

**Экономический и Социальный
Совет**

Distr.: General
25 March 2013
Russian
Original: English

Комитет по программе и координации**Пятьдесят третья сессия****Основная сессия, 3–28 июня 2013 года****Пункт 3(b) предварительной повестки дня*****Вопросы программ: оценка****Обзор потенциала Управления Верховного комиссара
Организации Объединенных Наций по делам беженцев
в области оценки****Доклад Управления служб внутреннего надзора***Резюме*

Управление служб внутреннего надзора (УСВН) наметило Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ) для проведения оценки исходя из результатов критического анализа факторов риска, проведенного в 2008 году. Комитет по программе и координации выбрал оценку программ УВКБ для рассмотрения на своей пятьдесят третьей сессии в июне 2013 года (см. A/66/16, пункт 66). Генеральная Ассамблея одобрила этот выбор в своей резолюции 66/8 (см. пункт 6).

После консультаций и обсуждений, проведенных с представителями руководства УВКБ, и с учетом недавно опубликованных выводов Комиссии ревизоров и заключений, сделанных по итогам последних внешних обзоров, было признано своевременным и целесообразным до проведения оценки программ УВКБ осуществить обзор его потенциала в области оценки.

Цель обзора, проведенного УСВН, заключалась в том, чтобы оценить нынешний потенциал УВКБ в области оценки и определить возможные меры по его укреплению, с тем чтобы он более эффективно способствовал высокой результативности деятельности, обобщению опыта и усилению подотчетности в организации. При проведении обзора использовались количественные и качественные методы, включая анализ документов, проведение собеседований и опросов, поездки на места и метаанализ докладов об оценке деятельности УВКБ.

* E/AC.51/2013/1.



Функция оценки в УВКБ не была четко определена. Хотя в нынешней директиве по вопросам оценки используется базовое определение оценки, одобренное Группой Организации Объединенных Наций по вопросам оценки, в ней не содержится достаточно четко сформулированного определения специфических задач, которые ставятся перед этой функцией, и отсутствует четкая увязка оценки с мандатами, целями и стратегическими приоритетами УВКБ. Двадцать восемь докладов за период 2010–2011 годов, указанные на веб-сайте Службы по разработке политики и оценке как доклады об оценке деятельности УВКБ, фактически представляли собой подборку отчетов по итогам оценок и директивных, концептуальных и научно-исследовательских материалов. Кроме того, в общем бюджете УВКБ целевые ассигнования на осуществление функции оценки составляли слишком малую долю.

Несмотря на это, следует отметить, что Служба по разработке политики и оценке, на которую сейчас возложена задача оценки в УВКБ, принимая во внимание ее мандат и выделяемый ей объем ресурсов, проводила полезную работу. Располагая для проведения оценки всего пятью должностями и ограниченным объемом средств для оплаты услуг консультантов, она, тем не менее, неизменно показывала высокие показатели работы. В целом от ключевых партнеров ЮНЕП поступали положительные отзывы о предоставляемой Службой информации по вопросам политики.

В ее нынешнем виде функция оценки не вполне соответствует установленным Группой Организации Объединенных Наций по вопросам оценки нормам и стандартам независимости, надежности и полезности оценки. Функция оценки не была вполне независимой, так как она была возложена на подразделение, которое одновременно занималось разработкой и анализом политики, а также по той причине, что, несмотря на двойное подчинение этого подразделения Верховному комиссару и заместителю Верховного комиссара, оба эти руководителя входят в состав Административной канцелярии. Планирование работы в основном ведется исходя из поступающих запросов, а не основе результатов оценки организационных рисков, и Исполнительный комитет Программы Верховного комиссара не рассматривает и не обсуждает отдельные доклады об оценке, хотя многие из опрошенных членов Комитета считают, что им следовало бы это делать.

Кроме того, оценки деятельности УВКБ являются недостаточно достоверными из-за несовершенства применяемой в масштабах всей организации методологии оценки результатов. Согласно данным, полученным от партнеров, оценка эффективности и результативности деятельности УВКБ по осуществлению его мандата применительно ко всем ее аспектам и направлениям, в том числе касающимся обеспечения защиты и осуществления его программы работы, поставлена на недостаточно высоком уровне, и поэтому для принятия стратегических решений не хватает фактических данных. Помимо этого, за исключением руководителя Службы по разработке политики и оценке, ни на одного другого сотрудника, занимающегося вопросами оценки, не распространяется квалификационное требование в отношении наличия опыта работы в области оценки или надлежащей технической квалификации. Отсутствие регулярных и систематических процедур последующей деятельности, которые предусматривали бы обсуждение результатов оценки и отслеживание хода выполнения рекомендаций по итогам оценки, еще больше снижали эффективность оценки деятельности УВКБ.

В отличие от других учреждений Организации Объединенных Наций, имеющих значительное присутствие на местах, УВКБ не имеет функционально централизованного и децентрализованного механизмов оценки, и поэтому имеется ограниченный объем оценочных данных об осуществлении страновых программ УВКБ. В других учреждениях Организации Объединенных Наций, имеющих значительное присутствие на местах, в сферу централизованной оценки входят стратегические вопросы, а сама такая оценка обычно осуществляется отдельно от оценки деятельности по осуществлению программ и оценки отдельных мероприятий. Перед децентрализованной оценкой, напротив, ставится более узкий круг задач, причем соответствующая функция, как правило, реализуется в рамках деятельности по осуществлению программ. Хотя это отчасти уже реализуется в УВКБ, оно может более рационально использовать существующие ресурсы и уже осуществляемые мероприятия Отдела вспомогательного обслуживания программ и управления и Отдела международной защиты, чтобы поставить на более стратегическую и упорядоченную основу децентрализованную деятельность по осуществлению оценки.

УСВН вынесло следующие пять важных рекомендаций, с которыми полностью или частично согласилось УВКБ:

- создать при штаб-квартире отдельное самостоятельное подразделение по оценке и возложить на него ответственность за проведение программных и межсекторальных/стратегических оценок деятельности УВКБ;
- пересмотреть политику УВКБ в области оценки;
- содействовать неукоснительному и максимально эффективному осуществлению оценки программ УВКБ;
- наладить постоянный и систематический контроль за деятельностью по выполнению рекомендаций по итогам оценки;
- разработать стратегию укрепления функции децентрализованной оценки на местах.

Содержание

	<i>Стр.</i>
I. Введение	5
II. Охват и методология	5
III. Справочная информация	7
IV. Оценка в системе Организации Объединенных Наций	8
V. Результаты обзора	9
A. Отсутствие четкого определения функции оценки в Управлении Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев.	9
B. Оценка существующего потенциала Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев в области оценки: основные нормы и стандарты независимости, надежности и полезности оценки, установленные Группой Организации Объединенных Наций по вопросам оценки, не были полностью осуществлены	11
C. Отсутствие функционально централизованной и децентрализованной систем оценки, которые обычно существуют в других учреждениях Организации Объединенных Наций, имеющих значительное присутствие на местах	18
VI. Вывод	22
VII. Рекомендации	23
Приложение	
Меморандум заместителя Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев от 20 марта 2013 года в адрес Отдела инспекции и оценки Управления служб внутреннего надзора	26

I. Введение

1. Управление служб внутреннего надзора (УСВН) наметило Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ) для проведения оценки исходя из результатов критического анализа факторов риска, проведенного в 2008 году. Комитет по программе и координации выбрал оценку программ УВКБ для рассмотрения на своей пятьдесят третьей сессии в июне 2013 года (см. A/66/16, пункт 66). Генеральная Ассамблея одобрила этот выбор в ее резолюции 66/8 (см. пункт 6).

2. После консультаций и обсуждений, проведенных с представителями руководства УВКБ, и с учетом недавно опубликованных выводов Комиссии ревизоров и заключений, сделанных по итогам последних внешних обзоров, было признано своевременным и целесообразным до проведения оценки программ УВКБ осуществить обзор его потенциала в области оценки.

3. Цель обзора состояла в следующем:

- а) оценить нынешний потенциал УВКБ в области оценки; и
- б) определить возможные меры по его укреплению, с тем чтобы он более эффективно способствовал высокой результативности деятельности, обобщению опыта и усилению подотчетности в организации.

II. Охват и методология

4. УСВН провело обзор, который охватывал период с июня по декабрь 2012 года. В соответствии с кругом ведения, который был одобрен как УСВН, так и УВКБ, он не носил характер всесторонней оценки деятельности по осуществлению программ. Принимая во внимание, что во исполнение решений нескольких верховных комиссаров, принятых с 1999 года, в УВКБ были объединены функции оценки и разработки политики, УСВН, тем не менее, включило в сферу своего обзора только функцию оценки деятельности УВКБ. В настоящем докладе УСВН «оценка программ» понимается как термин, охватывающий все аспекты мандата УВКБ, включая защиту, поиск решений и деятельность по оказанию помощи в той или иной конкретной стране. Это включает также оценку деятельности на страновом, региональном и глобальном уровнях.

