



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

Distr.: General
3 May 2019
Russian
Original: English

Ежегодная сессия 2019 года
30 мая, 3–4 и 6–7 июня 2019 года, Нью-Йорк
Пункт 6 предварительной повестки дня
Оценка

**Ответ руководства на независимый обзор политики
ПРООН в области проведения оценок**

I. Контекст и справочная информация

1. Как главный орган, отвечающий за политику в области проведения оценок¹, Исполнительный совет поручил Независимому управлению оценки (НУО) ПРООН содействовать независимому обзору пересмотренной политики в области оценки, которую Совет одобрил на своей второй очередной сессии в 2016 году². Этот обзор проводился независимой группой по оценке в январе — марте 2019 года.

2. Это третий обзор политики ПРООН в области проведения оценок для представления Исполнительному совету. В рамках первого обзора³, проведенного в 2010 году, особое внимание уделялось структуре и роли Управления оценки, в то время как в ходе второго обзора⁴, проведенного в 2014 году, рассматривались общие функции оценки в ПРООН, независимые оценки и децентрализованные оценки.

3. В период осуществления предыдущего Стратегического плана на 2014–2017 годы ПРООН приложила значительные усилия к тому, чтобы стать организацией, которая ориентировалась бы на конкретные результаты и деятельность которой основывалась бы на фактических данных, в том числе путем пересмотра политики в области оценки в рамках широкого консультативного процесса, проводимого совместно с Независимым управлением оценки и Исполнительным советом. Важным событием для деятельности ПРООН в области оценки стало принятие политики в области проведения оценок 2016 года, устанавливающей принципы и стандарты проведения оценок, определяющей институциональную архитектуру в области оценки ПРООН и связанных с ней фондов и программ и гарантирующей независимость. Разработчики этой политики исходили из того понимания, что особую и важную роль в информационном

¹ DP/2016/23.

² Решение 2016/17 Исполнительного совета.

³ DP/2010/20.

⁴ DP/2015/5.



обеспечении процессов принятия решений ПРООН и Исполнительного совета играют независимые оценки.

4. ПРООН и Независимое управление оценки приветствуют доклад по обзору политики в области проведения оценок и предоставляемую им возможность заняться как собственными силами, так и с помощью Исполнительного совета вопросом о том, как далее повышать достоверность и полезность функции оценки ПРООН с целью содействовать формированию политики на основе собранных доказательств.

II. Выводы, заключения и рекомендации

5. Хотя осуществление политики в области оценки пока находится на раннем этапе, после проведения независимого обзора был сделан вывод о том, что она хорошо и ясно разработана и является полезной; содействует консолидации независимого отделения оценки за счет усиления его роли и повышения качества его работы, а также за счет обеспечения достоверности его оценок; и способствует созданию архитектуры оценки, предусматривающей для Фонда капитального развития Организации Объединенных Наций и Программы Добровольцев Организации Объединенных Наций механизмы, которые функционируют надлежащим образом. Кроме того, по итогам обзора был сделан вывод о том, что политика в области оценки, наряду с недавно пересмотренными руководящими указаниями по проведению оценок (принятыми в январе 2019 года) и Уставом Независимого управления оценки (принятым в декабре 2018 года), обеспечивает прочную основу для ПРООН.

6. По итогам независимого обзора были сформулированы для рассмотрения 11 рекомендаций, касающихся некоторых аспектов принципов политики в области оценки, архитектуры оценки, процедур и системы гарантии качества. Хотя обзор предоставляет определенные возможности для уточнения политики в области оценки, ПРООН и Независимое управление оценки хотели бы представить свои замечания по следующим вопросам.

7. Первый вопрос касается качества децентрализованных оценок. ПРООН признает, что в отношении качества децентрализованных оценок имеются недостатки: так, около 24 процентов всех проанализированных на предмет качества оценок были признаны Независимым управлением оценки неудовлетворительными. Функция децентрализованной оценки и ее качество постоянно обсуждаются как внутри ПРООН, так и в ходе дискуссий с Советом. Однако следует отметить, что были предприняты усилия по повышению качества оценок, которое со временем удалось улучшить. В 2018 году оценку «удовлетворительно» или более высокую оценку получили 76 процентов оценок, тогда как в 2014 году этот показатель составил 52 процента⁵. Из этих 76 процентов 25 процентов получили оценку «удовлетворительно» или более высокую оценку, а 50 процентов были признаны достаточно удовлетворительными⁶.

