



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

Distr.: General
29 March 2018
Russian
Original: English

Ежегодная сессия 2018 года
4–8 июня 2018 года, Нью-Йорк
Пункт 6 предварительной повестки дня
Оценка

Ежегодный доклад об оценке за 2017 год

**Ход выполнения рекомендаций Независимого управления
оценки, 6 марта 2018 года**

Добавление

Резюме

В настоящем добавлении к ежегодному докладу об оценке за 2017 год (DP/2018/12) приводится краткий обзор мер, которые ПРООН согласилась принять в целях выполнения рекомендаций по итогам оценки, вынесенных Независимым управлением оценки. В обзоре высвечиваются серьезные пробелы в работе системы отслеживания и документирования ответов руководства, из-за которых становится трудно определить, какие из запланированных мероприятий действительно осуществляются и приносят результаты. В докладе описываются шаги, предпринимаемые Независимым управлением оценки в целях выработки руководящих принципов, совершенствования систем отслеживания и углубления анализа результатов принятия руководством ответных мер.



Содержание

	<i>Стр.</i>
I. Введение	3
II. Выводы по итогам обзора	4
III. Укрепление системы отслеживания мероприятий в связи с ответами руководства . . .	9
IV. План и установленные сроки Независимого управления оценки в отношении составления руководящих указаний и отслеживания мероприятий в связи с ответами руководства.	10

I. Введение

1. В настоящем добавлении к ежегодному докладу об оценке за 2017 год приводится краткий обзор хода осуществления в ПРООН мероприятий в связи с ответами руководства по итогам оценки. В этом обзоре особо отмечаются пробелы в работе системы отслеживания ответов руководства и освещается практика других организаций системы Организации Объединенных Наций в этой области с целью подчеркнуть необходимость выработки более специализированного подхода к контролю за принятием последующих мер в соответствии с ответами руководства в ПРООН. В ходе проделанной работы были проанализированы результаты 62 оценок, проведенных Независимым управлением оценки (НУО) в период с 2012 по 2016 год, а также более детально изучена репрезентативная выборка таких оценок. В обзоре также описываются имеющиеся в настоящее время у Аналитического ресурсного центра (АРЦ)¹ возможности для загрузки ответов руководства в базы данных и их отслеживания.

2. Независимое управление оценки провело указанный обзор в ответ на просьбу Исполнительного совета уделять больше внимания отслеживанию мероприятий в связи с ответами руководства и учитывать, что одним из важнейших элементов надзорной функции Управления, помимо проведения оценок, является обеспечение того, чтобы оценки способствовали улучшению результатов работы ПРООН².

3. С момента утверждения первой политики в области оценки в 2006 году Исполнительный совет неизменно подчеркивал важность того, чтобы ответы руководства предоставлялись в отношении всех без исключения оценок³. Периодически Совет просит ПРООН представить информацию о ходе выполнения рекомендаций по результатам конкретных оценок или о последующих мероприятиях в связи с ответами руководства в целом⁴. ПРООН выполняет такие просьбы Совета, о чем в последний раз говорилось в ее докладе Совету о ходе осуществления рекомендаций по итогам оценки вклада ПРООН в деятельность по сокращению масштабов нищеты (DP/2016/26). В контексте стратегического планирования своих мероприятий ПРООН также неоднократно отмечала, что она учитывает выводы, заключения и рекомендации по итогам оценок, проводимых Независимым управлением оценки; выводы по итогам оценки много раз упоминаются в Стратегическом плане ПРООН на 2018–2021 годы.