5. Для проведения оценки потенциала УВКБ в области оценки УСВН использовало методологию, одобренную Группой Организации Объединенных Наций по вопросам оценки, членом которой является и УВКБ. Эта методология была разработана для составления «Руководства по проведению профессиональных коллегиальных обзоров функции оценки в организациях системы Организации Объединенных Наций» исходя из трех критериев, сформулированных на основе норм и стандартов в отношении оценки, установленных Группой Организации Объединенных Наций по вопросам оценки¹:

¹ См. United Nations Evaluation Group Framework for Professional Peer Reviews of the Evaluation Function of UN Organizations, UNEG/REF(2011)1.

- а) независимость, от которой зависит беспристрастность оценок;
 - б) надежность, т.е. показатель, характеризующий актуальность и эффективность оценок с упором на их качество, методологическую чистоту, транспарентность и информативность; и
 - с) полезность, или показатель, отражающий актуальность результатов оценок, широту их применения и масштабы затрат на их получение.
6. При проведении обзора использовались следующие методы сбора количественных и качественных данных:
- а) критический анализ соответствующей документации, включая внутреннюю и официальную документацию Организации Объединенных Наций и внешние документы, касающиеся УВКБ и его функции оценки;
 - б) самостоятельно проведенный на основе неслучайной выборки электронный опрос 12 страновых отделений. В результате этого обследования, проведенного в ноябре 2012 года, свои ответы представили девять отделений (75 процентов опрошенных отделений)²;
 - с) самостоятельно проведенный электронный опрос 87 членов Исполнительного комитета Программы Верховного комиссара. В результате этого обследования, проведенного в ноябре 2012 года, свои ответы представили 29 членов Исполнительного комитета (33 процентов опрошенных)³;
 - д) 87 полупроизвольных индивидуальных, групповых или телефонных собеседований с сотрудниками УВКБ и заинтересованными сторонами;
 - е) поездки на места в отделения в Найроби и Какуме, Кения, для ознакомления с тем, как организованы мониторинг и оценка на местном уровне;
 - ф) сравнение деятельности подразделений по вопросам оценки в аналогичных организациях системы Организации Объединенных Наций, таких как Программа развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) и Всемирная продовольственная программа (ВПП); и

² Двенадцать отделений были отобраны исходя из следующих критериев: численность и характер беженского контингента, продолжительность работы отделения, мандат и географический регион. Не все девять респондентов, принявших участие в обследовании, ответили на все вопросы, поэтому данные по результатам опроса отражают ответы тех стран, которые ответили на соответствующий вопрос.

³ Низкий уровень участия не позволяет делать далеко идущие выводы из полученных результатов опроса. При подсчете результатов не принимались во внимание анкеты, в которых было проставлено «мнения не имею».

g) метаанализ 28 докладов УВКБ за 2010 и 2011 годы, подготовленных Службой по разработке политики и оценке УВКБ и указанных в качестве докладов об оценке его деятельности⁴.

Все результаты оценки уточнялись с помощью данных третьих сторон, которые были получены из нескольких источников.

7. УСВН консультировалось с УВКБ на ключевых этапах обзора и выражает ему благодарность за сотрудничество и помощь. В приложении 1 к настоящему докладу содержатся замечания УВКБ.

III. Справочная информация

8. В штаб-квартире УВКБ функция оценки была впервые создана в 1973 году в результате учреждения для этого одной должности сотрудника, находившегося в непосредственном подчинении Верховного комиссара. С тех пор конфигурация функции оценки неоднократно менялась: в период с 1994 по 1999 год соответствующее подразделение называлось Группой по инспекции и оценке, а в период с 1999 по 2006 год — Группой по оценке и анализу политики. В настоящее время оно носит название Службы по разработке политики и оценке. Помимо оценки, Служба решает также ряд других задач, объединяя в себе функции разработки и анализа политики и управления знаниями с особым упором на внешние исследования и публикации. Служба входит в Административную канцелярию, и ее руководитель имеет двойное подчинение: по вопросам политики он отчетывается перед Верховным комиссаром, а по вопросам оценки — перед заместителем Верховного комиссара.

9. В соответствии со своим кругом ведения Служба также должна тесно сотрудничать с заместителем Верховного комиссара и обоими помощниками Верховного комиссара по таким вопросам, как оценки в режиме реального времени, которые проводятся по требованию руководства штаб-квартиры и страновых отделений в тех случаях, когда им необходима оперативная и максимально точная оценка состояния вопросов, представляющих актуальность для всей организации, а также рекомендации по вопросам политики и оценки. План работы Службы подготавливается на скользящей основе, обновляется каждые шесть месяцев и рассматривается Административной канцелярией. Это дополнительное свидетельство многогранных задач Службы и гибкого характера ее функций, которые изменяются в зависимости от конкретных задач.

10. Поскольку Служба по разработке политики и оценке также курирует выпуск серии научных Интернет-публикаций под названием “New Issues in Refugee Research” («Новые темы исследований по проблемам беженцев»), которая посвящена вопросам беженцев, гуманитарным проблемам и вопросам мигра-

⁴ УСВН привлекло независимого консультанта для проведения метаанализа исходя из четырех критериев (качество, надежность, независимость и полезность), почерпнутых из следующих материалов, подготовленных Группой Организации Объединенных Наций по вопросам оценки: “Norms for Evaluation in the UN System” («Нормы в области оценки в системе Организации Объединенных Наций»), “Quality Checklist for Evaluation Reports” («Перечень показателей качества для составления отчетов об оценке») и “Framework for Professional Peer Reviews of the Evaluation Function of UN organizations” («Руководство по проведению профессиональных коллегиальных обзоров функции оценки в организациях системы Организации Объединенных Наций»).

ции, она принимает для опубликования печатные материалы от научных работников и специалистов в области политики, сотрудников и партнеров.

11. Помимо тех оценок, которые проводит Служба, также, по мере необходимости, проводятся оценки по запросу некоторых крупных страновых отделений УВКБ, которым необходимо оценить осуществление своих программ. Тем не менее, систематическая и регулярная децентрализованная оценка не налажена ни на региональном, ни на страновом уровнях.

12. Кроме того, Управление Генерального инспектора также проводит регулярные проверки операций УВКБ и деятельности его отделений во всех странах мира в целях обеспечения соблюдения правил и положений, установленных в этой организации. За период с 2009 по 2012 год Управление Генерального инспектора провело 28 стандартных проверок и три миссии по оценке соблюдения стандартов. Выполнение рекомендаций, сделанных по итогам инспекционных поездок, контролируется посредством регулярного представления отчетности о принимаемых мерах. С июля 2011 года Управление выпустило 27 заключений о результатах инспекций, которые относились к периоду 2008–2012 годов.

IV. Оценка в системе Организации Объединенных Наций

13. Приступая к оценке нынешнего потенциала УВКБ в области оценки, следует, в первую очередь, определиться в отношении того, что именно следует считать надежной и эффективной функцией оценки. Проведение оценки программ в системе Организации Объединенных Наций преследует две основные цели: а) обеспечение подотчетности перед донорами, старшими руководителями и бенефициарами за осуществление программ; и б) выяснение степени эффективности программ и извлечение уроков их осуществления для их последующего улучшения.

14. Обеспечить комплексный подход к оценке деятельности такого учреждения, как УВКБ, — значит дать ответ на три важных вопроса:

а) *То ли мы делаем, что надо?* Этот вопрос касается актуальности, характера и существа мероприятий и операций в рамках программ. В частности, речь идет о том, насколько правильно разработана соответствующая программа и позволяет ли она, в частности, надлежащим образом учитывать характер задач и проблем, которые она призвана решать;

б) *Так ли мы это делаем, как надо?* Этот вопрос касается качества и эффективности мероприятий и операций в рамках программ. В частности, речь идет о том, какая деятельность осуществляется успешно, а какая нет, и что именно можно сделать, чтобы повысить эффективность осуществления;

в) *Имеет ли наша деятельность достаточно широкий размах, чтобы можно было рассчитывать на практические результаты?* Этот вопрос касается сферы охвата программ и их эффективности и результативности, в частности экономической эффективности и реальной отдачи. Ответить на данный вопрос труднее всего, так как для этого требуется строго научный подход, основанный на использовании нескольких научных методов и предполагающий последовательный анализ и сопоставление данных из нескольких источников. Полученный ответ дает представление о том, в какой степени та или иная про-

грамма обеспечивает достижение своих намеченных целей и вносит вклад в решение общих задач.

15. В качестве первого шага любое учреждение должно создать всеобъемлющую систему контроля и оценки, которая должна быть способна обеспечить регулярную и периодическую оценку, позволяющую найти ответы на эти основополагающие вопросы. Необходим источник надежной и достоверной информации о результатах деятельности учреждения для принятия стратегических решений и надлежащего распределения бюджетных средств и других ресурсов.

