



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

Distr.: General
16 April 2010
Russian
Original: English

Ежегодная сессия 2010 года
21 июня — 2 июля 2010 года, Женева
Пункт 17 предварительной повестки дня
ЮНФПА — оценка

**Фонд Организации Объединенных Наций в области
народонаселения**

Двухгодовой доклад об оценке

Доклад Директора Отдела служб надзора

Содержание

	<i>Стр.</i>
I. Введение	2
II. ЮНФПА и партнерство в интересах развития	2
III. Разработка научно-обоснованных программ	5
IV. Реформа Организации Объединенных Наций, ЮНФПА и гармонизация методологий оценки	8
V. Укрепление потенциала	9
VI. Независимость и партнерство	10
VII. Качество и надежность оценок	13
VIII. Извлечение уроков из итогов оценок	15
IX. Заключение	17
X. Рекомендация	18



I. Введение

1. После того, как Фонд Организации Объединенных Наций в области народонаселения (ЮНФПА) представил Исполнительному совету на его ежегодной сессии 2008 года периодический доклад об оценке (DP/FPA/2008/10), имел место ряд важных событий — принятие двух резолюций Генеральной Ассамблеи (62/208 и 63/311), одобрение Аккрской программы действий на третьем Форуме высокого уровня по вопросам эффективности помощи в сентябре 2008 года и принятие Исполнительным советом решения 2009/18 о политике ЮНФПА в области оценки (DP/FPA/2009/4), которые изменили характер процесса оценки. Была пересмотрена роль оценки: вместо объективного анализа вклада того или иного подразделения в достижение результатов в области развития теперь на передний план выходит оценка эффективности совместного участия партнеров в реализации целей в области развития при расширении руководящей роли и ответственности самих стран. С учетом такой переориентации подхода к оценке в настоящем докладе: а) излагается роль оценки применительно к задачам ЮНФПА в области развития; б) дается обзор эффективности проведения оценок в ЮНФПА, прежде всего в контексте реформы Организации Объединенных Наций; и с) определяются возможности для дальнейшего улучшения работы по этому направлению. Настоящий доклад является своевременным, учитывая предстоящее представление Исполнительному совету более 40 страновых документов по программам, которые будут разработаны в соответствии с пересмотренной Рамочной программой Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития.

II. ЮНФПА и партнерство в интересах развития

2. В резолюции 62/208 Генеральная Ассамблея особо отметила, что «страны осуществления программ должны нести более значительную ответственность и осуществлять более активное руководство», а в резолюции 63/311 Генеральная Ассамблея просила Генерального секретаря предложить процедуры создания «независимого общесистемного механизма по оценке для оценки общесистемной эффективности, действенности и результативности». Ответственность, будучи главной темой Парижской декларации по повышению эффективности внешней помощи и Аккрской программы действий, связана не с решением каких-то технических вопросов или применением тех или иных методологий оценки, а касается прежде всего проявления политической приверженности всеми сторонами, участвующими в процессе развития. Особое выделение руководящей роли и ответственности самих стран, в которых осуществляются программы, фактически устанавливает совместную ответственность и совместную подотчетность перед их соответствующими субъектами. Эта совместная ответственность, закрепленная в пункте 24 Аккрской программы действий, является необходимым условием для реализации задачи расширения самостоятельности стран и механизмов партнерства. Цель оценки состоит уже не в анализе результатов отдельными участниками процесса развития, а в оценке их вклада в укрепление партнерства, осуществляемой в тесном сотрудничестве со всеми заинтересованными сторонами, партнерами-исполнителями и бенефициарами.

3. Несмотря на свое широкое употребление, понятие партнерства становится все более сложным. В период после проведения в 2002 году Международной конференции по финансированию развития концепция оказания помощи в целях развития радикальным образом изменилась в результате установления новых целей, увеличения числа партнеров и появления множественных источников финансирования¹, как это отмечается ниже:

а) оказание помощи в области развития направлено на решение целого комплекса задач. Такая множественность целей является логическим следствием принятия Генеральной Ассамблеей резолюции 42/183, в которой была утверждена концепция устойчивого развития. В ней помимо сильной традиционной направленности на решение вопросов ускорения процесса экономического сближения развивающихся стран с промышленно развитыми странами ставится задача расширения сферы предоставления помощи в целях развития, исходя из стремления международного сообщества (доноров, стран осуществления программ и гражданского общества) добиваться также повышения общего благосостояния людей (например, установление целей в области развития в Декларации тысячелетия) и расширения других общественных благ²;

б) оказанием помощи в целях развития стали заниматься многочисленные и неправительственные субъекты. Согласно данным Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), ежегодный вклад неправительственных организаций, включая фонды, благотворительные структуры и инициативы, составляет 15 процентов от общего объема официальной помощи в целях развития по состоянию на 2008 год;

в) во многих случаях наблюдается изменение характера распределения инвестиций в сферу производства общественных благ и их применения, которое переместилось из внешних на внутренние источники. Например, на глобальные общественные блага в области здравоохранения³ многие страны со средним уровнем дохода инвестируют больше средств из своих собственных ресурсов, чем они получают по линии внешних ресурсов. Благодаря такому изменению полномочия и инициативы по принятию решений перешли в руки стран, в которых осуществляются программы. Несмотря на то, что ежегодные расходы ЮНФПА являются незначительными по сравнению с общим объемом официальной помощи в целях развития, которая в 2008 году составила 121 млрд. долл. США, Фонд призван играть важную роль не в качестве финансирующего учреждения, а в качестве посредника в деле осуществления новаторских мероприятий, в деле предоставления на местном или региональном

¹ Severino (J.M.) and Ray (O.), "The End of ODA: Death and Rebirth of a Global Public Policy", Center for Global Development, working paper, Washington, DC, March 2009, <http://www.cgdev.org/content/general/detail/1421419/>.