4. В своих ежегодных докладах об оценке Независимое управление оценки неоднократно фиксировало высокий коэффициент ответов руководства, в среднем больше 90 процентов⁵. В то же время работа по осуществлению запланированных мероприятий в соответствии с этими ответами руководства проходит менее успешно. Информация о мерах, принятых в связи с рекомендациями по итогам оценок НУО, представляется бессистемно, и имеются весьма скудные данные о том, были ли завершены запланированные мероприятия, повлекли ли они за собой изменения в оперативной деятельности и планировании и осуществлении программ и привели ли они к улучшению показателей и результатов. Представление информации о мерах, принятых в связи с ответами руководства, не

¹ Аналитический ресурсный центр представляет собой общедоступный информационный архив с функцией поиска, содержащий информацию обо всех оценках, проводимых в ПРООН, Фонде капитального развития Организации Объединенных Наций и Программе добровольцев Организации Объединенных Наций, а также о соответствующих ответах руководства и принятых мерах (erc.undp.org).

² Решение 2010/15 Исполнительного совета.

³ Решения 2010/15 и 2015/8 Исполнительного совета.

⁴ Решения 2008/17, 2009/23, 2012/2 и 2015/17 Исполнительного совета.

⁵ Документ DP/2012/20, пункт 26.

относится к числу основных приоритетов для структур ориентированного на достижение результатов управления ПРООН, и в отношении контроля и отчетности в связи с такими мероприятиями нет достаточных руководящих указаний.

5. Независимое управление оценки в настоящее время взаимодействует с руководством ПРООН с целью обеспечения более систематического анализа и документирования результатов мероприятий, осуществляемых во исполнение рекомендаций НУО⁶. В качестве первых шагов в этом направлении Управление совершенствует механизмы контроля и отчетности Аналитического ресурсного центра, с тем чтобы более эффективно документировать мероприятия в связи с ответами руководства и их результаты. Оно также разрабатывает новые руководящие указания по вопросам оценки деятельности ПРООН с целью уточнения требований к отчетности; Управление изложит результаты анализа мероприятий в связи с ответами руководства и их результатов в последующих ежегодных докладах об оценках НУО. Эти меры должны привести к повышению качества и полезности рекомендаций по итогам оценки и более реалистичному планированию ответных мер. В конечном итоге все эти усилия должны повлечь за собой улучшение показателей и результатов деятельности ПРООН.

II. Выводы по итогам обзора

Действующие процедуры, касающиеся ответов руководства, обеспечивают общие рамки для принятия последующих мер и представления информации об осуществлении мероприятий в связи с рекомендациями по итогам оценок НУО, не предусматривая в то же время строгого или систематического контроля.

6. Процедуры ПРООН, касающиеся ответов руководства в связи с оценками, были изложены в директивной записке 2009 года, подготовленной Исполнительной канцелярией по итогам консультаций с Независимым управлением оценки. В директивной записке излагаются функции и обязанности руководства и персонала ПРООН в контексте последующей деятельности по итогам проведения НУО оценки и предусмотрены требования, касающиеся представления отчетности о принятии мер в связи с ответами руководства. Директивная записка была размещена на интранете НУО, но не получила широкого внимания и с тех пор не обновлялась. В Руководстве ПРООН по планированию, мониторингу и оценке результатов развития, разработанном в 2009 году и пересмотренном в 2011 году, отмечается важность ответов руководства, а в приложении 6 содержится форма учета ответных мер руководства, которая используется до сих пор. В Руководстве нет четких указаний на предмет отслеживания и документирования мероприятий в связи с ответами руководства. Содержащиеся в нем инструкции в отношении ответов руководства посвящены в первую очередь проведению децентрализованных оценок, в то время как требования к формату ответов руководства в связи с оценками Независимого управления оценки упоминаются лишь вскользь.

7. Ответственность за формулирование ответов руководства и принятие мер в связи с рекомендациями по итогам оценок возложена на структуры ПРООН, в отношении которых проводится оценка: страновые отделения, региональные бюро и структуры управления при штаб-квартире ПРООН. Ответственность за общее отслеживание мероприятий возложена на координаторов по вопросам оценки в каждом региональном бюро и в штаб-квартире, деятельность которых

⁶ Ежегодный доклад об оценке за 2016 год, пункт 34.

контролирует Группа по последствиям для развития при Бюро по вопросам политики и вспомогательного обслуживания программ. Бюро отслеживает общее соблюдение требований о представлении руководством ответов по итогам оценок НУО и периодически напоминает координаторам по вопросам оценки о необходимости обновить информацию о статусе мероприятий в связи с ответами руководства.