8. ПРООН согласна с тем, что успешное проведение высококачественных оценок, которые позволяли бы делать полезные выводы, требует соответствующего предоставления людских и финансовых ресурсов. ПРООН и Независимое управление оценки прилагают совместные усилия по совершенствованию процесса проведения децентрализованных оценок, включая укрепление процесса оценки качества в отношении децентрализованных оценок, обновление

⁵ Сводная таблица результатов и ресурсов для целей реализации Стратегического плана на 2014–2017 годы.

⁶ Годовой доклад об оценке за 2018 год (DP/2019/16).

Аналитического ресурсного центра, проведение региональных семинаров и вебинаров и издание в 2019 году пересмотренных руководящих указаний по проведению оценок.

9. По результатам обзора был также поднят вопрос о независимости и беспристрастности децентрализованных оценок, особенно в том, что касается нынешнего механизма оценки, объединяющего мониторинг и оценку, что было названо потенциальной причиной непостоянного качества. Отмечая, что серьезное исследование этого вопроса на местах не входило в задачу рассматриваемого обзора, для решения этих сохраняющихся проблем ПРООН и Независимое управление оценки рассматривают возможность формирования штата консультантов по оценке Независимого управления оценки (класса С-4/С-5) и вспомогательного персонала, которые базировались бы в региональных центрах ПРООН в целях дальнейшего укрепления функции оценки. Создание региональной инфраструктуры Независимого управления оценки, в которой консультанты по оценке подчинялись бы непосредственно директору/заместителю директора Независимого управления оценки, было бы тождественно такой же инфраструктуре Управления ревизии и расследований.

10. Кроме того, ПРООН примет дальнейшие меры по улучшению деятельности в области оценки, включая: организацию ежегодного обзора эффективности оценки, проводимого Группой по вопросам эффективности деятельности организации; изучение возможности создания механизма отчетности, который точно фиксировал бы данные о расходах на проведение оценок; рассмотрение вопроса о составлении проверенного реестра оценок для решения вопросов, связанных с качеством, планированием и надзором; а также, в соответствии с вынесенными по итогам обзора рекомендациями, активную мобилизацию средств и налаживание новых партнерских связей с двусторонними учреждениями, занимающимися вопросами развития. Признательности заслуживает Швейцарское агентство в поддержку развития и сотрудничества за его финансовый вклад, который содействовал укреплению потенциала сотрудников.

11. ПРООН признает важность надлежащего финансирования деятельности в области оценки. Однако в ответ на рекомендацию 9 следует отметить, что в соответствии с политикой и процедурами возмещения расходов ПРООН ассигнования на проведение децентрализованных оценок должны включаться в бюджеты по программам и проектам. Требование о включении статьи о проведении оценок в бюджеты по программам и проектам в полной мере отражено в пересмотренном справочнике по программам и проектам ПРООН. Финансирование региональных должностей Независимого управления оценки и вышеозначенных мероприятий включалось бы в общеорганизационный бюджет (по согласованию с руководством) и покрывалось бы в пределах 1 процента совокупного объема программных (основных и неосновных (регулярных и прочих)) ресурсов, выделяемых на проведение оценок, как это предусмотрено политикой в области оценки.

12. Еще одной ключевой вопрос, поднятый в ходе обзора, касается роли Консультативного комитета по ревизии и оценке (ККРО). Руководство ПРООН и Независимое управление оценки не принимают эту рекомендацию (10) по ряду причин.

13. Консультативный комитет по ревизии и оценке является независимым консультативным органом, а не органом управления. Без ущерба для принципа прямой подотчетности Независимого управления оценки Исполнительному совету, Консультативный комитет по ревизии и оценке оказывает администратору помощь в выполнении его/ее обязанностей в том, что касается надзора, финансового управления и отчетности, внутренней ревизии и расследований, внешней

ревизии, управления рисками, функций оценки и этики и систем внутреннего контроля и подотчетности. Что касается оценки, то Консультативный комитет по ревизии и оценке обеспечивает надзор для программы работы Независимого управления оценки и консультирует администратора и директора Независимого управления оценки.

