать оценки в установленные сроки. Действенность этого фактора давления может быть усилена за счет направления предупреждений тем руководителям, которые, как выявляется, препятствуют работе системы. В ходе обзора от сотрудников и руководителей ПРООН различных уровней были получены многочисленные свидетельства того, что одним из ключевых факторов, снижающих, по их мнению, эффективность функции оценки, является то, что в системе не предусмотрены наказания для тех, кто ведет себя ненадлежащим образом.

Проблема 3. Политика недостаточно четко сформулирована в отношении вопросов, имеющих принципиальное значение для обеспечения независимости Независимого управления оценки в его практической деятельности

Суть проблемы

23. Некоторые вопросы, которые в своей совокупности могут привести к серьезным трудностям в плане обеспечения независимости Независимого управления оценки в его практической деятельности, либо сформулированы в политике недостаточно четко, либо не освещены вообще. Среди признаков этой проблемы можно отметить следующие:

- a) срок полномочий назначаемого директора Независимого управления оценки составляет «до» четырех лет, что дает руководству возможность предлагать назначение на менее продолжительный срок;
- b) продолжительность возможного продления не определена;

с) члены Исполнительного совета не председательствуют в комитете по назначению директора или его заместителя и даже не входят в его состав, в то время как руководство располагает в этом комитете большинством;

д) неясно, каким образом оценивается работа директора Независимого управления по оценке, при том, что ясность в этом вопросе имеет принципиальное значение для обеспечения гарантии качества и уверенности в действенности связанных с этой должностью полномочий; и

е) в рамках политики не регламентировано, что при возникновении серьезных споров с руководством директор Независимого управления оценки может в случае необходимости представлять доклады Исполнительному совету непосредственно.

24. К факторам, способствующим такой ситуации, по-видимому, относятся следующие:

а) надежды на установление гармоничных отношений между Независимым управлением оценки и руководством ПРООН не оправдываются;

б) последствия использования недостаточно четких формулировок не были оценены в полной мере;

с) важности обеспечения авторитета директора Независимого управления оценки на основе проведения надлежащей оценки качества его работы не было уделено должного внимания.

Рекомендуемый подход

25. По итогам обзора Исполнительному совету рекомендуется внести в данную политику изменения в целях указания на ведущую роль Совета в осуществлении процедур найма директора Независимого управления оценки; на продолжительность его пребывания в должности (с учетом проведения оценки качества работы); на порядок продления его полномочий и срок этого продления; и на право директора представлять доклады по мере необходимости непосредственно Совету. Эти меры способствовали бы укреплению организационной независимости Управления в соответствии с его новым названием.

Проблема 4. Отсутствие гарантий проведения независимой оценки ассоциированными фондами и программами

Суть проблемы

26. В документе, в котором излагается данная политика, говорится, что Независимое управление оценки является «главным органом, отвечающим за исполнение функции оценки» в отношении независимых оценок в ПРООН, и уточняется, что «подразделения по вопросам оценки ассоциированных фондов и программ отвечают за исполнение функции оценки в своих организациях». Это говорит о том, что в некоторых отношениях функции различных подразделений, занимающихся оценкой, аналогичны. Вместе с тем в документе, в котором излагается данная политика, говорится, что Независимое управление оценки «проводит независимую оценку в соответствии с самыми высокими международными стандартами оценки», тогда как подразделения по вопросам оценки лишь «организуют проведение оценки и осуществляют ее». По итогам обзора делается вывод о том, что, хотя подразделения по вопросам оценки не

могут обладать организационной независимостью в той же степени, что и Независимое управление оценки, в силу небольшого размера управленческих систем в их учреждениях, к ним, тем не менее, следует предъявлять требование действовать в соответствии с «самыми высокими международными стандартами оценки».