Хотя ПРООН успешно выполняет свою задачу по подготовке ответов руководства в отношении всех оценок НУО, осуществление запланированных мероприятий и представление отчетности о них требуют улучшения.

8. Проведенный НУО анализ принятия мер в связи с рекомендациями по итогам 62 оценок, проведенных в период с 2012 по 2016 год, свидетельствует о том, что показатель представления ответов руководства по итогам оценок НУО составляет более 90 процентов. Важно отметить, однако, что окончательные ответы руководства размещаются в базе данных Аналитического ресурсного центра непоследовательным образом. На момент составления настоящего документа в отношении восьми оценок НУО (13 процентов) на веб-сайте АРЦ не было размещено информации об ответах руководства⁷. Размещение ответов руководства в интернете в открытом доступе имеет большое значение. В отношении шести оценок из тех восьми оценок, по которым в интернете не размещены ответы руководства, не выявлялись и не предпринимались никакие основные мероприятия.

9. Размещение ответов руководства на странице Аналитического ресурсного центра — это только первый шаг. После этого необходимо принимать меры для выполнения поставленных задач и периодически обновлять информацию об ответах с учетом принятых мер. В этом, однако, система функционирует небезупречно. Был проведен обзор 54 оценок НУО, сопровождавшихся ответами руководства; в совокупности в их отношении было определено 877 мероприятий в связи с 392 рекомендациями. Чуть более половины предлагаемых мероприятий (487) помечены как выполненные; 84 мероприятия просрочены, 35 не начаты, а 16 помечены как утратившие свою актуальность. Оставшиеся 255 мероприятий (29 процентов) обозначены либо как осуществляемые без установленной даты, либо просто как начатые (без какой-либо дополнительной информации). В настоящее время невозможно подтвердить время обновления ответов руководства в интернете, потому что при загрузке данных в базу Аналитического ресурсного центра отражается только дата последнего ввода данных; предыдущие записи не сохраняются.

<i>Статус основных мероприятий</i>	<i>Количество основных мероприятий</i>	<i>В процентах</i>
Выполнены	487	55
Просрочены	84	10
Не начаты	35	4
Утратили свою актуальность	16	2
Начаты или осуществляются без установленного срока	255	29
Всего	877	100

⁷ В отношении одной из восьми оценок в интернете размещен частичный ответ руководства.

Документирование мероприятий в связи с ответами руководства через посредство Аналитического ресурсного центра осуществляется бессиственно: существует риск неполноценного учета фактически осуществляемых мероприятий.

10. Углубленный анализ 10 репрезентативных оценок показал, что страновые отделения и бюро, как правило, перестают обновлять информацию о ходе осуществления мероприятий по прошествии года с даты проведения оценки. Опрошенные сотрудники не были осведомлены о том, что от них ожидается отслеживание мероприятий в связи с ответами руководства в течение более долгого периода времени; они также не были осведомлены о том, что возможности Аналитического ресурсного центра позволяют отслеживать ход осуществления мероприятий вплоть до пяти лет. По словам координаторов, фактический показатель осуществления мероприятий значительно выше показателя, зафиксированного Аналитическим ресурсным центром, причем некоторые координаторы сообщают, что в их соответствующих отделениях этот показатель превышает 80 процентов и что в этих отделениях ход осуществления мероприятий обсуждается на ежеквартальных совещаниях по программам.

11. В своем докладе о среднесрочном обзоре предыдущего стратегического плана ПРООН на 2014–2017 годы, представленном Совету в 2016 году, ПРООН изложила свои достижения в соответствии со сводной таблицей результатов и ресурсов, включая показатели осуществления согласованных мероприятий в связи с ответами руководства по итогам оценок НУО. В докладе указано, что показатель осуществления мероприятий составил 82 процента в 2014 году и 83,5 процента в 2015 году⁸. Столь большая разница между данными, зафиксированными в Аналитическом ресурсном центре, и данными, представленными отделениями и бюро в соответствии со сводной таблицей результатов и ресурсов, требует дальнейшего анализа и подтверждения и указывает на потребность в более четких руководящих указаниях и доработке инструментов отслеживания АРЦ.