14. В рамках переговоров по пересмотру политики в области проведения оценок 2016 года Совет утвердил создание Консультативного комитета по ревизии и оценке путем расширения членского состава предыдущей структуры — Консультативного комитета по ревизии — за счет двух уважаемых специалистов по оценке, с тем чтобы гарантировать независимость Независимого управления оценки и создать беспристрастный орган для рассмотрения вопросов и проблем, связанных с деятельностью Независимого управления оценки.

15. Существование Консультативного комитета по ревизии и оценке оказалось полезным для закрепления политики 2016 года, рассмотрения в качестве беспристрастного органа функций надзора на общеорганизационном уровне, содействия совместной работе Независимого управления оценки и Управления ревизии и расследований, повышения прозрачности и подотчетности в ПРООН в целом и обеспечения эффективности и синергии при проведении ряда мероприятий по надзору. В этой связи администратор и Независимое управление оценки высоко оценивают работу Консультативного комитета по ревизии и оценке и считают его важной частью надзорной функции ПРООН, несмотря на то что он только начинает серьезно заниматься вопросами, связанными с проведением оценок.

16. После консультаций члены Консультативного комитета по ревизии и оценке высказали мнение о том, что структура надзорных механизмов является адекватной и что они, благодаря богатому коллективному опыту работы с надзорными функциями и решения вопросов управления, помогают гарантировать независимость Независимого управления оценки. Независимое управление оценки и ПРООН согласны с тем, что в данный момент модификация системы надзора и структуры комитета была бы преждевременной. В предстоящий период ПРООН и Независимое управление оценки изучат другие способы улучшения сферы охвата оценки в рамках работы комитета.

17. Ответы ПРООН и Независимого управления оценки на все рекомендации, включая запланированные меры, детально рассматриваются в приложении ниже. Подробное предложение по пересмотренному тексту политики в области проведения оценок будет представлено Исполнительному совету на его второй очередной сессии 2019 года для рассмотрения и последующего принятия.

Приложение. Ключевые рекомендации и ответы руководства

19.07.00

<p>Рекомендация 1. Следует внести изменение в политику ПРООН в области проведения оценок 2016 года и включить в нее ссылку на Устав Независимого управления оценки и руководящие указания по проведению оценок 2019 года.</p>				
<p>Ответ руководства</p> <p>Предложение включить ссылку на Устав Независимого управления оценки и пересмотренные руководящие указания по проведению оценок в политику в области проведения оценок приветствуется.</p>				
Основные меры	Сроки	Ответственные подразделения	Контроль*	
			Ход реализации	Комментарии
1.1. Подготовить ссылки для включения в пересмотренную политику в области проведения оценок	Июнь 2019 года	Бюро по вопросам политики и вспомогательного обслуживания программ, НУО		
<p>Рекомендация 2. Раздел «Принципы оценки» должен содержать непосредственные указания на Повестку дня в области устойчивого развития на период до 2030 года, гендерное равенство, многообразие, социальную интеграцию, права человека и частный сектор.</p>				
<p>Ответ руководства</p> <p>Предложение включить указание на Повестку дня на период до 2030 года в политику поддерживается. Однако в тексте политики уже упоминаются устойчивое развитие и частный сектор (пункт 6 раздела «Цель оценки»), а также гендерное равенство, равноправие и права человека (пункты 7 и 10 раздела «Принципы оценки»). ПРООН и Независимое управление оценки внимательно изучат текст политики и добавят дополнительные указания только в случае необходимости.</p>				
2.1. Подготовить текст для включения в пересмотренную политику в области проведения оценок	Июнь 2019 года	Бюро по вопросам политики и вспомогательного обслуживания программ, НУО		
<p>Рекомендация 3. Процесс планирования должен предусматривать консультации с заинтересованными сторонами, и на всех этапах процесса проведения оценки важно, чтобы специалисты по оценке взаимодействовали с заинтересованными сторонами и обеспечивали не только учет национальных условий, но и четкое разъяснение цели, актуальности и результатов оценок с использованием формулировок, не создающих ненужной напряженности.</p>				

5/10

DP/2019/14

Ответ руководства

Это полезное предложение приветствуется. Вопросу о взаимодействии с заинтересованными сторонами отводится видное место в недавно пересмотренных руководящих указаниях ПРООН по проведению оценок, а также в нормах и стандартах Группы Организации Объединенных Наций по оценке.

