



Организация Объединенных Наций по промышленному развитию

Distr.: General
31 March 2006

Russian
Original: English

Совет по промышленному развитию

Тридцать первая сессия

Вена, 6–7 июня 2006 года

Пункт 8 предварительной повестки дня

Деятельность Группы оценки

Деятельность ЮНИДО в области оценки

Доклад Генерального директора

В соответствии с решением IDB.29/Dec.7 Совета в настоящем докладе представлена информация о деятельности в области оценки, осуществленной в последнее время, которая дополняет информацию, изложенную в *Ежегодном докладе за 2005 год*.

I. История вопроса

1. В решении IDB.29/Dec.7 Совет, в частности, подтвердил важное значение получения государствами–членами объективной и достоверной информации об осуществлении программ ЮНИДО на страновом уровне на основе выводов независимых оценок и накопленного при этом опыта. Настоящий доклад представляется в соответствии с пунктом (h) этого решения, в котором Совет просил Секретариат раз в два года представлять доклад о деятельности в области оценки. Настоящий документ следует рассматривать вместе с информацией об оценке, представленной в *Ежегодном докладе за 2005 год* (глава V.B). Все доклады по оценке являются общедоступными и размещены на веб-сайте ЮНИДО (www.unido.org/doc/5122).

II. Контекст

2. На уровне всей системы Организации Объединенных Наций вопросам оценки придается все более важное значение. В ходе Всемирного саммита 2005 года подчеркивалась необходимость постоянного совершенствования системы Организации Объединенных Наций. Генеральная Ассамблея рекомендовала всем организациям системы активизировать деятельность по

В целях экономии настоящий документ издан в ограниченном количестве. Просьба к делегатам приносить на заседания свои экземпляры документов.



оценке и поощрять предусматривающие взаимодействие подходы к проведению оценки в целях более четкого определения воздействия системы на достижение результатов в области развития (резолюция A/RES/59/250).

3. В соответствии с этими программными ориентировками Группа Организации Объединенных Наций по оценке (ЮНЕГ) утвердила в апреле 2005 года нормы и стандарты в отношении оценки в системе ООН для поддержки в рамках всей системы профессиональной практики оценки и повышения общей достоверности и полезности функции оценки. Целевая группа ЮНЕГ по развитию потенциала в области оценки, в состав которой входит ЮНИДО, и целевая группа по контролю качества оценок, которая работает под председательством ЮНИДО и Мировой продовольственной программы, обеспечивают координацию систематического обзора потенциала в области оценки в рамках системы.

III. Подход, применяемый ЮНИДО

4. В течение последних двух лет мероприятия ЮНИДО в области проведения независимых оценок были направлены главным образом на комплексные программы в целях поддержки принятия управленческих решений, приобретения опыта и отчетности. Постоянно предпринимались усилия по повышению качества, эффективности и транспарентности процесса оценки и докладов. В соответствии с надлежащей практикой в системе Организации Объединенных Наций и политикой нового руководства ЮНИДО все больше внимания уделяется созданию потенциала в области оценки, оказанию Организации содействия в области обучения и оценки стратегических проблем, актуальных для различных организаций. Такое смещение акцентов в деятельности отражено в программе работы в области оценки на 2006–2007 годы¹.

IV. Независимые оценки комплексных программ

5. За период с сентября 2002 года по январь 2006 года ЮНИДО провела независимую оценку 20 комплексных программ (КП), а общий объем оцененных мероприятий превысил 55 млн. долларов США. Эти результаты создают достаточную критическую массу для того, чтобы сделать выводы и извлечь уроки для совершенствования деятельности в области технического сотрудничества в будущем. Таким образом, ЮНИДО положила начало процессу метаоценки, направленной на применение накопленного опыта в более широких масштабах, подтверждение и распространение такого опыта и оказание Организации поддержки в утверждении таких выводов.

6. В приложении к настоящему документу содержится резюме опыта, накопленного в результате оценок, проведенных в 2005 году. Как представляется, сильные и слабые стороны управления различными этапами программного цикла достаточно сбалансированы по программам, однако явно прослеживаются возможности для сопоставления и совершенствования. В новые руководящие принципы ЮНИДО в области технического сотрудничества включен опыт в отношении путей оптимизации управления проектно–программным циклом.

¹ С программой работы в области оценки на 2006–2007 годы можно ознакомиться на страницах Группы оценки на веб-сайте ЮНИДО www.unido.org/doc/5122.