12. Процесс осуществления мероприятий в связи с ответами руководства может усложняться из-за принципов взаимодействия ПРООН со своими партнерами из числа правительств. Как отмечают координаторы, иногда им трудно устанавливать жесткие сроки осуществления тех или иных мероприятий, потому что в соответствии с матрицей учета ответов руководства на уровне проектов и программ может потребоваться осуществление ряда вспомогательных мероприятий. В таких случаях сроки зачастую выставляются в произвольном порядке с учетом того, когда в рамках программы ожидается завершение самых важных компонентов того или иного мероприятия. Так, например, в одной из рекомендаций было предусмотрено, что документы по проекту должны включать в себя матрицу результатов, которая должна составляться с учетом запланированных итогов осуществления страновой программы. Отделение, о котором идет речь, сочло, что для выполнения этой рекомендации в полной мере ему необходимо подождать до тех пор, пока все текущие проекты не будут завершены, с тем чтобы все проекты этого отделения отвечали указанному требованию. Поскольку некоторые проекты были рассчитаны на несколько лет, эта работа отняла много времени и статус соответствующей рекомендации долгое время оставался открытым.

⁸ UNDP integrated results and resources framework methodology and 2015 results, document DP/2016/9, annex 2, section 3.2, p. 62.

ПРООН не осуществляет систематического отслеживания и анализа программных и оперативных улучшений в результате оценок НУО.

13. Имеется очень мало сведений о том, какие изменения были внесены в программы и рабочие системы ПРООН в соответствии с рекомендациями по итогам оценок НУО, и последствия принятия мер в связи с такими оценками никогда не анализировались. Помимо разрозненных данных об извлеченных в контексте оценок уроках, которые периодически фиксируются в ориентированных на результаты годовых отчетах, нет никакой информации о систематических попытках установить, влечет ли осуществление мероприятий в связи с оценками НУО за собой изменения в планировании и реализации программ, ведении оперативной деятельности и показателях результатов. Основная связанная с оценками деятельность Бюро по вопросам политики и вспомогательного обслуживания программ по отслеживанию и представлению отчетности направлена на функции децентрализованной оценки, проводимой в рамках программ и страновых отделений. В рамках этой деятельности Бюро проанализировало представления отдельных страновых отделений о полезности рекомендаций в отношении децентрализованных оценок.

14. В ряде случаев было выявлено, что выполнение рекомендаций повлекло за собой изменения в направленности планирования и структуре программ, а также разработку новых стратегий. В ответ на соответствующий вопрос принявшие участие в опросе координаторы по вопросам оценки указали, что ориентированная на результаты система ежегодной отчетности ПРООН включает такой раздел, как «уроки, извлеченные по итогам оценок», что свидетельствует о решительном намерении ПРООН интегрировать процесс проведения оценок в процессы реализации программ и планирования. Кроме того, страновые отделения ПРООН обязаны сообщать об уроках, извлеченных по итогам оценок, при разработке комплектов документов для будущих страновых программ. Один из респондентов сообщил, что, хотя результаты оценок учитываются при осуществлении программ, связанные с этим изменения носят в целом совокупный характер, в силу чего трудно с точностью определить, какая рекомендация или какое преобразование, ставшее следствием той или иной оценки, повлекли за собой конкретные результаты или последствия.

Несмотря на то что в ПРООН предусмотрена эффективная и независимая структура оценки, другие организации системы Организации Объединенных Наций добиваются более значительных результатов в том, что касается осуществления мероприятий в связи с ответами руководства и предоставления докладов о них.