Рекомендация 4. При принятии решения о том, что предстоит оценивать, следует четко указывать цели проведения оценок и возможности использования итогов оценок для принятия стратегических решений.

Ответ руководства

ПРООН и Независимое управление оценки согласны с тем, что это полезное предложение. В том, что касается общеорганизационных/тематических оценок Независимого управления оценки, такие четкие указания включаются в краткие записки по каждой запланированной тематической оценке, сопровождающие многолетний план мероприятий по оценке, который Независимое управление оценки представляет Исполнительному совету после начала выполнения каждого нового стратегического плана ПРООН. Согласно пересмотренным руководящим указаниям по проведению оценок, все планы мероприятий по оценке, представляемые на рассмотрение Комитета по оценке программ, должны сопровождаться кратким текстом, разъясняющим обоснование предусматриваемых в плане оценок (т. е. каким образом они способствуют повышению подотчетности, накоплению опыта и достижению стратегических результатов и каким образом они будут обеспечивать достаточный и сбалансированный охват областей взаимодействия подразделений, занимающихся осуществлением проектов).

Рекомендация 5. Повышению качества децентрализованных оценок будет способствовать функциональная подотчетность региональных специалистов по контролю и оценке директору Независимого управления оценки в том, что касается проведения оценок. Дополнительное финансирование со стороны партнерств в области оценки может иметь большое значение для разработки мер по усилению надзора и поддержки в ходе проведения децентрализованных оценок и повышения отдачи от Аналитического ресурсного центра посредством более эффективного использования показателей качества. Следует расширить связанные с проведением оценок обязанности региональных специалистов по контролю и оценке.

Ответ руководства

ПРООН и Независимое управление оценки полагают, что создание матричной системы управления для нынешних региональных координаторов по контролю и оценке является неоправданным. Рекомендация, касающаяся непосредственного подчинения существующих координаторов, не является выполнимой, поскольку речь не идет о сотрудниках по проведению оценок и двойное подчинение является проблемой, так как такие сотрудники выполняют многочисленные функции, которые могут вступать в конфликт с их работой в качестве независимого специалиста по оценке.

Вместо этого в целях решения сохраняющихся вопросов по поводу системы децентрализованных оценок ПРООН и Независимое управление оценки рассмотрят возможность распространения охвата Независимого управления оценки на региональные центры путем формирования штата консультантов класса С-4/С-5 и вспомогательного персонала. Независимое управление оценки будет осуществлять ротацию персонала в рамках всей системы, что означает задействование их опыта в полной мере в архитектуре в области оценки.

Для решения проблем, связанных с качеством и недостаточным потенциалом, ПРООН продолжит совместно с Независимым управлением оценки прилагать усилия по укреплению потенциала, в том числе посредством организации курсов подготовки и повышения осведомленности в отношении пересмотренных руководящих указаний, в частности в том, что касается управления процессом оценки, обязанностей по надзору и контролю качества региональных сотрудников по контролю и оценке и подотчетности старшего руководства.

В будущем руководство ПРООН будет активно заниматься поиском возможностей финансирования и налаживанием новых партнерских связей. Как предлагается в рекомендации, мобилизация ресурсов является необходимым условием для выделения дополнительных средств, особенно для небольших страновых отделений, которые и без того испытывают нехватку персонала и финансовых ресурсов. Для руководства такими усилиями будет разработана стратегия мобилизации ресурсов.