7. В отношении набора из 10 критериев качества, используемых для оценки эффективности управления КП на всех этапах цикла, ситуация носит более сложный характер, включая такие аспекты, как актуальность политики, причастность партнеров, устойчивость принимаемых мер, охват целевых групп, внешняя координация, интеграция КП, управление, основанное на конкретных результатах (УОКР), мобилизация средств, корпоративная стратегия ЮНИДО, а также инновации и накопленный опыт. В этой связи в ряде областей отмечены общие сильные и слабые стороны. В отношении актуальности политики, корпоративной стратегии ЮНИДО и инноваций положение является относительно благоприятным, в то время как имеются возможности для совершенствования деятельности в таких областях, как внешняя координация, причастность и устойчивость, УОКР и мобилизация средств.

V. Самостоятельная оценка функции оценки

8. От имени ЮНЕГ и на основе норм и стандартов ЮНЕГ ЮНИДО подготовила контрольный перечень для самостоятельной оценки функции оценки в организациях системы Организации Объединенных Наций. Этот инструмент самооценки используется ЮНИДО и 22 другими организациями системы Организации Объединенных Наций для определения областей, в которых необходимо усовершенствовать деятельность.

9. В контрольном перечне ЮНЕГ нормы и стандарты сформулированы по пяти основным категориям: программные заявления и этические нормы в области оценки, институциональная основа и независимость, управление функцией оценки и компетентность, проведение оценок, доклады по оценке и последующие меры.

10. Самостоятельная оценка ЮНИДО показывает высший уровень соблюдения норм и стандартов по категориям, касающимся управления функцией оценки и компетентности, а также проведения оценок. Выявлено лишь частичное соблюдение норм и стандартов, касающихся институциональной основы и независимости. Данный вывод следует рассматривать с учетом того, что подавляющее большинство учреждений, принимающих участие в самостоятельной оценке под руководством ЮНЕГ, не соблюдают в полной мере стандарты в отношении институциональной основы и независимости. По категории, касающейся докладов об оценке и последующих мер, отмечены максимальные возможности для совершенствования в рамках ЮНИДО, как это имеет место и в ответах других учреждений.

11. С учетом выводов самостоятельной оценки принимаются меры по устранению выявленных слабых мест.

12. В новой организационной структуре ЮНИДО учтена необходимость укрепления организационного контекста функции оценки. Группа оценки (ГО) является частью Бюро по вопросам организационной стратегии и обучения. Благодаря такой организационной структуре ГО имеет возможность постоянно контролировать опыт, накопленный в рамках оценок, в целях его учета в процессе принятия стратегических решений в Организации. Функции отчетности и оказания поддержки управлению с помощью оценок укреплены за счет переподчинения ГО начальнику канцелярии под общим руководством Генерального директора.

13. Для обеспечения соответствия нормам ЮНЕГ разработана политика в области оценки, которая, как ожидается, будет вскоре утверждена и обнародована. Более подробная информация о новой политике в области оценки представлена в главе VI ниже.

14. Группа оценки уделяла особое внимание дальнейшему совершенствованию своих процессов и продуктов в области оценки. В целях повышения прозрачности оценок, руководства мероприятиями в области внутренней подготовки кадров и общих систем обеспечения качества подготовлен и применяется справочник по вопросам качества, в котором определены стандарты качества оценок и методы взаимодействия с другими подразделениями ЮНИДО; этот справочник призван служить более четким руководством для консультантов по вопросам внешней оценки.

15. В целях совершенствования системы принятия последующих мер по результатам оценки в новых руководящих принципах технического сотрудничества нашли четкое отражение функции в отношении принятия мер по оценке². В рамках новой системы ЮНИДО ответственность за принятие последующих мер по результатам оценки возложена на руководителей, отвечающих за прошедшие оценку мероприятия. Группа контролирует осуществление рекомендаций и способствует более широкому применению накопленного опыта в процессе разработки и осуществления политики и программ.

VI. Политика в области оценки

16. Политика в области оценки разрабатывается в соответствии с решением IDB.29/Dec.7 Совета, в котором Совет признал важное значение эффективной и всеобъемлющей системы оценки и мониторинга, совместимой с международной политикой, стандартами и практикой. Внешние ревизоры также просили выпустить документ с изложением политики в области оценки в 2005 году. Согласно новой политике услуги по оценке преследуют три основные цели: поддержка управления, обеспечение отчетности и стимулирование обучения и инноваций.