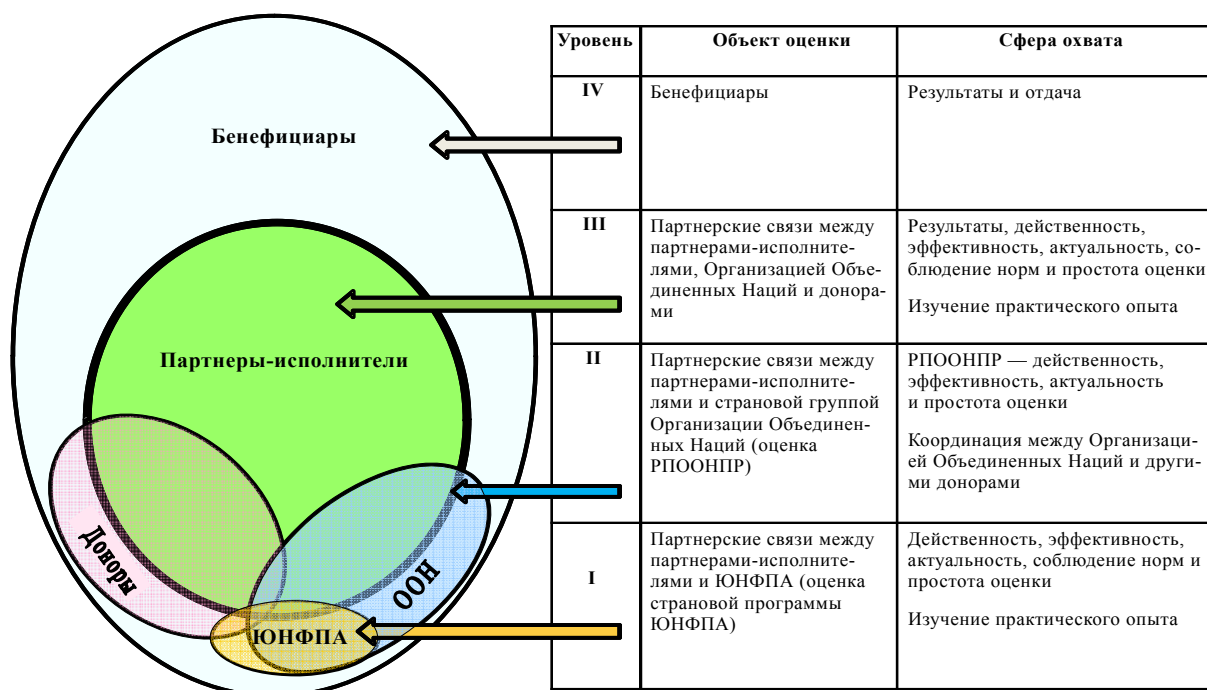
² Здесь под общественными благами понимаются «блага, не носящие конкурирующий и исключаяющий характер. Это означает, что потребление благ одним индивидом не сокращает наличия этих благ для потребления другими лицами и что фактически никто не может быть лишен возможности пользоваться благами». См. также Joseph E. Stiglitz, *Knowledge as a Global Public Good in Global Public Goods*, ISBN 978-0-19-513052-2, and Stiglitz (J.E.), "The Theory of Local Public Goods Twenty-Five Years After Tiebout: A Perspective", Working paper 954, National Bureau of Economic Research, August 1982.

³ Woodward (D.) and Smith (R.D.), *Global Public Goods and Health: Concepts and Issues*, WHO, Geneva, 2010.

уровнях необходимых специалистов и услуг и в деле мобилизации усилий общин.

4. В таком контексте многостороннего партнерства и руководящей роли стран, в которых осуществляются программы, оценку следует рассматривать как ряд иерархических звеньев, сопрягающихся между собой на разных уровнях постановки вопросов, на которые надо отвечать отдельно на каждом уровне. На уровнях I–III следует рассматривать: а) вопросы эффективности работы в рамках ЮНФПА; б) вопросы эффективности работы в рамках страновой группы Организации Объединенных Наций в качестве компонента оценки процесса обеспечения «единства действий»⁴ и в координации с другими донорами; и с) эффективность партнерских связей между партнерами-исполнителями, страновой группой Организации Объединенных Наций и другими соответствующими донорами. На уровне IV следует рассматривать более сложные вопросы оценки и анализировать результаты и отдачу, испытываемые бенефициарами партнерских связей между партнерами-исполнителями (обычно государственными учреждениями) и донорами. На уровне IV требуется активное участие субъектов на уровне стран или общин. Такие иерархические звенья оценки показаны на диаграмме I.

Диаграмма 1
Иерархические оценки



⁴ Резолюция 63/311 Генеральной Ассамблеи, пункты 18 и 19.

III. Разработка научно-обоснованных программ

5. Расширение круга партнеров по развитию идет параллельно с расширением набора используемых инструментов. В то время как организации по микрофинансированию и общинные банки развития процветали, другие финансовые инструменты, использующие такие рыночные механизмы, как венчурный капитал в виде микрокредитов⁵ на развитие общин или «терпеливый» капитал⁶, также были успешными. И все же, несмотря на эту эволюцию, официальная помощь в целях развития остается ограниченной либо по своему финансовому объему, либо рамками принятых политических решений, таких как установление целей в области развития в Декларации тысячелетия. Как отмечалось рядом авторов⁷, при всей полезности измерения вклада необходимо уделять больше внимания измерению достигнутых результатов и полученной отдачи. Доноры (включая двусторонние и многосторонние организации, неправительственные организации и фонды) обычно проводят внутренние оценки, которые направлены на определение вклада отдельных учреждений и не анализируют общую отдачу от реализации стратегий и программ на страновом, региональном или глобальном уровне.