5.1. Подготовить текст для включения в пересмотренную политику в области проведения оценок	Июнь 2019 года	Бюро по вопросам политики и вспомогательного обслуживания программ, НУО		
5.2. Группа по вопросам эффективности деятельности организации будет проводить ежегодный обзор эффективности оценки с целью содействовать реализации программы непрерывного совершенствования и повышения осведомленности и подотчетности руководства/управления	Декабрь 2021 года	Региональные бюро, Бюро по вопросам политики и вспомогательного обслуживания программ		
5.3. Разработать интернет-курсы по вопросам оценки для руководителей, специалистов по контролю и оценке и сотрудников по проектам (в плане работы Независимого управления оценки на 2018–2019 годы) и сделать их обязательными для соответствующих категорий сотрудников (ПРООН)	Август 2019 года	НУО, Административная канцелярия		
5.4. Проводить для специалистов по контролю и оценке и других сотрудников учебные семинары и вебинары, посвященные новым руководящим указаниям по проведению оценок	Декабрь 2019 года	Бюро по вопросам политики и вспомогательного обслуживания программ, региональные бюро, НУО		
5.5. Разработать стратегию мобилизации ресурсов для деятельности в области оценки	Декабрь 2019 года	Бюро по вопросам политики и вспомогательного обслуживания программ, Бюро по внешним связям и информационно-разъяснительной работе, НУО		
Рекомендация 6. Следует поощрять использование различных и новых видов оценок и методов сбора данных, в том числе, когда это целесообразно, комплексного и системного подхода, при этом внимание следует уделять инновациям и расширению масштабов деятельности.				

Ответ руководства

ПРООН и Независимое управление оценки приветствуют эту рекомендацию. В подходах к разработке программ ПРООН произошли значительные изменения, и важно, чтобы подходы к проведению оценок учитывали различные инициативы и подходы (например, портфолио, лаборатории ускорения и т. д.). В руководящих указаниях по проведению оценок содержатся полезные директивные указания в этой связи. ПРООН приветствует использование Независимым управлением оценки новых методологий, а также выступает за то, чтобы оценки были ориентированы на перспективу и чтобы их результаты использовались для определения будущего направления программ. ПРООН подчеркивает важность учета национальных условий и признает необходимость проявлять гибкость и применять новаторские подходы к проведению оценок в странах, переживающих кризис.

Рекомендация 7. По завершении оценок следует готовить информационные материалы о результатах оценок, включая обобщение данных, описание динамики/тенденций на основе подробных данных, которые могут представлять интерес для различных аудиторий.

Ответ руководства

Рекомендация приветствуется, и ПРООН стремится к проведению дополнительного анализа для целей накопления организационного опыта в будущем.

7.1. Включение ежегодного анализа вопросов, связанных с проведением оценок (достигнутые результаты, извлеченные уроки, преимущества и недостатки), в замечания руководства в отношении ежегодных докладов об оценке

Июнь 2020 года

Бюро по вопросам политики и вспомогательного обслуживания программ

Рекомендация 8. Предусмотренное в политике в области проведения оценок требование о представлении по итогам всех оценок ответа руководства в течение установленного срока можно было бы изменить, с тем чтобы уменьшить нагрузку на руководство в этом плане. Что касается независимых оценок страновых программ, то в качестве одного из вариантов ответа руководства можно было бы рассмотреть новую страновую программу, а Исполнительный совет мог бы разрешить продление сроков представления ответа руководства.

Ответ руководства

Ответы руководства являются неотъемлемой частью процесса оценки, способствующей повышению эффективности осуществления программ/проектов и организационной подотчетности. ПРООН поддерживает высокий уровень выполнения принимаемых руководством мер реагирования на уровне около 95 процентов или выше в отношении независимых и децентрализованных оценок, причем показатель выполнения согласованных действий по скользящему графику составляет примерно 70 процентов. ПРООН рассмотрит возможность предоставления своих ответов на рекомендации, вынесенные по итогам независимых оценок страновых программ, в рамках новых документов по страновым программам. Руководство ПРООН подтверждает, что на все независимые тематические и децентрализованные оценки должны предоставляться ответы руководства.

Рекомендация 9. Поскольку проведение оценок страновых программ более не является обязательным, но при этом планируется обеспечить охват независимыми оценками 100 процентов страновых программ, можно было бы проявить некоторую гибкость в распределении 1 процента общего объема средств, выделяемого на проведение оценок, путем обеспечения увязки между выделением 0,8 процента средств на оценки, проводимые не силами Независимого управления оценки, и изменениями в деятельности ПРООН и объемом имеющихся финансовых ресурсов. Этому способствовало бы введение ПРООН статьи бюджета для точного учета средств, выделяемых на проведение оценок. Следует устранить двусмысленность относительно объема финансовых ресурсов, опустив слова «при условии наличия соответствующих средств» в последней части предложения в пункте 26.