27. Среди признаков этой проблемы можно отметить следующие:

- а) из-за небольшого размера ассоциированных фондов их подразделения по вопросам оценки не могут быть организационно независимы от руководства;
- б) Независимое управление оценки и подразделения по вопросам оценки, входящие в состав ассоциированных фондов, определяются как «отвечающие за исполнение функции оценки»;
- с) поэтому статус подразделений по вопросам оценки и статус Независимого управления оценки аналогичны. Проводимые ими независимые оценки являются самоконтролируемыми, однако контроль осуществляется на более низком уровне, чем в случае с Независимым управлением оценки (сотрудниками класса С-4, а не Д-2);
- д) из-за небольшого штата подразделений в целях эффективной организации проведения децентрализованных оценок все они осуществляются консультантами; и
- е) независимость и беспристрастность оценок, проводимых ассоциированными фондами и программами (хотя в настоящее время они находятся на приемлемом уровне), в рамках данной политики не гарантируется.

28. К факторам, способствующим такой ситуации, относятся следующие:

- а) в рамках политики не учитываются организационные трудности обеспечения независимости в малых организациях;
- б) в ассоциированных фондах и программах квалификация в области оценки и полномочия начальника устанавливаются на менее высоком уровне, чем в Независимом управлении оценки, причем никакой гарантии качества в порядке учета этого факта не предусматривается; и
- с) уровень сотрудничества между Независимым управлением оценки и подразделениями по вопросам оценки ассоциированных фондов и программ является недостаточным для разработки согласованных подходов к вопросу качества.

Рекомендуемый подход

29. По итогам обзора отмечается, что подразделения по вопросам оценки ассоциированных фондов и программ эволюционировали по-разному, и рекомендуется внедрить в данную политику новые и гибкие подходы, а именно: **следует обязать подразделения по вопросам оценки либо представлять свои независимые оценки Независимому управлению оценки в целях обеспечения гарантии качества (для обеспечения «самых высоких международных стандартов оценки»), либо сотрудничать с Независимым управлением оценки напрямую в деле организации проведения своих независимых оценок и представления информации о них. Наряду с этими мерами также реко-**

мендуется включить в данную политику требование о том, чтобы Независимое управление оценки при проведении всех своих независимых оценок в более систематическом порядке обращало внимание на вклад ассоциированных фондов и программ в достижение результатов ПРООН.

30. Предлагаемый в рамках обзора способ обеспечения гарантии качества рассматривается как целесообразный, поскольку возможности Независимого управления оценки обеспечивать соблюдение самых высоких международных стандартов оценки связаны прежде всего с наличием должностей уровня директора, а в подразделениях по вопросам оценки небольших ассоциированных фондов и программ назначения на таком уровне вряд ли осуществимы. В качестве альтернативы рассматривается возможность управленческого сотрудничества в области оценки на основе подлежащей периодическому пересмотру официальной договоренности, которая может быть официально заключена между фондом и Независимым управлением оценки. В рамках такого сотрудничества может предусматриваться, например, финансирование фондом или программой должности сотрудника (на условиях полной или частичной занятости) Независимого управления оценки, который будет заниматься проведением оценки в этой организации, или непосредственное обращение в это Управление с запросом о проведении (или совместном проведении) крупных оценок для данного фонда или программы.

31. По итогам обзора делается вывод о том, что эти меры позволят обеспечить независимый характер оценок, проводимых подразделениями, и гарантировать сопоставимость стандартов в разных подразделениях по вопросам оценки, охватываемых указанной политикой.

Проблема 5. Концепции, используемые в рамках данной политики, необходимо обновить, заменив их на более актуальные

Суть проблемы

32. В документе, в котором излагается данная политика, имеется раздел определений (пункты 5 и 6), которые по результатам обзора были признаны спорными. Эти определения в основном заимствованы из глоссария ключевых терминов в области оценки и управления по результатам, опубликованного Организацией экономического сотрудничества и развития в 2000 году. В свете обсуждений и дискуссий, проходивших в течение последнего десятилетия среди специалистов по оценке, следует отметить, что некоторые из этих определений не полностью соответствуют современным представлениям, а некоторые важные темы не упоминаются.

Рекомендуемый подход

33. По итогам обзора рекомендуется заменить содержащий определения раздел документа, в котором излагается данная политика, текстом более общего характера, в котором указывалось бы, что Независимое управление оценки будет, опираясь на самые высокие международные стандарты, периодически обновлять и распространять информацию об актуальных темах и определениях в области оценки путем публикации руководств по практической деятельности и другими надлежащими способами.