- Во-первых, оценки обеспечивают поддержку лиц, которые управляют проектами и программами в рамках ЮНИДО на всех уровнях, в технических секторах в Центральном учреждении и на местах, а также в организациях – партнерах ЮНИДО. Рекомендации должны носить практический характер, а пользователям оценок надлежит активно участвовать в осуществлении всего процесса оценки.
- Во-вторых, оценки обеспечивают подотчетность путем представления данных о мероприятиях управляющим органам, правительствам стран-партнеров и другим заинтересованным сторонам ЮНИДО – от промышленного сектора и непосредственных участников мероприятий Организации до тех, кто поддерживает деятельность ЮНИДО или может выступать против нее.
- В-третьих, оценки стимулируют обучение и инновации на корпоративном и программном уровнях. В этих целях предпринимается попытка использовать в оценках общий опыт, накопленный в рамках конкретных мероприятий, и распространять такой опыт среди всех тех сторон, как внутри, так и за пределами

² Ежегодный доклад ЮНИДО, 2005 год (IDB.31/2, глава V.A).

ЮНИДО, которые могли бы извлечь пользу из этого в целях постоянного совершенствования своей повседневной профессиональной деятельности или выработки инновационных подходов.

17. В политике в области оценки используются следующие принципы: этические нормы оценки, привлечение заинтересованных сторон и проведение консультаций с ними, беспристрастность и независимость, компетентность и профессиональные стандарты.

18. В соответствии с политикой в области оценки Генеральный директор и Исполнительный совет наделяют Группу оценки полномочиями эффективно осуществлять свою деятельность в рамках надлежащей независимости. Они обеспечивают выделение достаточных ресурсов на деятельность по оценке в рамках всей ЮНИДО. Совет по промышленному развитию (СПР) содействует созданию в рамках всей Организации условий, благоприятствующих оценке. В рамках двухгодичного цикла составления программ Секретариат представляет СПР доклад о деятельности ЮНИДО в области оценки, в котором содержатся замечания по такому докладу за двухгодичный период. При необходимости СПР может также запрашивать проведение специальных оценок по конкретным вопросам, включая тематические оценки.

VII. Межучрежденческая деятельность

19. Группа оценки принимала активное участие в различных межучрежденческих мероприятиях.

20. ЮНИДО принимала участие в работе ряда целевых групп ЮНИДО, в частности целевой группы по управлению, основанному на конкретных результатах, и оценке, а также развитию потенциала в области оценки. ЮНИДО выполняла функции сопредседателя целевой группы по контролю качества оценки и является членом Совета ЮНЕГ. В этом качестве Организация принимала участие в совместных совещаниях с сетью оценки Комитета содействия развитию (ОЭСР/ТСР).

21. Директор Группы оценки принимал участие в качестве наблюдателя в коллегиальном обзоре Управления оценки ПРООН и в качестве члена Группы по коллегиальному обзору Управления оценки ЮНИСЕФ. В состав коллегиальных групп входят представители как двусторонних, так и многосторонних учреждений, стран-бенефициаров, а также специалисты в области независимой оценки. Направленность коллегиальных обзоров аналогична сертификации качества функции оценки в рамках соответствующей многосторонней организации. Группа оценки ЮНИДО извлекала пользу из такого участия, поскольку такое облегчает процесс обучения с использованием опыта в области оценки на многостороннем и двустороннем уровнях и повышает профессиональный уровень функции оценки ЮНИДО.

22. В соответствии с общесистемной политикой укрепления основанных на взаимодействии подходов к оценке три организационных подразделения ЮНИДО приняли участие в совместной оценке Глобального экологического фонда (ГЭФ). Как ожидается, эта совместная оценка повысит удельный вес ГЭФ в портфеле финансирования ЮНИДО и результативность ЮНИДО в таких ключевых природоохранных областях, как сокращение объема стойких органических загрязнителей и предупреждение деградации международных вод, изменение климата и землепользование.

23. Упомянутые межучрежденческие мероприятия помогли ЮНИДО соблюдать признанные стандарты качества, принимать меры к постоянному совершенствованию собственной функции оценки и делать больший акцент на совершенствование процессов и продуктов оценки. Кроме того, повысились авторитет и существенный вклад ЮНИДО в общесистемные мероприятия, связанные с оценкой.