16. Недостаточно правильно разработать и организовать осуществление мероприятий и операций в рамках программ, так как через некоторое время необходимо также обеспечить периодическую и регулярную оценку их эффективности и стабильности в целях выяснения возможности их дальнейшего улучшения. Полный комплекс мероприятий по оценке предполагает осуществление оценки на страновом, региональном и глобальном уровнях. Для проведения таких оценок, которые дают дополнительную информацию об эффективности программы в целом, будут использоваться показатели, позволяющие отслеживать деятельность учреждения, в частности ее результативность и конечный эффект.

V. Результаты обзора

A. Отсутствие четкого определения функции оценки в Управлении Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев

a) В настоящее время директива УВКБ по вопросам оценки недостаточно увязана с мандатами и целями организации

17. В директиве УВКБ по вопросам оценки, пересмотренной в августе 2010 года, определены общие руководящие принципы для деятельности в области оценки в УВКБ, и, таким образом, она имеет исключительно важное значение как документ, обеспечивающий четкую и строгую формализацию функции оценки. В действующей директиве УВКБ по вопросам оценки оценка определяется как «анализ и оценка на возможно более систематической и объективной основе политики организации, ее программ, практики, партнерских отношений и процедур, с уделением особого внимания планированию мероприятий по анализу и оценке, их разработке, осуществлению и результативности». В ней, однако, не закреплена определенная и самостоятельная роль оценки в УВКБ, в частности по отношению к другим организационным функциям, таких как проверка и обзор деятельности/служебная аттестация. В этой директиве не описан порядок проведения оценки конкретно в УВКБ и нет достаточно тесной увязки с осуществлением конкретных мандатов, целей и стратегических приоритетов Организации, как того требуют нормы и стандарты для политики в области оценки, установленные Группой Организации Объединенных Наций по вопросам оценки⁵. Например, если в директиве ПРООН по вопросам оценки указано, что цель оценки состоит в определении отдачи от деятельности ПРООН в таких областях, как искоренение нищеты и обеспечение экономиче-

⁵ См. Standards for Evaluation in the UN System, Standard 1.2.

ского роста и устойчивого развития стран осуществления программ, то директива УВКБ не устанавливает подобную увязку с его какими-либо конкретными и уникальными мандатами. И наконец, в директиве УВКБ не содержится четкого описания функций и обязанностей в отношении оценки в УВКБ. Хотя Служба по разработке политики и оценке квалифицируется как «подразделение, выполняющее координационные функции в области оценки», в директиве УВКБ практически не содержится конкретных сведений о задачах и функциях, роли и ожидаемом вкладе региональных бюро и страновых отделений.

b) Документы, указанные как отчеты об оценке, включают публикации самого различного характера

18. 28 докладов, указанных на веб-сайте Службы по разработке политики и оценке как отчеты об оценке за период 2010–2011 годов обращают на себя внимание пестротой тематики и форматов. Это частично оценки мероприятий УВКБ, а частично директивные и аналитические документы и материалы научных исследований, которые не имеют непосредственного отношения к оценке мероприятий УВКБ. Квалифицировать все эти документы как доклады об оценке, как это сделано на веб-сайте, нет никаких реальных оснований.

c) Для проведения оценки не хватает ресурсов

19. Объем ресурсов, выделяемых в настоящее время для осуществления оценки в УВКБ, является недостаточным. В двухгодичном периоде 2012–2013 годов на нужды Службы по разработке политики и оценке, по оценкам, было выделено порядка 3,6 млн. долл. США, по сравнению 3 млн. долл. США в 2010–2011 годах и 2,1 млн. долл. США в 2008–2009 годах. Это меньше, чем выделяется на осуществление оценки в других аналогичных учреждениях Организации Объединенных Наций. Например, в 2012 году бюджет расходов ВПП на оплату услуг консультантов в связи с осуществлением функции оценки составлял около 5 млн. долл. США, тогда как соответствующий показатель УВКБ за тот же период составлял 375 000 долл. США. В целом, для покрытия расходов по персоналу в связи с осуществлением функции оценки выделяются явно недостаточные ассигнования, с учетом численности персонала и масштабов деятельности УВКБ. Доля ресурсов, направляемых на эти цели, не превышает 0,05–0,08 процента общего бюджета УВКБ, то есть их объем не достигает стандартного ориентировочного показателя расходов на осуществление функции оценки, установленного на уровне 3–5 процентов от общего объема бюджета программы.

d) Служба по разработке политики и оценке выполняла полезную функцию

20. Следует отметить, что с учетом ее нынешнего мандата и выделяемого ей объема ресурсов Служба по разработке политики и оценке, тем не менее, выполняла в организации полезную работу. За период 2006–2011 годов она, располагая небольшим штатом сотрудников, который насчитывал пять должностей (одну должность уровня Д-1, одну должность класса С-5, две должности класса С-4 и одну должность категории общего обслуживания), для осуществления трех интегрированных функций оценки и разработки и анализа политики, подготовила 61 оценку/обзор, 5 докладов по вопросам политики и 106 публикаций

для Интернет-издания «Новые темы исследований по проблемам беженцев»⁶. От партнеров УВКБ поступали в целом положительные отклики о ее работе. Большинство участников опроса среди членов Исполнительного комитета (80 процентов респондентов) указали, что они весьма или отчасти удовлетворены той информацией, которую они получают от Службы. Опрошенные представители руководства штаб-квартиры также отметили, что они считают полезной полученную информацию по ключевым вопросам политики. Большинство опрошенных страновых отделений (шесть из семи, ответившие на этот вопрос) сообщили, что они используют доклады Службы в своей работе и, в частности, отметили, что для них особенную ценность представляет анализ тех проблем, с которыми они сталкиваются в процессе осуществления своих собственных программ, и информация о передовом опыте других подразделений организации.

21. В УВКБ Служба имеет, в частности, высокий авторитет как подразделение, компетентное в вопросах политики. Она часто привлекается к подготовке материалов, предназначенных для включения в заявления Верховного комиссара, причем в последние годы, она также играла роль внутреннего аналитического центра, который по требованию предоставлял адресную информацию Верховному комиссару. Служба ведает также выпуском серии научных Интернет-публикаций под названием «Новые темы исследований по проблемам беженцев», посвященной вопросам беженцев, гуманитарным проблемам и вопросам миграции, и в связи с этим принимает для опубликования печатные материалы от научных работников и специалистов, а также вносит свой вклад в подготовку ведущего издания УВКБ *The State of the World's Refugees* («Положение беженцев в мире»). Кроме того, Служба является признанным инициатором внедрения практики оценки в режиме реального времени, которая широко применяется в гуманитарной сфере, как в рамках, так и за пределами системы Организации Объединенных Наций. Что касается стратегических консультаций по вопросам политики организации, то Службе ставится в заслугу то, что она помогает пропагандировать инициативы УВКБ, касающиеся выработки подхода к таким вопросам, как положение городских беженцев и учет половозрастной специфики и иных проявлений разнообразия при разработке и осуществлении программ.

В. Оценка существующего потенциала Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев в области оценки: основные нормы и стандарты независимости, надежности и полезности оценки, установленные Группой Организации Объединенных Наций по вопросам оценки, не были полностью осуществлены

22. Несмотря на то что функция оценки в настоящее время определена нечетко, УСВН провело оценку существующего потенциала УВКБ в области оценки. Этот потенциал ограничивали имеющиеся недостатки в плане соблюдения трех важнейших критериев, вытекающих из норм и стандартов независимости, надежности и полезности оценки, установленных Группой Организации Объеди-

⁶ Источник: подборка докладов УСВН на веб-сайте УВКБ.

ненных Наций по вопросам оценки. Каждый из этих трех критериев будет подробно рассмотрен ниже.

а) Независимость: функция оценки в УВКБ имеет ограниченную независимость

23. Критерий независимости вытекает из установленной Группой Организации Объединенных Наций по вопросам оценки нормы 6, которая устанавливает, что процесс оценки в организации должен быть непредвзятым и функционально самостоятельным по отношению к процессам разработки политики, осуществления программ и управления⁷. Он также требует принятия системных мер по обеспечению необходимой объективности и беспристрастности оценки.

24. Этот критерий имеет важное значение, так как он обеспечивает, чтобы функция оценки теоретически и на практике осуществлялась на независимой основе, и не допускает того, чтобы лица, проводящие оценки, проявляли какую-либо предвзятость или давали основания для подозрений в предвзятости. В организационном отношении функция оценки должна обеспечиваться таким образом, чтобы она не зависела от других управленческих и программных функций, которые являются предметом оценки. Как правило, эта функция возлагается на руководство административной канцелярии или осуществляется на базе отдельного независимого подразделения.

25. Кроме того, руководитель, отвечающий за функцию независимой оценки, представляет доклад непосредственно руководящему органу или руководителю организации (см. стандарт 1.1, установленный Группой Организации Объединенных Наций по вопросам оценки). На практике это означает, что он подотчетен перед старшими руководителями, не участвующими в осуществлении оцениваемых программ. Как правило, речь идет о самом высокопоставленном должностном лице в организации. Лица, проводящие оценку, должны также иметь все полномочия по представлению своих докладов на рассмотрение непосредственно руководству соответствующего уровня, занимающемуся предметом оценки. Кроме того, необходимо создать механизм, который обеспечивал бы систематическое рассмотрение выводов, заключений и рекомендаций, сделанных по итогам оценки, и позволял использовать полученную информацию в организации для принятия решений (см. норму 2.6, установленную Группой Организации Объединенных Наций по вопросам оценки).