15. В других организациях руководители высшего звена обязаны в полной мере участвовать в выполнении рекомендаций по итогам оценок и отслеживании соответствующих мероприятий. В Секретариате Организации Объединенных Наций выполнение рекомендаций Управления служб внутреннего надзора входит в круг обязанностей заместителя Генерального секретаря. Каждый департамент раз в год проводит обзор своих достижений в рамках представления отчетности в связи с кругом обязанностей заместителя Генерального секретаря. На рабочем уровне ход осуществления мероприятий оценивается раз в три месяца. Детский фонд Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ), в свою очередь, проводит обзор осуществления мероприятий во исполнение рекомендаций по итогам оценки ежеквартально, после чего составляется сводный доклад, содержащий такие сведения в разбивке по каждому отделению/программе, как бюджетная информация, ход осуществления планов оценки и доля завершения/закрытых рекомендаций. Этот сводный доклад направляется Директору-исполнителю ЮНИСЕФ и руководителям всех отделений.

Хотя Аналитический ресурсный центр представляет собой хорошо интегрированную платформу для сбора информации об оценках, он не используется для эффективного отслеживания осуществления мероприятий в связи с ответами руководства.

16. В рамках системы Организации Объединенных Наций Аналитический ресурсный центр является ведущей платформой для оценок как с точки зрения интегрированности, так и с точки зрения удобства для пользователя и качественно отличается от технических платформ, используемых другими управлениями по оценке в Организации Объединенных Наций. Это единое хранилище всех данных, содержащее, в частности, доклады об оценке, показатели качества децентрализованных оценок, информацию о координаторах по вопросам оценки на всех программных уровнях и ответы руководства, включая сведения об основных запланированных мероприятиях. Для сравнения можно отметить, что для планирования проведения оценок и хранения информации по их завершении, анализа качества децентрализованных оценок и отслеживания ответов руководства и связанных с ними мероприятий ЮНИСЕФ использует три отдельные базы данных. Управление служб внутреннего надзора также сталкивается с некоторыми ограничениями, поскольку не может использовать свою автоматизированную систему при работе с двумя крупнейшими департаментами — Департаментом операций по поддержанию мира/Департаментом полевой поддержки и Департаментом по вопросам управления — из-за трудностей, связанных с предоставлением многочисленным пользователям в рамках одного департамента полномочий ответственного за то или иное мероприятие. Следовательно, оно вынуждено собирать информацию о выполнении рекомендаций в автономном режиме и затем вручную вводить данные на центральном уровне. Некоторое время назад ЮНИСЕФ и ЮНФПА в контексте усилий, направленных на повышение эффективности технических решений, консультировались с ПРООН и Независимым управлением оценки относительно принципов функционирования Аналитического ресурсного центра и используемого языка программирования; используемая в ЮНФПА внутренняя система отслеживания рекомендаций была построена по образцу АРЦ.

17. В то же самое время некоторые аспекты функционирования Аналитического ресурсного центра, особенно в плане отслеживания мероприятий в связи с ответами руководства, можно было бы улучшить. Во-первых, Центр не хранит данных об осуществлении мероприятий в связи с ответами руководства за прошедшие периоды и не может предоставить справку о статусе мероприятия на конкретный момент времени. Последняя информация о том или ином мероприятии заменяет собой все предыдущие записи, в связи с чем трудно проводить последовательный анализ или делать выводы о достигаемом с течением времени прогрессе. Во-вторых, Центр имеет ряд технических возможностей, которые он использует в других модулях и которые пока не были приспособлены для целей отслеживания мероприятий в связи с ответами руководства, включая автоматические напоминания о невыполненных мероприятиях и сроках и обязательные для заполнения поля. Система позволяет оставлять комментарии о выполнении того или иного мероприятия, но эта опция используется редко. Кроме того, Центр относит основные мероприятия к следующим категориям: «выполнено», «просрочено», «начато», «осуществляется без установленного срока», «без установленного срока» и «утратило актуальность». Хотя эти категории помогают получить общее представление о ходе осуществления мероприятий, система не требует ни подтверждения достоверности вводимой информации, ни сопроводительной документации. Не требуется предоставлять каких-либо обоснований или разъяснений относительно мероприятий, которые так и не были

завершены или утратили актуальность. И наконец, база данных АРЦ не позволяет отслеживать мероприятия, которые были просто удалены из ответов руководства, и не требует объяснения такого действия.