6. В сообществе специалистов по вопросам оценки существует консенсусное мнение, согласно которому качество оценки самым тесным образом связано с качеством разработки программ. Качественные программы дают более высокие шансы обеспечить достижение желаемых результатов и нужной отдачи и легко поддаются оценкам, которые позволяют проверить результаты и выявить степень эффективности осуществления программы для учета извлеченных уроков. Это простое утверждение требует проведения более сложных дебатов вокруг определения того, что является эффективной программой. Для целей же настоящего доклада можно сослаться на общий консенсус, согласно которому эффективные программы должны разрабатываться на основе научных теорий, должны иметь научное обоснование и должны обеспечивать достижение желаемых задач или результатов. Научные данные можно получить с помощью теории организационных преобразований на макроуровне или с применением системного анализа, который проводится на основе глубокого и систематического обобщения полученных данных⁸ и изучения практического опыта⁹. Оба подхода не являются взаимоисключающими; их взаимодополняющее использование является одним из наиболее эффективных методов установления плодо-

⁵ Banerjee (A.), Duflo (E.), Glennerster (R.), Kinnan (C.), “The Miracle of Microfinance? Evidence from a Randomized Evaluation”, MIT, May 30, 2009.

⁶ «Терпеливый» капитал является третьим средством преодоления разрыва между эффективностью и масштабами рыночных подходов и социальными последствиями чистой филантропии. См.: Novogratz (J.), “The Blue Sweater: Bridging the Gap Between Rich and Poor in an Interconnected World”, 2009, MacMillan, USA.

⁷ См. примечание 3 и Michael A. Clemens and Todd J. Moss (2007), “The Ghost of 0.7%: Origins and Relevance of the International Aid Target”, *International Journal of Development Issues* 6 (1): 3–25.

⁸ Caldwell J.C., Phillips J.F., Khuda B. (eds). 2002. Special Issue: Family planning programs in the twenty-first century. *Studies in Family Planning* 33 (1).

⁹ Carlos Brambila, Emma Ottolenghi, Celeste Marin and Jane T. Bertrand, “Getting results used: evidence from reproductive health programmatic research in Guatemala”, *Health Policy and Planning* 2007; 22:234–245.

творных отношений между практической деятельностью и научными исследованиями.

7. В течение периода 2008–2009 годов, охватываемого настоящим докладом, Отдел служб надзора ЮНФПА разработал и внедрил стандартизированный метод обзора процесса разработки страновых программ ЮНФПА. При применении этого метода выделяются три элемента: а) актуальность; б) увязка со стратегическими задачами; и с) качество контроля и оценки. На основе результатов надзора, полученных в 2008 и 2009 годах, включая проведение обзора итогов реализации 11 страновых программ, было выявлено несколько одинаковых тем.

8. Что касается актуальности, то разработка страновых программ, которые были признаны частично удовлетворительными или неудовлетворительными, характеризуется отсутствием научно-обоснованной информации. Такая информация необходима для научного подкрепления решений о выборе тех или иных стратегий и географических субрегионов для реализации программ ЮНФПА. Хотя разработка программ предусматривает реализацию целого ряда потребностей, было бы предпочтительно сосредоточиваться на ограниченном круге мероприятий, которые уже продемонстрировали свою эффективность. Благодаря этому можно было бы избежать распыления и разрозненности усилий, осуществляемых через посредство большого числа годовых планов работы, сопряженных со значительными административными издержками.

9. Что касается увязки со стратегическими задачами, то страновые программы ЮНФПА, как правило, тесно увязываются с национальными планами развития. Тем не менее, в некоторых страновых программах ключевая роль ЮНФПА в области проведения переписей населения и в области наращивания потенциала по использованию полученных данных нередко не упоминается в контексте Рамочной программы Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития. Это создает опасность того, что эти направления деятельности не могут воспользоваться поддержкой страновой группы Организации Объединенных Наций, несмотря на общепризнанную полезность их участия (например, сбор данных переписи населения и более эффективное использование данных при планировании) для всех партнеров в области развития.

10. Что касается контроля и оценки, то в страновых программах, которые были признаны частично удовлетворительными или неудовлетворительными, обычно отсутствуют показатели, а в самих показателях отсутствуют базовые данные и/или целевые задания и инструменты проверки достигнутого прогресса. Контроль и оценка должны обеспечиваться в рамках ЮНФПА, с тем чтобы необходимые показатели, базовые данные и/или целевые задания устанавливались на этапе разработки программ, а затем включались в конкретную программу. В таблице 1 ниже представлен обзор периодически повторяющихся выводов Отдела служб надзора.

Таблица 1
Оценка страновых программ: периодически повторяющиеся выводы

Область оценки	Повторяющиеся недостатки/повышенные риски	Потенциальные меры по исправлению ошибок и смягчению последствий
Актуальность	Уделение недостаточного внимания мероприятиям, продемонстрировавшим эффективность; отсутствие научно-обоснованной информации в оценке потребностей	Использование отлаженного механизма технического обзора запланированных мероприятий в ходе разработки программ
Увязка со стратегическими задачами	Отсутствие учета данных переписей населения в Рамочной программе Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития и в планах работы страновых групп	Проведение систематического обзора на уровне региональных отделений в целях обеспечения учета данных переписей населения в Рамочной программе Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития и мобилизация поддержки страновых групп Организации Объединенных Наций в деле проведения переписей населения
Качество контроля и оценки	Отсутствие показателей и/или базовых данных и/или целевых заданий и отсутствие данных о систематическом использовании знаний и информации в области контроля	Отправление на доработку или условное утверждение документов по страновым программам, представленных без планов достижения результатов, устанавливающих конкретные показатели, базовые данные и целевые задания

11. Обзор, проведенный Отделом служб надзора, не смог выявить наличия значительных инвестиций на цели обобщения опыта оперативной деятельности или подтвердить возможность оценки программ, которая позволила бы получить надежную информацию об их отдаче или результатах. Это помогло бы использовать полученные знания для разработки последующих программ. ЮНФПА обязан прилагать более активные усилия по обеспечению научной разработки всех программ, как это предусмотрено в пункте 10 решения 2009/18 Исполнительного совета.

12. Обеспечив наличие научно-обоснованной информации и контрольных показателей, ЮНФПА получит возможность уже на раннем этапе разработки программ добиться: а) налаживания прочных партнерских связей с партнерами-исполнителями и заинтересованными структурами; б) научного обоснования программ, когда задача укрепления потенциала будет увязана с реализацией других четких приоритетов, когда стратегии по достижению гендерного равенства и мобилизации общин, учитывающие культурные и религиозные ценности, будут согласованы с программой, и когда внедрение новаторских инициатив будет проходить проверку с помощью применения надлежащих методов

логий¹⁰ в целях их последующего распространения; и с) демонстрации своего позитивного вклада в реализацию усилий и освоение инвестиций, мобилизуемых странами, в которых осуществляются программы, в интересах повышения качества жизни бенефициаров.