26. В УВКБ функция оценки осуществляется на интегрированной основе вместе с другими функциями — оценки и разработки и анализа политики — более крупного подразделения (Службы по разработке политики и оценке); в соответствии с директивой УВКБ по вопросам оценки, эта Служба также помогает Административной канцелярии выяснять необходимость новых или пересмотренных документов по вопросам политики и в тесной консультации с другими отделами, департаментами и региональными бюро принимает участие в их разработке, распространении и пропаганде⁸. Сотрудники Службы занимаются всеми тремя видами деятельности, причем ни один не занимается исключительно оценкой. Служба выполняет широкий спектр функций, связанных с разработкой глобальных стратегий оперативной деятельности (во всех облас-

⁷ См. the United Nations Evaluation Group's Norms for Evaluation in the UN System.

⁸ См. UNHCR Evaluation Policy, August 2010, page 9.

тах, за исключением финансовых и административных вопросов и вопросов закупочной деятельности и управления людскими ресурсами), созданием потенциала в области перспективного анализа политики и определением в консультации с другими подразделениями необходимости новых или пересмотренных документов по вопросам политики⁸. Хотя УВКБ сознательно пыталось увязать функцию разработки политики и оценки, возложив на Службу осуществление обеих функций, с тем чтобы результаты оценки могли непосредственно использоваться в процессе разработки политики, это создает реальную или пусть даже чисто теоретическую опасность конфликта интересов, так как Службе при этом отводится двоякая роль, как подразделению одновременно разрабатывающему политику и осуществляющему оценку ее практической реализации. В УВКБ вероятность конфликта интересов усугубляется при проведении совместных оценок с участием других организаций; в таких случаях Служба выступает в роли партнера по оценке и, представляя УВКБ, одновременно выступает в роли подразделения, ответственного за координацию принимаемых в организации мер по выполнению рекомендаций.

27. Кроме того, хотя включение Службы по разработке политики и оценке в канцелярию Верховного комиссара представляется оправданным с точки зрения обеспечения организационной независимости, начальник Службы подчинен Верховному комиссару по вопросам политики и заместителю Верховного комиссара по вопросам оценки⁹. Такой порядок подотчетности означает, что функция оценки пересекается с деятельностью по непосредственному управлению ресурсами (хотя на заместителя Верховного комиссара и возложено выполнение надзорных функций), что может представлять опасность для независимости функции оценки. Он также не учитывает передовой опыт других организаций Объединенных Наций, например ВПП и ПРООН, где директора по оценке подчинены директорам-исполнителям и исполнительным советам и не отчитываются в порядке двойного подчинения перед кем-либо еще.

28. Нынешняя процедура планирования работы, связанной с проведением оценок в УВКБ, также создает угрозу независимости функции оценки, так как она в первую очередь определяется поступлением соответствующих запросов, хотя Служба по разработке политики и оценке обладает полной самостоятельностью в вопросах выбора методологии оценок. В настоящее время не существует системы стратегического планирования работы по проведению оценки с учетом фактора риска, которая могла бы, на основе консультаций с основными партнерами, использоваться для обеспечения независимой оценки эффективности и результативности деятельности УВКБ и выявления аспектов, представляющих наибольший риск для организации, и поэтому нуждающихся в оценке.

29. Хотя Исполнительный комитет Программы Верховного комиссара не является руководящим органом УВКБ, он играет важную консультативную роль, а также утверждает бюджет организации. Служба по разработке политики и оценке внедрила передовую практику предоставления Исполнительному комитету доклада о деятельности на истекший год (см., например, A/AC.96/1115). При этом сами доклады об оценке, как таковые, непосредственно не выносятся на обсуждение или рассмотрение; Исполнительный комитет как консультативный орган может представлять документы только через Консультативный ко-

⁹ См. UNHCR organigram and evaluation policy.

митет по административным и бюджетным вопросам и Пятый комитет Генеральной Ассамблеи. УВКБ необходимо найти такой же правильный баланс в том, что касается представления докладов своему Исполнительному комитету и другим органам.

30. Отклики членов Исполнительного комитета также свидетельствуют о том, что надо сделать более независимой функцию оценки. Большинство опрошенных членов Исполнительного комитета (64 процента респондентов) указали, что Комитет должен нести ответственность за проведение независимых и беспристрастных оценок, и столько же в процентном отношении респондентов согласились с тем, что на Комитет следует возложить ответственность за обеспечение того, чтобы оценка облегчала функции процесса принятия решений и управления. Опрошенные члены Исполнительного комитета также указали, что следует уделять больше времени обсуждению вопросов оценки и просили Службу по разработке политики и оценке лучше информировать их о деятельности УВКБ в области оценки в целом. И наконец, опрошенные члены Исполнительного комитета рекомендовали Службе по разработке политики и оценке включать в годовой доклад больше информации о результатах оценок, в частности выводы относительно эффективности, действенности и результативности осуществляемой деятельности, а также информацию о мерах, принимаемых в целях включения функции оценки в программу работы УВКБ и обеспечения учета результатов оценок в интересах повышения эффективности этой программы.

b) Надежность: надежность функции оценки в УВКБ ограничивают недостатки методологии оценки результатов

31. Критерий надежности вытекает из норм 5, 8, 9 и 11, установленных Группой Организации Объединенных Наций по вопросам оценки, которые, в частности, касаются беспристрастности, качества, компетентности и этики оценки. Надежность оценки зависит от опытности и независимости лиц, проводящих оценку, и степени транспарентности процесса оценки. Надежная оценка, которая должна быть беспристрастной и безукоризненной с методологической точки зрения, должна отражать как достигнутые успехи, так и возникшие проблемы в связи с осуществлением программ. При этом следует принимать во внимание мнения всех партнеров и, если заинтересованные стороны придерживаются разных точек зрения, это должно быть отмечено в аналитическом документе по результатам оценки и соответствующем отчете (см. норму 5, установленную Группой Организации Объединенных Наций по вопросам оценки). Надежность оценки также зависит от применения надлежащих методов в процессе разработки и планирования мероприятий по осуществлению оценки.

32. Хотя сотрудники Службы по разработке политики и оценке имеют обширный опыт практической работы по проведению оценки, они не обладают в равной мере высокой квалификацией в области оценки. В Организации Объединенных Наций надежность функции оценки достигается путем обеспечения того, чтобы сотрудники имели достаточный опыт и навыки в области оценки, которые должны позволять им самостоятельно выполнять работу по проведению оценки или осуществлять контроль за работой внешних специалистов (консультантов). В организациях, применяющих ротацию, часто имеется основной квалифицированный персонал, причем в соответствующих подразделениях некоторых из них, как, например, ВПП, на каждого специалиста по во-

просам оценки приходится один специалист по вопросам осуществления программ. Это гарантирует надежность оценок как с чисто технической точки зрения, так и с точки зрения отражения результатов конкретных программ. Разработка общих руководящих принципов и принятие согласованных подходов к оценке также способствуют повышению надежности этой функции.

33. Хотя согласно описанию должности руководителя Службы по разработке политики и оценке этот сотрудник должен иметь опыт работы в области оценки, наличие такого опыта не считается необходимым для остальных сотрудников категории специалистов в этом подразделении. Такие сотрудники занимают штатные должности, подлежащие ротации на четырех- пятилетней основе, причем они обычно не имеют подготовки, опыта или квалификации в области оценки. Согласно правилам УВКБ в отношении людских ресурсов в Службе в обязательном порядке осуществляется ротация персонала, и поэтому она не располагает в штаб-квартире надежным кадровым потенциалом для осуществления этой функции. В связи с этим нынешнему руководителю Службы пришлось заниматься обучением персонала основным методам и стратегиям оценки.

34. Данные обследований и собеседований, в свою очередь, также свидетельствуют о том, что в УВКБ существует проблема нехватки квалифицированных специалистов по вопросам оценки. Четыре из семи опрошенных страновых отделений, указали, что для укрепления функции оценки на страновом уровне требуется провести дополнительные мероприятия по профессиональной подготовке и обмену опытом. Кроме того, опрошенные ключевые сотрудники в штаб-квартире подтвердили, что необходимо совершенствовать методологию оценки, чтобы более точно определять результативность деятельности УВКБ на местах.

35. В дополнение к имеющимся кадровым ресурсам, Служба по разработке политики и оценке также привлекала консультантов из числа опытных специалистов по оценке к разработке и осуществлению своего плана работы, несмотря на то, что на эти цели выделялось недостаточно средств. В последние годы объем ассигнований, выделяемых Службе для покрытия расходов на консультантов, оставался практически неизменным, составляя приблизительно 350 000–375 000 долл. США, притом что его доля в общем бюджете УВКБ также не увеличилась. Таким образом, привлечение консультантов-специалистов по вопросам оценки не позволяет полностью ликвидировать пробел, образовавшийся из-за того, что работу по оценке выполняет недостаточно опытный и квалифицированный персонал.