III. Укрепление системы отслеживания мероприятий в связи с ответами руководства

18. В настоящее время Независимое управление оценки работает над укреплением системы отслеживания мероприятий в связи с ответами руководства как посредством пересмотра руководящих принципов в соответствии с политикой ПРООН в области оценки, а также посредством повышения эффективности Аналитического ресурсного центра.

19. *Укрепление руководящих принципов и процедур.* В прошлом году программные и оперативные стратегии и процедуры ПРООН были пересмотрены, в том числе были добавлены новые принципы реализации программ и управления проектами. Важные совершенствования, которые будут реализованы в ближайшее время, касаются руководящих принципов для обращения в НУО с целью проведения оценки и реагирования на ее выводы, а также децентрализованных оценок. Эта работа уже ведется и будет завершена в 2018 году. В новых руководящих принципах будут четко прописаны ожидания в отношении мероприятий в связи с ответами руководства, включая объем и частоту представления отчетных документов, определение того, какую информацию можно считать достаточной и какие доказательства необходимо предоставить для того, чтобы изменить статус того или иного мероприятия.

20. Для содействия укреплению руководящих указаний и процедур Независимое управление оценки во втором квартале 2018 года предусмотрит в рамках Аналитического ресурсного центра новые технические возможности. К их числу будут относиться:

- добавление временных меток при любых манипуляциях с ответами руководства в целях отслеживания и сопоставления данных с течением времени; и
- расширение возможностей для оповещения, позволяющих ежеквартально направлять координаторам по вопросам оценки в бюро и страновых отделениях автоматические уведомления по электронной почте с перечислением докладов об оценке, не содержащих ответов руководства, основных мероприятий, требующих осуществления в ближайшее время, и просроченных мероприятий.

21. *Контроль и отчетность.* Независимое управление оценки в рамках своего ежегодного доклада об оценке предоставляет Совету информацию в отношении механизмов контроля и результатов оценки. В будущем неотъемлемой частью ежегодных докладов об оценке будет отслеживание мероприятий в связи с ответами руководства.

22. Независимое управление оценки расширило охват оценки страновых программ и теперь будет охватывать все страны до рассмотрения и утверждения Советом новых документов по страновым программам. Это изменение позволит Управлению более эффективно оценивать, в какой мере страновые отделения осуществили мероприятия в связи с ответами руководства по итогам предыдущих независимых оценок страновых программ. Кроме того, Управление будет

конкретно рассматривать вопрос об осуществлении таких мероприятий в контексте проводимых им оценок стратегических планов в конце каждого периода стратегического планирования.

IV. План и установленные сроки НУО в отношении составления руководящих указаний и отслеживания мероприятий в связи с ответами руководства

23. Независимое управление оценки намеревается предпринять ряд шагов для более эффективного отслеживания и оценки мероприятий в связи с ответами руководства (см. таблицу ниже). Управление совместно с руководством ПРООН будет рассматривать прочие меры, которые можно было бы принять в рамках механизмов управления, ориентированного на конкретные результаты, для усовершенствования системы и процессов в отношении ответов руководства.

Предоставление Аналитическому ресурсному центру новых инструментов для отслеживания мероприятий в связи с ответами руководства.	6/2018
Включение новых руководящих принципов оценки в программные и оперативные стратегии и процедуры.	6/2018
Включение в доклады по итогам всех тематических оценок и независимых оценок страновых программ информации о реализации мероприятий в связи с предыдущими ответами руководства по той же теме.	1/2019
Включение в ежегодные доклады об оценке раздела, посвященного отслеживанию и анализу осуществления мероприятий в связи с ответами руководства.	6/2019
Учет в ходе оценки выполнения Стратегического плана на 2018–2021 годы результатов анализа осуществления мероприятий в связи с ответами руководства в течение четырехлетнего периода.	6/2021