IV. Реформа Организации Объединенных Наций, ЮНФПА и гармонизация методологий оценки

13. Сегодня проблема методологии в области оценки связана не столько с наличием «правильной» методологии, сколько с необходимостью разработки и соблюдения методических рекомендаций, которые могли бы обеспечить одинаковость подходов, применяемых в рамках ЮНФПА, а также в рамках системы Организации Объединенных Наций, в целях облегчения сопоставимости полученных результатов. Гармонизация методов предполагает внедрение научного подхода к разработке программ в качестве ключевого условия успешной оценки; они будут облегчать разработку содержательного наполнения программ с использованием надлежащих методов и показателей результативного управления, способствуя тем самым разработке программ, обладающих надлежащими уровнями простоты оценки. Ведь использование разных методологий в проведении оценок затрудняет сопоставление результатов и установление контрольных показателей. Одинаковое применение методологий необходимо для недопущения «пробелов в оценке», которые характерны для многих учреждений, занимающихся оказанием помощи. ЮНФПА не является исключением из их числа. В обзоре методологий оценки, проведенном Отделом служб надзора, отмечается наличие значительных расхождений и подчеркивается необходимость их гармонизации не только в рамках ЮНФПА, но также с другими партнерами в рамках системы Организации Объединенных Наций.

14. После того, как в 2009 году Исполнительный совет утвердил политику ЮНФПА в области оценки, Фонд предпринял шаги по укреплению механизмов оценки и выполнению резолюции 62/208 Генеральной Ассамблеи. Хотя проводимая ЮНФПА политика может способствовать укреплению внутренних механизмов оценки, она вряд ли сможет обеспечить общесистемную слаженность, предусмотренную в резолюции 63/311 Генеральной Ассамблеи, в которой ставится задача создать общесистемный механизм оценки в условиях отсутствия в рамках всей системы Организации Объединенных Наций общей стратегии гармонизации подходов. В настоящее время основным средством осуществления таких усилий является Группа оценки Организации Объединенных Наций. С учетом ограничений, введенных Группой оценки Организации Объединенных Наций, Отдел служб надзора завершил проведение в 2009 году обзора деятельности всех рабочих и целевых групп в структуре Группы оценки Организации Объединенных Наций, с тем чтобы выявить наиболее подходящие из них для ЮНФПА. В обзоре назван ряд мероприятий, проводимых Группой оценки Организации Объединенных Наций, в которых ЮНФПА смог бы участвовать во второй половине 2009 года. На своем общем совещании в апреле 2010 года Группа оценки Организации Объединенных Наций обсудит вопрос о расширении состава участников в деятельности целевых

¹⁰ Duflo (E.), Kraemer (M.), “Use of Randomization in the Evaluation of Development Effectiveness”, MIT, 2009.

групп Группы оценки Организации Объединенных Наций с подключением структур, которые занимаются проведением децентрализованных оценок.

15. Таким образом, задача гармонизации методологий является долгосрочным проектом. Учитывая различные возможности организаций системы Организации Объединенных Наций в области проведения оценок, любая структура, которая будет создана или учреждена для выполнения функции общесистемного механизма оценки, в соответствии с резолюцией 63/311 Генеральной Ассамблеи, будет, по всей вероятности, более эффективной, если она будет создана или учреждена с наличием определенной гибкости в целях обеспечения возможности максимального участия и сотрудничества в ней подразделений по вопросам оценки различных организаций.

V. Укрепление потенциала

16. В последние годы около одной четверти донорской помощи, или более 15 млрд. долл. США в год, было инвестировано в сферу технического сотрудничества, причем основная часть этих средств была якобы направлена на укрепление потенциала¹¹. В своей резолюции 62/208 Генеральная Ассамблея придает большое значение вопросам укрепления потенциала. Подразделения Организации Объединенных Наций, в свою очередь, чувствуют свою обязанность активизировать предпринимаемые ими усилия и действия в области укрепления потенциала. Наиболее распространенное заблуждение в решении задач укрепления потенциала состоит в узком понимании этого процесса как односторонней передачи знаний от тех, кто имеет опыт, тем, кто в нем нуждается. Имеющиеся аналитические данные свидетельствуют о том, что укрепление потенциала вряд ли будет успешным, если не будут соблюдены следующие условия:

- a) широкое участие и решение местных задач;
- b) использование местного опыта;
- c) непрерывное обучение и адаптация;
- d) долгосрочные инвестиции;
- e) интеграция деятельности на различных уровнях с целью решения сложных проблем¹².

17. Согласно ОЭСР, укрепление потенциала следует понимать как «эндогенный процесс, осуществляемый главным образом непосредственно внутри самими странами при вспомогательной поддержке доноров. Согласно этой концепции, политическое руководство и господствующая политическая и государственная система являются решающими факторами в создании возможностей и установлении пределов для осуществления деятельности по укреплению потенциала. Степень национальной ответственности за реализацию программы может меняться в зависимости от сложности и динамики процессов».

¹¹ OECD, *The Challenge of Capacity Development: Working Towards Good Practice*, OECD Journal on development, Vol. 8, No. 3 — ISSN 1816-8124 — © OECD 2008.

¹² Canadian International Development Agency, “Why, What and How”, CIDA, Policy Branch Vol. 1, No. 1, Gatineau, Quebec, Canada, May 2000.

18. Таким образом, укрепление потенциала не является исключением и для других областей развития. Оно представляет собой партнерство. Такое партнерство требует более глубокого понимания процессов всеми сторонами, для того чтобы они могли реагировать на расширение сферы применения оценки, появление новых инструментов оценки и тенденцию проведения совместных оценок с учетом стремительного изменения обстановки в области оказания помощи в целях развития. Чтобы понять функцию оценки в этом контексте, необходимо, чтобы все применяемые методологии оценки могли объяснить, как в рамках программ реализуются и учитываются усилия по укреплению потенциала. Без таких изменений будет трудно выполнить пункт 129 резолюции 62/208 Генеральной Ассамблеи, предусматривающий необходимость укрепления оценочного потенциала в странах осуществления программ.