36. УСВН провело метаанализ 28 докладов, выпущенных Службой по разработке политики и оценке в 2010 и 2011 годах, на предмет выяснения их соответствия основным нормам и стандартам, установленным Группой Организации Объединенных Наций по вопросам оценки, и определения в целом их сильных и слабых сторон¹⁰. В целом к числу сильных сторон докладов Службы были, в частности, отнесены их формат и убедительное изложение общих оснований для проведения оценки или подготовки исследования, определение

¹⁰ Метаанализ — это «систематический обзор оценок для определения степени эффективности их процедур и правильности сделанных заключений» (Cooksy and Caracelli, “Quality, Context and Use: Issues in Achieving the Goals of Meta-evaluation” (2005)).

темы доклада, отражение альтернативных точек зрения и выполнимость рекомендаций. Доклады, как правило, написаны грамотно и логично. Например, в прошлом году Служба опубликовала две серии докладов, посвященных оценке затяжных беженских ситуации и, соответственно, проблемы смешанной миграции. Эти доклады были в целом подготовлены по единому образцу, чтобы читателям было легче ориентироваться в этих документах, после того как они привыкли к структуре докладов. Кроме того, в этих докладах четко объясняется, почему именно проводится оценка или исследование и как это затрагивает стратегические интересы УВКБ, нередко со ссылкой на указания Верховного комиссара.

37. Вместе с тем был сделан вывод о том, что представленные доклады не отличаются высоким уровнем качества, притом что проанализированные доклады с этой точки зрения сильно разнились между собой, прежде всего по причине несовершенства методологии оценки результатов программ и полученной от них реальной отдачи, а также по той причине, что, по общему признанию, осуществление такой оценки является сложной задачей с учетом мандата УВКБ. В докладах часто не содержалось четких выводов относительно результатов мероприятий, проведенных УВКБ, а, вместо этого, говорилось об общих задачах, трудностях или проблемах. Даже доклады, явно подготовленные по итогам оценок, часто не давали достаточно полного представления о результатах работы организации. В них отсутствовала информация о критериях оценки, методах сбора данных и методе анализа. Это, в частности, касается оценок, проведенных совместно силами сотрудников Службы по разработке политики и оценке и смешанных групп. Было установлено, что доклады об оценке в тех случаях, когда оценка проводилась внешними консультантами под руководством сотрудников Службы, также отвечавшими за доработку материалов, подготовленных по итогам оценок, отличались более высоким качеством, чем доклады, подготовленные сотрудниками Службы и смешанными группами.

38. Так же как это показали результаты метаоценки, партнеры УВКБ, в свою очередь, также отмечали, что в УВКБ недостаточно широко применяется оценка эффективности и результативности его усилий по осуществлению всех аспектов его мандата, в том числе касающихся обеспечения защиты и выполнения программы работы. Большинство опрошенных членов Исполнительного комитета (55 процентов респондентов) сообщили, что деятельность Службы по разработке политики и оценке является не вполне или очень неэффективной, так как она не позволяет получать в необходимом объеме научно обоснованную информацию для принятия решений, а часть респондентов отмечали, что результаты оценки должны учитываться при разработке программ работы УВКБ. Некоторые из этих респондентов обращали также внимание на то, что в докладах об оценке УВКБ надо приводить более подробную информацию о том, на каких основаниях были сделаны выводы и заключения по итогам оценок. Помимо прочего, представители руководства штаб-квартиры констатировали отсутствие достоверной оценки, позволяющей определять результаты и реальную отдачу от деятельности УВКБ на местах, а также отсутствие оценочных данных о степени экономической эффективности и действенности усилий УВКБ. Два из семи опрошенных страновых отделения сообщили, что доклады об оценке позволяли руководству в лучшем случае составить приблизительное представление о достигнутых результатах, и четыре отделения сообщили, что оценка была в определенной мере полезной. Кроме того, большинство респон-

дентов (четыре из семи страновых отделений) заявили, что доклады об оценке почти не позволяют партнерам представлять свою оценку деятельности УВКБ по осуществлению его мандата.

с) Полезность: ограниченные масштабы использования функции оценки и слабая постановка деятельности по обзору выполнения рекомендаций ставят под серьезную угрозу обобщение опыта и подотчетность.

39. Критерий полезности вытекает из норм 1, 2, 8, 10 и 12, установленных Группой Организации Объединенных Наций по вопросам оценки, которые касаются определения, ответственности, качества и транспарентности оценки, консультаций в связи с ее проведением и последующей деятельности по ее итогам. Полезность зависит от четкого и краткого изложения результатов оценки, которые должны восприниматься как необходимые и полезные и которые должны способствовать принятию правильных решений, в том числе благодаря последующей деятельности, которая должна осуществляться на систематической основе. Чтобы обеспечить максимальную полезность докладов об оценке, надо установить четкие процедуры выполнения рекомендаций и установить сроки, в которые должна проводиться проверка хода осуществления и достигнутого прогресса. В Организации Объединенных Наций подразделения, обеспечивающие функцию оценки, в том числе в ПРООН и ВПП, обычно имеют строго установленные административные процедуры реагирования на доклады об оценке и форум для обсуждения докладов, в качестве которого могут выступать, например, руководящие органы.

40. В настоящее время в УВКБ нет механизма для регулярного и систематического обсуждения результатов оценки и отслеживания усилий по выполнению рекомендаций по итогам оценки¹¹. Это снижает степень полезности докладов об оценке как в штаб-квартире, так и на местах и представляет значительную угрозу функции обобщения опыта и подотчетности. В организации отсутствует систематический контроль со стороны руководства УВКБ, сотрудников и Исполнительного комитета за выполнением рекомендаций, содержащихся в докладах об оценке, и руководство официально не реагирует на эти доклады. Не существует также и институционализированного механизма для рассмотрения выводов и заключений по итогам оценки. Помимо этого, несмотря на то, что доклады об оценке опубликованы на веб-сайте УВКБ, отсутствует институционализированный механизм для обобщения опыта, накопленного в результате проведенных оценок, и обеспечения его последующего учета в организации при определении методов работы и в процессе разработки и осуществления программ. Почти половина опрошенных членов Исполнительного комитета (46 процентов респондентов) заявили, что Комитету следует поставить на систематическую основу рассмотрение выводов, заключений и рекомендаций по итогам оценки.

41. УВКБ также не нашло способа обеспечить систематический текущий контроль за выполнением рекомендаций. Оно не имеет институционализированного механизма для оценки выполнения рекомендаций, и в нем не назначено ответственное за это будь то физическое или юридическое лицо. Значитель-

¹¹ Согласно информации, полученной от УВКБ, после обзора, проведенного УСВН, было принято положение о том, что руководство обязано принимать меры реагирования. Однако на момент проведения обзора это требование еще не было введено.

ная часть опрошенных сотрудников штаб-квартиры и учреждений на местах обращали внимание на то, что следует устранить этот недостаток. Кроме того, большинство опрошенных членов Исполнительного комитета, изложивших свои мнения по этому вопросу (56 процентов респондентов), указали, что УВКБ недостаточно эффективно или очень неэффективно следило за тем, чтобы выводы и рекомендации по итогам оценок учитывались в его работе. Большинство из них (56 процентов респондентов) также заявили, что они не вполне удовлетворены или совсем не удовлетворены тем, как Служба по разработке политики и оценке обеспечивает контроль за выполнением рекомендаций. Более того, по сравнению с любым другим аспектом функции оценки в ее нынешнем виде, члены Исполнительного комитета отзывались хуже всего о процедурах контроля за выполнением рекомендаций по итогам оценки. Без надлежащих последующих мер по результатам оценки организации будет по-прежнему трудно оценивать результативность осуществляемой деятельности и получаемую от нее реальную отдачу.

42. В июне 2012 года в УВКБ был учрежден Комитет по проверке соблюдения внутренних правил и установлению ответственных, который имеет необходимые возможности для устранения этого недостатка в области последующего контроля за выполнением рекомендаций. Этот комитет, созданный в целях укрепления коллективной и личной подотчетности, призван служить главным внутренним органом, ответственным за определение приоритетности рекомендаций, принятых по результатам ревизий, оценок и инспекций и изложенных в специальных докладах, и контроль за их выполнением. Опрошенные сотрудники штаб-квартиры и учреждений на местах также указали, что Комитет по проверке соблюдения внутренних правил и установлению ответственных может играть роль органа, способствующего эффективному управлению знаниями путем обеспечения учета опыта, накопленного в результате проведения оценок, при разработке и осуществлении стратегий и программ. Поскольку этот комитет создан совсем недавно, сейчас еще трудно судить о том, сможет ли он надлежащим образом устранить некоторые из пробелов в области контроля за выполнением принятых рекомендаций, о которых говорится в настоящем обзоре.