Ответ руководства

ПРООН и Независимое управление оценки не согласны с этой рекомендацией, которая сформулирована нечетко и содержит некоторые неточности. Программные подразделения обязаны представлять на рассмотрение Исполнительного совета план проведения оценки со сметой расходов и указанием сроков вместе с каждым документом по страновым, региональным и глобальным программам, представляемым на утверждение. Информация, касающаяся планирования оценки, составления бюджета, а также того, какие оценки являются обязательными, содержится в руководящих указаниях ПРООН по проведению оценок, принятых в январе 2019 года. В соответствии с политикой и процедурами возмещения расходов ПРООН ассигнования на децентрализованные оценки должны включаться в бюджеты по программам и проектам. Требование о включении статьи о проведении оценок в бюджеты по программам и проектам в полной мере отражено в пересмотренном справочнике по программам и проектам ПРООН.

В соответствии с пунктом 26 политики в области проведения оценок, «[н]а общеорганизационном уровне ПРООН ставит перед собой задачу добиться выделения на цели финансирования функции оценки 1 процента совокупного объема программных ресурсов (основных и неосновных); при этом не менее 0,2 процента ресурсов, при условии наличия соответствующих средств, планируется выделить на цели финансирования работы Независимого управления оценки». Финансирование региональных должностей и мероприятий Независимого управления оценки, предусмотренных в пункте 11 настоящего ответа, следует включить в годовой план работы Независимого управления оценки в качестве отдельного сегмента, который будет финансироваться из соответствующей статьи бюджетов по программам и проектам в объеме, не превышающем 0,3 процента (т. е. 0,2 процента ресурсов из общеорганизационного бюджета ПРООН, выделенных на цели финансирования работы Независимого управления оценки, плюс 0,1 процента ресурсов из бюджетов по программам и проектам); этот максимальный объем ресурсов в 0,3 процента будет находиться в пределах 1 процента совокупного объема программных ресурсов (основных и неосновных), выделенных на цели финансирования функции оценки, как это предусмотрено в политике в области проведения оценок.

ПРООН изучит возможность создания механизма отчетности, который точно фиксировал бы данные о расходах на проведение оценок, как в плане людских ресурсов, так и в финансовом выражении.

ПРООН не возражает против пересмотра политики в области проведения оценок с целью опустить слова «при условии наличия соответствующих средств».

9.1. Подготовить текст для включения в пересмотренную политику в области проведения оценок	Июнь 2019 года	Бюро по вопросам политики и вспомогательного обслуживания программ, НУО		
9.2. Изучить возможность создания механизма отчетности для фиксирования расходов на проведение оценок	Декабрь 2019 года	Бюро управленческого обслуживания		

Рекомендация 10. Учитывая касающуюся независимости структурную проблему, которая обусловлена наличием подотчетного администратору Консультативного комитета по ревизии и оценке и которая может поставить под угрозу независимость директора Независимого управления оценки, следует исключить указанный комитет из архитектуры ПРООН в области оценки.

Ответ руководства

Как Независимое управление оценки, так и руководство ПРООН признают, что для проведения оценки важно иметь надзорный орган, и высоко оценивают предоставляемую Консультативным комитетом по ревизии и оценке поддержку в области консультаций и надзора. Поэтому данная рекомендация не принимается. Вместе с тем признается, что Комитет все еще развивается в плане определения основного направления своей деятельности и в предстоящий период изучит способы улучшения сферы охвата оценки в рамках своей работы.

Рекомендация 11. Независимый внешний обзор деятельности в области оценки должен проводиться каждые четыре года внешней группой, подотчетной Исполнительному совету.

Ответ руководства

ПРООН и Независимое управление оценки согласны с данной рекомендацией и отмечают, что с 2010 года политика в области проведения оценок пересматривалась дважды (это третий обзор), в то время как Группа Организации Объединенных Наций по вопросам оценки проводит коллегиальный обзор деятельности в области оценки раз в четыре года.