19. ЮНФПА успешно решает этот вопрос. Благодаря регионализации деятельности Фонда и разработке политики в области оценки в период 2008–2009 годов в рамках ЮНФПА был создан внутренний механизм по укреплению потенциала в области оценки. В октябре 2009 года Региональное отделение для Африки, при участии персонала Сектора по вопросам обучения и продвижения по службе Отдела людских ресурсов, Отдела по программам и Отдела служб надзора, провело рассчитанную на одну неделю учебно-ознакомительную программу для сотрудников и координаторов страновых отделений по вопросам контроля и оценки. Приверженность ЮНФПА делу укрепления и поддержки регионального потенциала в области оценки позволит, в свою очередь, добиться укрепления оценочного потенциала в странах осуществления программ. Таким образом, что касается укрепления потенциала, то еще рано оценивать прогресс, достигнутый в период после утверждения Фондом в июне 2009 года политики в области оценки, и делать окончательный вывод относительно эффективности усилий ЮНФПА в деле укрепления потенциала его партнеров-исполнителей в области оценки.

VI. Независимость и партнерство

20. Совместная ответственность правительств распространяется на сферу оценки, при этом особое внимание уделяется достигнутым результатам или вкладу в повышение результативности деятельности партнерств в области развития. Понятие совместной подотчетности требует пересмотра концепции независимости оценок. В резолюции 62/2008 Генеральной Ассамблеи предусматривается необходимость активизации совместных усилий и расширения национальной ответственности за реализацию программ, что привело к возникновению споров вокруг вопроса о независимости оценок и неопределенности относительно полезности партнерств в области проведения оценок и в отношении рисков, связанных с их созданием; во многих случаях это вызывало обеспокоенность и среди подразделений системы Организации Объединенных Наций.

21. Эта дилемма может быть изложена следующим образом. С одной стороны, консенсусное мнение в отношении важности налаживания партнерских связей в области оценки и признание руководящей роли стран осуществления программ и их ответственности при оценке всех видов помощи, в том числе помощи, оказываемой системой развития Организации Объединенных Наций, предполагает, что оценка осуществляется там, где оказывается помощь, и теми,

кто ее предоставляет и получает. Таким образом, оценка, будучи децентрализованным процессом, является составным компонентом деятельности в области развития, где она осуществляется; этот процесс легитимизирует оценку осуществляемых донорами программ странами, в которых осуществляются программы. С другой стороны, до тех пор, пока в странах осуществления программ потенциал в области оценки не достигнет желаемого уровня, существует опасность того, что специалисты, проводящие оценку, могут быть также связаны с осуществлением программ, что будет компрометировать ее независимый и объективный характер. Этой дилеммы можно избежать, взяв на вооружение различные механизмы, гарантирующие независимый характер оценки на каждом уровне, как это представлено на диаграмме 1 (иерархические оценки). Приводимая ниже таблица 2, в которой предлагаются механизмы, гарантирующие независимость лиц, проводящих оценку, демонстрирует, что применение и соблюдение общепризнанных норм и стандартов оценки может быть наиболее эффективным путем обеспечения независимости, даже в контексте сложных партнерских связей.

Таблица 2

Оценки и механизмы обеспечения независимости

<i>Уровень</i>	<i>Объект оценки</i>	<i>Сфера охвата</i>	<i>Механизмы обеспечения независимости</i>
IV	Бенефициары, партнерство, партнеры-исполнители и доноры	Результаты и отдача	Оценка третьей стороной, общепризнанные нормы и стандарты; транспарентность (например, изложение научного обоснования, методологии, данных, анализа и результатов осуществления программ); ответственность и руководство со стороны партнеров-исполнителей
III	Партнерство, партнеры-исполнители и доноры	Результаты, действенность, эффективность, актуальность, соблюдение норм и простота оценки Изучение практического опыта	Оценка третьей стороной, общепризнанные нормы и стандарты; транспарентность (например, изложение научного обоснования, методологии, данных, анализа и результатов осуществления программ); ответственность и руководство со стороны партнеров-исполнителей
II	Страновая группа Организации Объединенных Наций — реформа Организации Объединенных Наций	Рамочная программа Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития — действенность, эффективность, актуальность, простота оценки Координация между Организацией Объединенных Наций и другими до-	Группа Организации Объединенных Наций по оценке или третья сторона. Гарантии, обеспечиваемые надзорным органом в отношении концепции и методологии разработки программ, сбора и анализа данных, результатов и отчетности; общепризнанные нормы и стандарты; транспарентность (например, изложение научного обоснования, методологии, данных, анализа и результатов осуществления

<i>Уровень</i>	<i>Объект оценки</i>	<i>Сфера охвата</i>	<i>Механизмы обеспечения независимости</i>
		норами	программ); независимый общесистемный механизм оценки (резолюция 63/311 Генеральной Ассамблеи)
I	Страновая программа ЮНФПА	Действенность, эффективность, актуальность, соблюдение норм, простота оценки Изучение практического опыта	ЮНФПА или третья сторона; гарантии, обеспечиваемые надзорным органом в отношении концепции и методологии разработки программ, сбора и анализа данных, результатов и отчетности; общепризнанные нормы и стандарты; транспарентность (например, изложение научного обоснования, методологии, данных, анализа и результатов осуществления программ)

22. Поскольку политика ЮНФПА в области оценки была утверждена лишь недавно, оценки, проведенные страновыми отделениями ЮНФПА, еще не отражают иерархического подхода. Все оценки, проведенные в период с 2008 по февраль 2010 годов, являются оценками уровня 1, в которых партнеры-исполнители и бенефициары принимали лишь ограниченное участие или вообще не участвовали. Ни в одной из этих оценок не рассматривается вклад ЮНФПА в создание внутренних механизмов партнерства, даже в тех странах, в которых применяются программные или общесекторальные подходы.