С. Отсутствие функционально централизованной и децентрализованной систем оценки, которые обычно существуют в других учреждениях Организации Объединенных Наций, имеющих значительное присутствие на местах

43. С учетом того что операции УВКБ в основном осуществляются не в штаб-квартире, обеспечение функции оценки, одновременно включающей в себя компоненты централизованной и децентрализованной оценки, будет способствовать повышению эффективности оценки его работы на всех уровнях: местном и региональном уровне и на уровне штаб-квартиры. Перед централизованной оценкой ставятся более широкие задачи, такие как оценка работы на глобальном уровне, в масштабах всей организации. Такая оценка осуществляется отдельно от оценки функций защиты и осуществления операций в рамках программ, причем подразделение, отвечающее за проведение оценки, не несет ответственности за результаты, которые являются предметом такой оценки. В

фокусе централизованной оценки находятся общеорганизационные межсекторальные стратегические вопросы, касающиеся организации в целом. В рамках такой оценки также осуществляется независимый анализ эффективности децентрализованных оценок и устанавливаются критерии, по которым будут оцениваться мероприятия по проведению децентрализованных оценок в организации. Обычно эта функция выполняется одним из подразделений в штаб-квартире.

44. Децентрализованная оценка, напротив, решает сравнительно более узкие задачи. Она осуществляется на местах, в том числе в страновых и региональных отделениях, при участии соответствующего подразделения в штаб-квартире, которое поддерживает и координирует проведение децентрализованных оценок, обобщает полученные результаты и представляет соответствующие доклады. Децентрализованная оценка осуществляется в рамках тех мероприятий по осуществлению программы, результаты которых и являются предметом оценки, причем она охватывает вопросы, которые в первую очередь имеют отношение к страновым и региональным программам и приоритетным задачам таких программ. Децентрализация позволяет получать сведения, представляющие интерес на местах, а это важно для формирования национальной политики. Как правило, функция децентрализованной оценки осуществляется на оперативном уровне региональных и/или местных отделений в тесном взаимодействии с соответствующим подразделением, отвечающим за вопросы оценки в штаб-квартире.

45. Для обеспечения надежности функции децентрализованной оценки, в соответствии с передовым опытом других оперативных подразделений Организации Объединенных Наций, необходимо обеспечить соблюдение нескольких критериев. Во-первых, необходим контроль качества, который обычно обеспечивает централизованная оценка, например в ПРООН и Фонде Организации Объединенных Наций в области народонаселения, где представляются ежегодные доклады о качестве анализа страновых оценок. Кроме того, для обеспечения согласованности и надежности оценок в разных страновых и региональных отделениях необходимы общеорганизационные стандарты и процедуры, а также подготовка персонала по ключевым аспектам оценки. Для обеспечения непрерывного и скоординированного осуществления программы децентрализованной оценки также необходимо организовать процесс планирования работы; как правило, эта работа выполняется подразделением штаб-квартиры, отвечающим за деятельность учреждений на местах.

46. Другие организации системы Организации Объединенных Наций, в которых обеспечено выполнение централизованной и децентрализованной функций оценки, сталкиваются с двумя проблемами: а) необходимости четкого разграничения сферы, а также соответствующих ролей и функций централизованной и децентрализованной оценки; и б) необходимости обеспечения комплексной и всеобъемлющей оценки во избежание непоследовательного подхода к оценке в организации. Чтобы решить эти проблемы, была разработана четкая и определенная политика в области оценки, были созданы соответствующие механизмы координации и была налажена регулярная и открытая коммуникация.

47. Из-за отсутствия регулярной и систематической децентрализованной оценки УВКБ располагало ограниченным объемом оценочных данных о результатах осуществления своих страновых программ, включая ее мероприятия,

направленные на обеспечение защиты, поиск решений и оказание помощи. Как показали результаты посещений отделений УВКБ в Кении, в настоящее время отсутствует регулярная и систематическая оценка результатов деятельности отдельных страновых отделений, которая могла бы содержать полезную информацию для принятия решений в отношении будущих страновых программ, в частности, касающуюся их общей направленности, стратегических приоритетов, критически важных мероприятий и их последствий для бенефициаров.

48. Децентрализованные оценки, которые проводятся в УВКБ, как правило, имеют разовый характер и осуществляются по усмотрению руководителей страновых отделений; кроме того, они отличаются друг от друга с точки зрения сферы охвата, сроков и видов оценок. Четыре из девяти опрошенных страновых отделений сообщили о проведении оценки в течение последних двух лет. В частности, по мере необходимости, в порядке реагирования на чрезвычайные ситуации оценки в режиме реального времени проводятся Службой по разработке политики и оценке под руководством помощника Верховного комиссара по операциям. В настоящее время особое внимание уделяется разработке и принятию официальных протоколов для проведения таких оценок. В некоторых случаях эти оценки имеют характер межучрежденческих мероприятий, призванных позволить руководству составить представление о сложившейся ситуации, чтобы оценить достигнутый прогресс и выявить те трудности, которые безотлагательно требуют внимания оперативных подразделений.

49. Для обеспечения более систематической децентрализованной оценки можно использовать также сложившуюся на страновом уровне практику представления докладов об осуществлении программ. Эта деятельность, как правило, осуществляется в рамках годового программного цикла и в соответствии с установленными для такого цикла требованиями в отношении контроля и отчетности. Практика представления докладов об осуществлении программ позволяет получать полезную информацию о разработке и осуществлении программ и имеющемся прогрессе в отношении достижения результатов. Например, в Какуме, Кения, полевое отделение проводит ежегодный обзор операций, который заключается в рассмотрении результатов деятельности УВКБ с участием широкого круга сторон, в том числе партнеров-исполнителей и бенефициаров.

50. Кроме того, следует более эффективно использовать существующий потенциал Отдела вспомогательного обслуживания программ и управления и Отдела международной защиты для укрепления функции децентрализованной оценки. Совершенствуя осуществляемую деятельность и используя имеющиеся ресурсы, следует создать механизм более систематической децентрализованной оценки путем укрепления потенциала в области оценки, которым располагают эти два отдела.

51. В Организации Объединенных Наций существуют модели, которые УВКБ следует принять во внимание при разработке централизованной и децентрализованной систем оценки. Например, в ВПП существуют как централизованная, так и децентрализованная функция оценки¹²; при этом централизованная функция, осуществляемая из штаб-квартиры, обеспечивает проведение стратегических оценок, имеющих глобальный охват, а децентрализованная оценка,

¹² См. WFP Evaluation Policy 2008, para. 18.

которая осуществляется в соответствии с теми же критериями, что и централизованная оценка, находится в компетенции региональных бюро и страновых отделений и в основном охватывает оперативную деятельность, осуществляемую на страновом уровне¹³. ВПП осуществляет целый комплекс децентрализованных и централизованных оценочных мероприятий:

- стратегические оценки, имеющие глобальный охват и посвященные вопросам, имеющим стратегическое значение для ВПП в целом (централизованная оценка)
- оценки политики, призванные дать ответ на вопрос о том, в какой мере политика ВПП достигла своих целей (централизованная и децентрализованная оценка)
- оценки портфеля страновых проектов, которые помогают страновым отделениям анализировать свои портфели проектов и получаемую от них отдачу (децентрализованная оценка)
- оценки результативности, которые обеспечивают углубленный анализ воздействия программ ВПП на положение бенефициаров (централизованная оценка)
- оценки операций, направленные на выяснение их оперативной ценности, эффективности и результативности (централизованная и децентрализованная оценка)
- совместные оценки, которые проводятся совместно с подразделениями по вопросам оценки других организаций в рамках любого из вышеуказанных видов оценок¹⁴.

52. Представляет также интерес модель централизованной и децентрализованной оценки, реализованная в ПРООН. В пункте 17 директивы ПРООН по вопросам оценки указано, что в организации выделяются два вида оценок: независимые (централизованные) оценки, которые проводятся Управлением по оценке, и децентрализованные оценки, которые проводятся независимыми внешними экспертами по запросу подразделений, отвечающих за осуществление программ. В директиве также указано, что в ПРООН функция оценки возложена на Управление по оценке, которое отвечает за планирование независимых оценок, проведение тематических оценок и оценок страновых программ (известных как оценки результатов развития) и следит за тем, чтобы его оценки обеспечивали стратегический охват деятельности по выполнению решений ПРООН и чтобы они учитывались в процессе принятия решений. Все доклады о независимой оценке представляются Исполнительному совету вместе с новой страновой программой. В задачи централизованной оценки входит также установление стандартов планирования и проведения децентрализованных оценок и использования их результатов, а также критический анализ качества таких оценок. Децентрализованные оценки, напротив, проводятся по требованию региональных бюро и страновых отделений и охватывают результаты осуществления программ на местном уровне. В Управлении по оценке была создана база данных Аналитического ресурсного центра, в которой содержатся планы оце-

¹³ См. Ibid., paras. 13 and 21.

¹⁴ См. <http://www.wfp.org/about/evaluation> и WFP Evaluation Policy 2008, WFP/EB.2/2008/4-A.