23. В целях осуществления политики в области оценки ЮНФПА и Отдел служб надзора уточнили функции и ответственность в отношении планирования сроков проведения оценок, их исполнения, надзора за их проведением, гарантирования их качества и осуществления последующих оценок. Отдел по программам несет ответственность за организацию обучения, обеспечивает поддержку при проведении оценок страновых программ и осуществляет последующие оценки. Отдел служб надзора несет ответственность за гарантирование качества и обеспечение независимого характера тематических оценок.

24. В своей политике в области оценки ЮНФПА проводит различие между централизованными и децентрализованными оценками. Отдел служб надзора проводит централизованные оценки с главной целью обеспечения гарантий, в то время как руководство проводит децентрализованные оценки с целью накопления научной базы данных о достигнутых результатах и учета извлеченных уроков реализации эффективных программ. При поддержке региональных отделений Отдел по программам способствует обеспечению координации работы в этой области в рамках всего Фонда.

25. В отличие от других организаций системы Организации Объединенных Наций ЮНФПА располагает ресурсами для проведения оценки во всех структурах организации, а не в одном организационном подразделении. Поскольку проведением оценок занимаются несколько отделов, ЮНФПА произвел в 2009 и 2010 годах кадровое укрепление таких отделов, а также ряда структур страновых отделений в целях выполнения решений Исполнительного совета и осуществления установленной политики в области оценки. Одна из проблем

ЮНФПА, в особенности на страновом уровне, состоит в том, что некоторые сотрудники должны брать на себя дополнительные функции координаторов по вопросам контроля и оценки, что приводит к увеличению их и без того значительной рабочей нагрузки. Это затрудняет принятие оперативных мер по осуществлению политики в области оценки.

26. Исходя из задач политики в области оценки, ЮНФПА будет располагать достаточным кадровым потенциалом в области проведения оценок в том случае, если все такие сотрудники будут иметь надлежащий опыт. Это — важнейший вопрос в дебатах по вопросу о независимости. Качество разработки, методологии, исполнения и проведения оценок является предпосылкой обеспечения независимости, и этой сфере ЮНФПА должен уделять больше внимания.

VII. Качество и надежность оценок

27. Международное сообщество может использовать большое число публикаций по вопросам качества и надежности оценки, включая нормы и стандарты. ЮНФПА полагается на стандарты Группы Организации Объединенных Наций по вопросам оценки. Эти нормы и стандарты соответствуют передовой практике, одобренной профессиональными ассоциациями по вопросам оценки во всем мире. Таким образом, исходной позицией для формирования глобального партнерства в области оценки должен быть глобальный консенсус и партнерство в отношении применения норм и стандартов, что является необходимым условием для установления ответственности и соблюдения норм всеми участвующими сторонами, включая организации гражданского общества и бенефициаров, деятельности в области развития¹³. Поэтому ЮНФПА должен проводить свою политику в области оценки с соблюдением стандартов качества оценки. Для определения степени соблюдения таких норм Отдел служб надзора провел в 2009 году анализ качества оценок, в том числе оценок, проведенных в течение периода, охватываемого настоящим докладом (2008–2009 годы). Результаты этого обзора представлены по адресу www.unfpa.org/public/oversight/ и в обобщенной форме приводятся ниже.

28. Все структурные подразделения ЮНФПА представляют отчеты о своей работе в области оценки в рамках процедуры представления ежегодных докладов. В 2008 году страновые отделения представили доклады о 112 оценках. За 2009 год страновые отделения представили доклады по итогам 119 оценок. Кроме того, Отдел служб надзора завершил проведение трех тематических оценок (двух в 2008 году и одной в 2009 году) и подготовил доклад с анализом качества оценок.

29. Во второй половине 2008 года были получены результаты тематических оценок опыта ЮНФПА в области повышения эффективности оказываемой помощи, благодаря применению общесекторальных подходов и совместному программированию. В обеих оценках отмечается, что ЮНФПА относится к числу ведущих организаций системы Организации Объединенных Наций, которые используют эти механизмы, и что объем работы по осуществлению координа-

¹³ Chianca (T.), “The OECD/DAC Criteria for International Development Evaluations: An Assessment and Ideas for Improvement”, *Journal of Multidisciplinary Evaluation*, Vol. 5, No. 9, ISSN 1556-8180, March 2008.

ции, необходимой для обеспечения успешного исполнения совместного программирования и участия в нем и внедрения общесекторальных подходов, был значительным. По итогам проведения в 2009 году оценки эффективности гуманитарной помощи, оказываемой по линии ЮНФПА, руководству Фонда были представлены рекомендации, предусматривающие дальнейшее наращивание прогресса, достигнутого после того, как Исполнительный совет в своем решении 2006/35, утвердил стратегию ЮНФПА по обеспечению готовности к чрезвычайным ситуациям, осуществлению мер гуманитарного реагирования и оказанию помощи в переходный период и в восстановлении. В рекомендациях по итогам оценки 2009 года указывается на важность включения гуманитарного компонента в страновые программы ЮНФПА. Кроме того, в них подчеркивается необходимость пересмотра методов работы ЮНФПА и повышения ее эффективности в таких областях, как обеспечение своевременных закупок и дополнительного набора персонала в период гуманитарных кризисов.

30. ЮНФПА просил все страновые отделения, региональные отделения и подразделения штаб-квартиры представить отчеты по итогам оценок, завершенных в период 2007–2008 годов, в рамках анализа качества оценок. За период 2007–2008 годов Отдел служб надзора получил 57 отчетов по итогам оценок, завершенных страновыми отделениями ЮНФПА, что намного ниже показателя в количестве 197 оценок, проведенных страновыми отделениями за тот же период, и 316 оценок, проведенных за период 2007–2009 годов. Отдел служб надзора не получил отчеты от региональных отделений, которые сообщили о завершении 4 оценок, и от подразделений штаб-квартиры, которые сообщили о завершении 11 оценок за тот же период. Вызывают озабоченность расхождения между числом оценок, которые были указаны оперативными подразделениями в их ежегодных докладах, и числом оценок, которые были предоставлены Отделу служб надзора для рассмотрения. Причиной расхождений может быть либо неточность данных в самоотчетах этих подразделений, либо то, что они не представляют такие документы Отделу служб надзора, как это предусмотрено политикой ЮНФПА в области надзора. Независимо от причины ЮНФПА должен устранить этот недостаток.

31. Из-за отсутствия систематического учета оценок по линии руководства Отдел служб надзора не в состоянии обеспечивать гарантии относительно числа оценок, завершенных в ЮНФПА. Из 57 отчетов по итогам оценок, представленных страновыми отделениями за двухгодичный период 2007–2008 годов, 17 докладов были оценками страновых программ ЮНФПА, 9 докладов — среднесрочными обзорами и 31 доклад — оценками других программ или проектов, осуществленных при поддержке ЮНФПА. Как и в предыдущие годы, большинство оценок странового уровня были проведены группами национальных и международных специалистов по вопросам оценки.

32. В рамках осуществления в 2009 году анализа качества оценок был проведен обзор 37 из 57 оценок. В целом, полученные результаты свидетельствуют о незначительных изменениях по сравнению с проведенными в 2008 и 2005 годах мероприятиями по анализу качества оценок. Наличие большого числа отчетов по итогам оценок, в которых отсутствуют базовые элементы оценки (такие, как четкая формулировка вопросов, касающихся оценки, использование методов, пригодных для получения ответов на вопросы, касающиеся оценки, обобщение выводов на основе статистических и аналитических данных, собранных в результате применения упомянутых методов, а также со-

ставление заключений и рекомендаций на основе обобщенных выводов), свидетельствует о возможности повышения качества оценок путем проведения систематического обзора и обучения персонала по вопросам оценки в подразделениях ЮНФПА. Скромные успехи в оценке эффективности, применение надежных методов и учет гендерных аспектов являются залогом того, что прогресс возможен. Как отмечалось в опубликованных обзорах¹⁴, такое положение характерно не только для ЮНФПА.

33. Следует уделить внимание вопросу оценки актуальности программ и отдачи от их реализации. Эти аспекты анализируются в рамках оценок ЮНФПА с определением доли оценок, отвечающих стандартам в этих областях. Эта доля сократилась радикальным образом. Представленный руководству в 2009 году доклад по итогам анализа качества оценки содержит рекомендации, которые, если они будут выполнены, приведут к повышению качества оценки на основе учета успешного опыта ее проведения в других организациях.

34. Для того чтобы обеспечить соответствие между числом оценок, представляемых подразделениями ЮНФПА, и числом оценок, представляемых для анализа качества оценок, ЮНФПА должен разработать системы отслеживания и проверки деятельности в области проведения оценок. Это необходимо для обеспечения гарантий и максимально широкого использования накопленного опыта. Качество небольшого числа оценок, представленных для обзора, свидетельствует о возможностях улучшения положения в этой области.

VIII. Извлечение уроков из итогов оценок

35. Для целей оценки транспарентность предполагает применение по меньшей мере трех критериев: а) точность и надежность результатов оценки, что, в свою очередь, зависит от уровня квалификации и независимости экспертов по оценке; б) надежность самой оценки (применение общепринятых норм и стандартов); и с) распространение и использование выводов доклада, включая рекомендации. Консенсус в отношении необходимости широкого распространения полученных результатов должен быть правилом, отражающим представление о том, что партнерство должно включать широкую общественность, с тем чтобы результаты оценки могли использоваться и способствовать повышению роли не только партнеров по линии правительств, но и партнеров по линии гражданского общества и других заинтересованных структур.

36. Руководство ЮНФПА уведомило Отдел служб надзора о том, что оно разрабатывает системы, которые будут развернуты в 2010 году, в целях обеспечения систематического учета рекомендаций и принятия последующих мер по итогам децентрализованных оценок и распространения информации об извлеченных уроках. Что касается централизованных оценок, то Отдел служб надзора расширил всеобъемлющие системы баз данных, содержащих рекомендации в отношении анализа оценок, которые использовались для отслеживания хода выполнения рекомендаций по итогам ревизий, предусматривающих необходимость учета рекомендаций по результатам централизованных оценок, которые проводились в 2009 году и будут проводиться в последующий период. Кроме

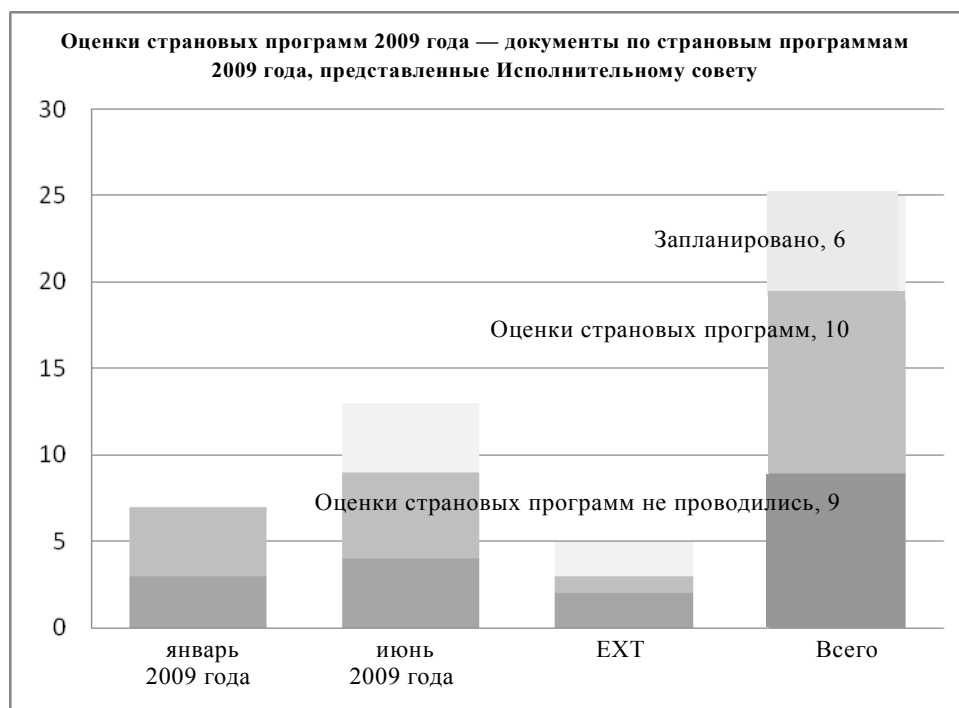
¹⁴ William D. Savedoff et al., "When Will We Ever Learn? Improving Lives through Impact Evaluation", Report of the Evaluation Gap Working Group, Center for Global Development, Washington, D.C., May 2006.