нок страновых программ. Все доклады, подготовленные в соответствии с этими планами оценки, анализирует Управление по оценке, которое представляет информацию о выполнении планов оценки, а также об эффективности функции децентрализованной оценки в своем ежегодном докладе Исполнительному совету ПРООН. Все доклады об оценке деятельности ПРООН, равно как и ответы руководства организации публикуются на веб-сайте Аналитического ресурсного центра ПРООН.

VI. Вывод

53. Принимая во внимание, что деятельность УВКБ направлена на решение самых животрепещущих проблем и что она непосредственно отражается на условиях жизни вполне конкретных людей, крайне важно, чтобы сделанные на основе имеющихся данных выводы по итогам оценки программ и отдельных мероприятий в рамках программ — при всей сложности проведения такой оценки — учитывались в процессе принятия решений в связи с разработкой и осуществлением программ. УВКБ необходимо иметь представление о том, насколько результативными являются его усилия, является ли его деятельность эффективной с точки зрения затрат и как можно изменить его методы работы, чтобы получить еще большую отдачу. Чтобы добиться этого, необходима эффективная, надежная и действительно всеобъемлющая функция оценки. Хотя Служба по разработке политики и оценке играла в организации ценную ключевую роль, в силу ее нынешнего мандата и выделяемого ей объема ресурсов она была не способна полностью удовлетворять изменяющиеся потребности организации в оценке программ.

54. Основной вопрос, на который должна ответить УВКБ, состоит в том, какую роль, по его мнению, должна играть оценка в организации. Прояснив этот вопрос, руководство должно поддерживать функцию оценки и обеспечить достаточно стабильные и благоприятные условия для осуществления оценки. Важнейшим условием для этого является формирование и утверждение в УВКБ такой культуры оценки, в рамках которой оценка рассматривается как функция, отвечающая интересам организации и позволяющая наглядно показать результаты работы УВКБ, изменения условий жизни бенефициаров, достигнутые благодаря его усилиям, и реальную отдачу от таких усилий.

55. Есть несколько важных мер, которые УВКБ может принять для укрепления своей функции оценки. Во-первых, ему следует предоставлять более четкие и подробные пояснения, связывающие оценку с общим мандатом, ожидаемыми результатами и целями УВКБ, что будет способствовать повышению эффективности оценок посредством определения их предполагаемого вклада в достижение результатов. Это должно быть конкретно оговорено в директиве по вопросам оценки. Оценка УВКБ должна давать ответы на три основных вопроса: делается ли именно то, что следует; правильно ли это делается; и позволяют ли масштабы деятельности получить реальный эффект.

56. Деятельность УВКБ также могла бы стать более продуктивной, если бы в нем была обеспечена надежная функция оценки, которая охватывала бы оба аспекта централизованной и децентрализованной оценки. Централизованная оценка должна быть направлена на решение стратегических вопросов в интересах всей организации и должна осуществляться независимо от тех руководи-

телей, которые несут ответственность за осуществление операций и мероприятий в рамках программ, являющихся предметом оценки. Децентрализованная оценка должна решать более узкий круг задач и осуществляться в рамках деятельности по осуществлению программ. УВКБ может более рационально использовать имеющиеся ресурсы и уже осуществляемые мероприятия Отдела вспомогательного обслуживания программ и управления и Отдела международной защиты, чтобы укрепить и упорядочить децентрализованную деятельность по осуществлению оценки.

57. Инвестиции в развитие систем, направленных на достижение результатов, могут способствовать усилению функции оценки в рамках комплексной системы контроля и оценки. Внимание, которое УВКБ с 2006 года уделяет вопросу о создании эффективной системы оценки, нацеленной на результат и предполагающей применение логического подхода к планированию, управлению, сбору данных и проведению оценки на основе имеющейся информации в рамках своего ежегодного программного цикла, и многомиллионные ассигнования, которые УВКБ выделило в этот период на цели создания такой системы, это важный элемент, который надо встроить во всю систему оценки в УВКБ.

58. Для укрепления функции оценки в УВКБ, чтобы она вносила более весомый вклад в достижение высокой результативности деятельности организации, обобщение опыта и укрепление подотчетности, требуются время, долгосрочная стратегия и эффективное руководство. В этой связи УСВН сделало пять важных рекомендаций, призванных положить начало этому процессу.

VII. Рекомендации

Рекомендация 1 (результат А)

59. УВКБ следует создать при штаб-квартире отдельное самостоятельное подразделение по оценке и возложить на него ответственность за проведение программных и межсекторальных/стратегических оценок деятельности УВКБ. При этом необходимо соблюдать три критерия:

- а) это подразделение должно быть независимым от любых других операций в рамках программ;
- б) это подразделение должно заниматься исключительно вопросами оценки, и на него не должны возлагаться какие-либо дополнительные функции, такие как разработка политики; и
- в) это подразделение должно обладать достаточной организационной самостоятельностью в вопросах планирования и проведения мероприятий по оценке и в вопросах составления соответствующей отчетности.

60. Существует несколько путей осуществления этой рекомендации в УВКБ, в частности можно оставить функцию оценки за Службой по разработке политики и оценке, но при этом создать отдельную группу в составе специалистов по оценке, которая будет заниматься исключительно вопросами оценки; передать функцию оценки в Управление Генерального инспектора; или создать совершенно самостоятельное подразделение по оценке, которое будет подчинено непосредственно Верховному комиссару.

61. УВКБ частично согласилось с этой рекомендацией.

Рекомендация 2 (результаты А и С)

62. УВКБ следует пересмотреть свою директиву по вопросам оценки таким образом, чтобы в ней были надлежащим образом определены принципы проведения оценки в организации с учетом недостатков, выявленных в результате настоящего обзора. Ему, в частности, надлежит:

- а) дать достаточно четкие пояснения относительно концепции и роли оценки в конкретном случае УВКБ;
- б) создать систему, обеспечивающую централизованную оценку, которая будет осуществляться на уровне штаб-квартиры, и децентрализованную оценку, которая будет осуществляться на местном (региональном и страновом) уровне, и разработать четкую стратегию оценки, основанную на использовании факторов взаимодополняемости и суммирующего эффекта взаимодействия этих двух функций;
- с) более четко определить и разграничить соответствующие функции, задачи и цели централизованной и децентрализованной оценки;
- д) уточнить порядок подчиненности по вопросам оценки, в частности рассмотреть вопрос о введении порядка представления ключевых докладов о стратегической оценке непосредственно Исполнительному комитету; и
- е) организовать процесс планирования работы по проведению регулярной и систематической оценки исходя из внутренней логики программ; это требование распространяется на все виды деятельности УВКБ, а также на специальные запросы, мандаты или совместные оценки с участием других учреждений или отделений Организации Объединенных Наций.

63. УВКБ согласилось с этой рекомендацией.

Рекомендация 3 (результат В)

64. УВКБ следует более взыскательно подходить к проведению оценок, добиваясь повышения их эффективности путем введения соответствующих процедур и методологий оценки результатов работы УВКБ. При этом ему, в частности, надлежит осуществить следующие меры:

- а) определить круг ведения оценки, который должен содержать четкие указания относительно критериев, вопросов и методов сбора данных при проведении оценки, а также разработать процедуры осуществления оценки;
- б) разработать методологии оценки, позволяющие определять эффективность и результативность деятельности УВКБ на местах; и
- с) обеспечить подготовку докладов, в которых должны быть четко и недвусмысленно отражены результаты деятельности УВКБ.

65. УВКБ согласилось с этой рекомендацией.

Рекомендация 4 (результат В)

66. УВКБ должно наладить постоянный и систематический контроль за деятельностью, направленной на выполнение рекомендаций по итогам оценки. При этом ему, в частности, надлежит осуществить следующие меры:

- a) создать четкие механизмы реагирования руководства на заключения по итогам всех оценок;
- b) официально закрепить требование о том, что все оценки должны проводиться на основе плана действий, в котором должна содержаться информация о порядке и сроках выполнения соответствующих рекомендаций;
- c) разработать процедуры периодического и регулярного последующего контроля за выполнением рекомендаций; и
- d) установить четкую подотчетность за выполнение рекомендаций.

67. УВКБ согласилось с этой рекомендацией.

Рекомендация 5 (результат C)

68. УВКБ должно разработать стратегию укрепления функции децентрализованной оценки на местах. Такая стратегия должна, в частности, отражать следующие моменты:

- a) процессы и механизмы, необходимые для обеспечения регулярной и систематической оценки на региональном и страновом уровнях;
- b) методы, позволяющие более эффективно использовать существующий потенциал Отдела вспомогательного обслуживания программ и управления и Отдела международной защиты;
- c) масштаб и тип мероприятий в рамках страновых программ (в контексте усилий по укреплению функции оценки на страновом уровне);
- d) меры по формированию культуры оценки среди руководителей программ на местах;
- e) соответствующие роли и функции централизованной и децентрализованной оценки; и
- f) условия и процедуры включения централизованной и децентрализованной оценки в программный цикл УВКБ.

69. УВКБ согласилось с этой рекомендацией.

(Подпись) Карман Л. Ляпуант
Заместитель Генерального секретаря
по службам внутреннего надзора

22 марта 2013 года

Приложение*

Меморандум заместителя Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев от 20 марта 2013 года в адрес Отдела инспекции и оценки Управления служб внутреннего надзора

Замечания УВКБ по докладу УСВН о результатах обзора потенциала УВКБ в области оценки

1. УВКБ приветствует доклад УСВН о результатах обзора потенциала УВКБ в области оценки, но при этом делает оговорку по поводу следующих положений доклада:

Нынешний уровень развития потенциала УВКБ в области оценки не вполне соответствует нормам и стандартам независимости, надежности и полезности оценки, установленным Группой Организации Объединенных Наций по вопросам оценки; в частности, на надежности функции оценки в УВКБ негативно отражаются недостатки методологии оценки результатов.

Ответные замечания:

Хотя в разных учреждениях системы Организации Объединенных Наций функция оценки строится по-разному, доклад УСВН создает впечатление, что для нее существует единая стандартная модель. В УВКБ была создана Служба по разработке политики и оценке, которая представляет собой единое подразделение, обладающее полной независимостью в методологических вопросах. Кроме того, в соответствии с директивой УВКБ по вопросам оценки, руководство не имеет права вмешиваться в подготовку выводов и рекомендаций по итогам оценки. По мнению УВКБ, практика проведения оценок по запросу не представляет угрозы для независимости функции оценки. Напротив, такой подход в большей степени способствует тому, чтобы предметом оценки становились те операции и вопросы, которые имеют стратегическое значение для организации и характеризуются высокой степенью риска. Тщательный анализ оценок, проведенных Службой по разработке политики и оценке, покажет, что руководство УВКБ дает поручения на проведение оценок деятельности без учета того, какие оценки могут дать положительные результаты. Более того, часто толчок к проведению оценок дает выявление в организации потенциальных проблем и недостатков.

Организация не согласна с заключением о том, что в настоящее время она недостаточно требовательна при проведении оценок и не уделяет должного внимания повышению эффективности и результативности деятельности УВКБ. Кроме того, замечания УСВН относительно недостаточной надежности функции оценки в УВКБ не согласуются с положитель-

* В настоящем приложении УСВН приводит полный текст замечаний Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев. Эта практика была введена в соответствии с резолюцией 64/263 Генеральной Ассамблеи по рекомендации Независимого консультативного комитета по ревизии.

ными откликами на заключения Службы по разработке политики и оценке и Административной канцелярии со стороны членов Исполнительного комитета, других учреждений Организации Объединенных Наций, неправительственных организаций и других членов международного гуманитарного сообщества и опровергаются масштабами взаимодействия между этими структурами. В частности, крупные доноры неизменно поддерживали Службу и одобрительно отзывались о ее работе.

2. Высоко оценивая рекомендации по итогам обзора, УВКБ хотело бы сделать в связи с ними следующие замечания:

Рекомендация 1 (результат А)

УВКБ следует создать при штаб-квартире отдельное самостоятельное подразделение по оценке и возложить на него ответственность за проведение программных и межсекторальных/стратегических оценок деятельности УВКБ. При этом необходимо соблюдать три критерия:

- а) это подразделение должно быть независимым от любых других операций в рамках программ;
- б) это подразделение должно заниматься исключительно вопросами оценки, и на него не должны возлагаться какие-либо дополнительные функции, такие как разработка политики; и
- с) это подразделение должно обладать достаточной организационной самостоятельностью в вопросах планирования и проведения мероприятий по оценке и в вопросах составления соответствующей отчетности.

Существует несколько путей осуществления этой рекомендации в УВКБ, в частности можно оставить функцию оценки за Службой по разработке политики и оценке, но при этом создать отдельную группу в составе специалистов по оценке, которая будет заниматься исключительно вопросами оценки; передать функцию оценки в Управление Генерального инспектора; или создать совершенно самостоятельное подразделение по оценке, которое будет подчинено непосредственно Верховному комиссару.

Рекомендация 1: УВКБ отчасти соглашается с рекомендациями с учетом следующих замечаний:

УВКБ считает, что функции оценки и анализа политики неразрывно взаимосвязаны между собой. Кроме того, УВКБ высоко ценит организационную независимость в вопросах планирования и проведения оценки и представления отчетности по ее результатам и соглашается с тем, что ему необходимо укреплять свой потенциал и наращивать свои ресурсы, чтобы масштабы его деятельности по проведению оценок соответствовали объему его годового бюджета. Этот вопрос, однако, требует дальнейшего внутреннего анализа и осмысления, также в контексте дальнейших перспектив функции надзора в УВКБ и с учетом вариантов, представленных в настоящем докладе УСВН, в целях определения курса последующих действий.

Рекомендация 2 (результаты А и С)

УВКБ следует пересмотреть свою директиву по вопросам оценки таким образом, чтобы в ней были надлежащим образом определены принципы проведения оценки в организации с учетом недостатков, выявленных в результате настоящего обзора. Ему, в частности, надлежит:

- а) дать достаточно четкие пояснения относительно концепции и роли оценки в конкретном случае УВКБ;
- б) создать систему, обеспечивающую централизованную оценку, которая будет осуществляться на уровне штаб-квартиры, и децентрализованную оценку, которая будет осуществляться на местном (региональном и страновом) уровне, и разработать четкую стратегию оценки, основанную на использовании факторов взаимодополняемости и суммирующего эффекта взаимодействия этих двух функций;
- с) более четко определить и разграничить соответствующие функции, задачи и цели централизованной и децентрализованной оценки;
- д) уточнить порядок подчиненности по вопросам оценки, в частности рассмотреть вопрос о введении порядка представления ключевых докладов о стратегической оценке непосредственно Исполнительному комитету; и
- е) организовать процесс планирования работы по проведению регулярной и систематической оценки исходя из внутренней логики программ; это требование распространяется на все виды деятельности УВКБ, а также на специальные запросы, мандаты или совместные оценки с участием других учреждений или отделений Организации Объединенных Наций.

Рекомендация 2: УВКБ соглашается с рекомендациями и заявляет о своем намерении продолжать периодически представлять Исполнительному комитету доклады о проведении оценок стратегического характера.

Рекомендация 3 (результат В)

УВКБ следует более взыскательно подходить к проведению оценок, добиваясь повышения их эффективности путем введения соответствующих процедур и методологий оценки результатов работы УВКБ. При этом ему, в частности, надлежит осуществить следующие меры:

- а) определить круг ведения оценки, который должен содержать четкие указания относительно критериев, вопросов и методов сбора данных при проведении оценки, а также разработать процедуры осуществления оценки;
- б) разработать методологии оценки, позволяющие определять эффективность и результативность деятельности УВКБ на местах; и
- с) обеспечить подготовку докладов, в которых должны быть четко и недвусмысленно отражены результаты деятельности УВКБ.

Рекомендация 3: УВКБ соглашается с рекомендациями.

Рекомендация 4 (результат В)

УВКБ должно наладить постоянный и систематический контроль за деятельностью, направленной на выполнение рекомендаций по итогам оценки. При этом ему, в частности, надлежит осуществить следующие меры:

- а) создать четкие механизмы реагирования руководства на заключения по итогам всех оценок;
- б) официально закрепить требование о том, что все оценки должны проводиться на основе плана действий, в котором должна содержаться информация о порядке и сроках выполнения соответствующих рекомендаций;
- с) разработать процедуры периодического и регулярного последующего контроля за выполнением рекомендаций; и
- д) установить четкую подотчетность за выполнение рекомендаций.

Рекомендация 4: УВКБ соглашается с рекомендациями, и в этой связи оно недавно ввело требование об обязательном реагировании руководства на результаты оценок, обеспечение соблюдения которого было возложено на недавно созданный Комитет по проверке соблюдения внутренних правил и установлению ответственных.

Рекомендация 5 (результат С)

УВКБ должно разработать стратегию укрепления функции децентрализованной оценки на местах. Такая стратегия должна, в частности, отражать следующие моменты:

- а) процессы и механизмы, необходимые для обеспечения регулярной и систематической оценки на региональном и страновом уровнях;
- б) методы, позволяющие более эффективно использовать существующий потенциал Отдела вспомогательного обслуживания программ и управления и Отдела международной защиты;
- с) масштаб и тип мероприятий в рамках страновых программ (в контексте усилий по укреплению функции оценки на страновом уровне);
- д) меры по формированию культуры оценки среди руководителей программ на местах;
- е) соответствующие роли и функции централизованной и децентрализованной оценки; и
- ф) условия и процедуры включения централизованной и децентрализованной оценки в программный цикл УВКБ.

Рекомендация 5: УВКБ соглашается с рекомендациями с учетом следующих замечаний:

Создание децентрализованной функции оценки в УВКБ следует рассматривать как долгосрочный процесс, так как эта деятельность имеет серьезные последствия с точки зрения потребностей в ресурсах и степени развития потенциала. Для обеспечения контроля качества и осуществления регулярного мониторинга функции децентрализованной оценки необходимы квалифицированные специалисты и дополнительный потенциал.