того, все оценки, которые были рассмотрены в рамках анализа качества оценки, были предоставлены в распоряжение исследователей и специалистов в виде базы данных по вопросам оценки, которая была разработана и ведется Отделом служб надзора. В пункте 20 документа ЮНФПА по вопросам политики в области оценки (DP/FPA/2009/4) отмечается, что «в соответствии с системой подотчетности ЮНФПА и политикой ЮНФПА в области надзора Директор-исполнитель будет, как правило, предоставлять широкой общественности доступ к докладам о результатах оценки, но с учетом необходимости защиты законных прав стран, в которых осуществляются программы». В соответствии с такой политикой на веб-сайте ЮНФПА представлены документы базы данных по вопросам оценки (www.unfpa.org/public/about/oversight).

37. Учитывая важность страновых программ ЮНФПА, Отдел служб надзора рассмотрел возможность планирования Фондом своевременного проведения оценок, согласуя их с циклом планирования страновых программ и используя их в качестве рычага воздействия на принимаемые решения. Из страновых программ, которые были рассмотрены Исполнительным советом в 2009 году, 40 процентов были подвергнуты такой оценке с целью учета их результатов при разработке последующих программ. Планируется провести оценку еще 24 процентов страновых программ; эти оценки вряд ли будут использоваться при разработке очередной страновой программы, которая подлежит оценке лишь после ее утверждения Исполнительным советом. На диаграмме 2 представлена обобщенная информация об итогах проведения оценок эффективности страновых программ ЮНФПА, представленных Исполнительному совету в 2009 году.

Диаграмма 2

Оценки страновых программ с анализом документов по страновым программам, 2009 год



IX. Заключение

38. ЮНФПА предпринял важные шаги по укреплению механизмов оценки. К числу достижений 2008–2009 годов относятся: а) разработка политики в области оценки; б) учреждение и заполнение региональных должностей специалистов по вопросам контроля и оценки во всех региональных отделениях ЮНФПА; и с) назначение координаторов по вопросам контроля и оценки в ряде страновых отделений.

39. Одинаковые выводы и рекомендации по итогам оценок свидетельствуют о возможности улучшения качества программ путем внедрения научного подхода к их разработке и более четкого определения их направленности, а также совершенствования механизмов контроля и оценки. Кроме того, анализ сферы применения оценок свидетельствует о том, что ЮНФПА необходимо принять меры по соблюдению положений пункта 8 решения 2009/18 Исполнительного совета и обеспечению того, чтобы все страновые программы проходили оценку по меньшей мере один раз в течение своего цикла.

40. В 2009 году Отдел служб надзора провел анализ качества оценок в ЮНФПА. Хотя по сравнению с анализом качества оценок, проведенным в 2005 году, значительных расхождений выявлено не было, Отдел отметил улучшения в анализе эффективности, использовании более надежных методов и учете гендерных аспектов. Внимание следует уделить оценке актуальности усилий Фонда и результативности их отдачи. Для повышения качества необходимо добиваться повышения культуры оценки и подотчетности за полученные результаты в рамках ЮНФПА, и такой вывод вполне применим ко всей системе Организации Объединенных Наций. Укрепление потенциала в поддержку формирования такой культуры необходимо согласовать с решениями относительно проведения совместных оценок и повышения степени национальной ответственности за оценки. Систематический контроль со стороны руководства и принятие последующих мер по выполнению рекомендаций по итогам оценок позволят обеспечить максимально эффективное использование Фондом своих ресурсов при достижении своих целей.

41. Сейчас перед ЮНФПА стоит задача повысить эффективность его внутренних механизмов оценки при сохранении курса на дальнейшее расширение национальной ответственности и руководящей роли самих стран. Эта тенденция может изменить роль ЮНФПА и других организаций системы Организации Объединенных Наций. В рамках анализа такой тенденции необходимо будет рассмотреть характер роли ЮНФПА в решении триединой: а) выполнение требований отчетности, которые предъявляют доноры в качестве условия финансирования программы помощи в целях развития; б) учет последствий расширения ответственности и руководящей роли стран, в которых осуществляются программы, в реализации программ и их оценке; и с) стремление ЮНФПА добиться прогресса в осуществлении своего мандата.

42. Можно сказать, что резолюция 62/208 Генеральной Ассамблеи ставит перед ЮНФПА и правительствами стран, в которых осуществляются программы, задачу заняться вопросами оценки, представляющими взаимный интерес, сосредоточившись прежде всего на оценке результативности программ в области развития, за которые они несут общую ответственность. Решение этой задачи предполагает, что оценка будет наиболее значимой в том случае, если в ней бу-

дуг учитываться прежде всего результаты, полученные во благо бенефициаров. Применительно к сфере деятельности ЮНФПА и таким результатам можно, например, отнести увеличение числа беременных женщин, которые больше не умирают при родах, и сокращение числа случаев гендерного насилия. Признавая такой подход в качестве надлежащей методики оценки, ЮНФПА должен проанализировать этот вопрос в ходе проведения обзора итогов реализации своего стратегического плана на 2008–2013 годы, а также включить его в следующий стратегический план, осуществление которого начнется в 2014 году.

Х. Рекомендация

43. **Исполнительный совет, возможно, пожелает принять к сведению двухгодичный доклад об оценке, содержащийся в настоящем документе (DP/FPA/2010/19).**