VIII. Меры, которые надлежит принять Совету

24. Совет, возможно, пожелает рассмотреть вопрос о принятии следующего проекта решения:

"Совет по промышленному развитию:

- a) ссылается на свое решение IDB.29/Dec.7;
- b) подтверждает свою поддержку функции оценки для обеспечения отчетности в целях развития системы представления достоверных и независимых данных в отношении результатов;
- c) рекомендует использовать сделанные выводы и накопленный в результате оценки опыт для целей обучения и совершенствования деятельности в Организации;
- d) просит Генерального директора и далее содействовать созданию благоприятных для оценки условий с учетом принципов, согласованных Группой Организации Объединенных Наций по оценке и содержащихся в нормах и стандартах оценки в системе Организации Объединенных Наций".

Приложение

Опыт, накопленный в ходе оценок КП в 2005 году

Этапы программного цикла	
Определение	Этап определения закладывает основу для ориентации на спрос. В результате большинства проведенных оценок установлено, что мероприятия по определению осуществляются на основе привлечения различных участников. Вместе с тем в рамках некоторых из них были выявлены элементы подхода, направленного на нахождение "чреватых проблемами решений". Проведение четких различий между этапами определения и разработки, в том числе с точки зрения возложенных функций, повышает уровень ориентированности спроса в рамках всего программного цикла.
Разработка	Качество разработки определяется наличием высококвалифицированных технических специалистов. Техническая компетентность персонала ЮНИДО получила широкое признание, а большинство мероприятий оцениваются как тщательно спланированные в техническом отношении. Слабым местом остается последовательное применение логических рамочных принципов и средств. Кроме того, можно усовершенствовать процесс согласованной разработки различных проектов в рамках отдельной КП, в частности, когда речь идет о разработке общей стратегии мобилизации средств.
Осуществление	На этапе осуществления многих КП отрицательно сказываются такие факторы, как раздробленность финансирования и слабое руководство КП. Результаты оценки стали основой для внесения изменений в руководящие принципы технического сотрудничества ЮНИДО, которые, как ожидается, позволят повысить качество руководства и интеграцию. Следовательно, потенциальные возможности основанного на КП подхода будут расширяться путем преодоления раздробленности институциональных структур на местах и укрепления взаимодействия между частным сектором и учреждениями поддержки в государственном секторе.
Критерии оценки	
Актуальность политики	Установлено, что в процессе планирования большинства КП в значительной мере учитываются направления национальной промышленной политики. Для повышения актуальности КП для политики на протяжении всего программного цикла необходимо, чтобы руководители на местах в полной мере признавали качество предоставляемых ЮНИДО услуг. Для этого требуется эффективная представленность на местах, которая зависит от надлежащего потенциала соответствующего местного отделения ЮНИДО в области мониторинга и аналитической деятельности.
Причастность партнеров	В результате ряда оценок было установлено, что одним из слабых мест является непосредственное участие партнеров. Обеспечение надлежащего соответствия между областью принятия мер и институциональной ролью организации–партнера имеет решающее значение. Во всех случаях, когда это возможно, в качестве партнеров должны рассматриваться организации частного сектора. Тщательное выявление оптимальных возможных вариантов, связанных с партнерами, подразумевает оценку роли и приоритетов организаций, являющихся потенциальными кандидатами в этом отношении.

Устойчивость принимаемых мер	Основы устойчивости надлежит закладывать на этапе разработки, а не лишь по завершении этапа осуществления. Решающее значение имеют потенциал освоения партнера и наличие достаточных людских, финансовых и физических ресурсов, которые требуют реалистичной оценки. ЮНИДО и партнерам до начала этапа осуществления необходимо согласовывать четкие сценарии обеспечения устойчивости.
Охват целевых групп	Большинство мероприятий ЮНИДО направлены на охват целевых групп. Одним из наглядных примеров эффективного охвата предприятий является использование коммерческого программного обеспечения в сочетании с международными экспертами, привлекаемыми на краткосрочной основе, и национальными экспертами, привлекаемыми на более долгосрочной основе. В рамках ряда проектов по снижению уровня нищеты трудной задачей стало обеспечение охвата достаточно большого числа бенефициаров.
Внешняя координация	Для прогресса в достижении ЦРТ требуется принятие согласованных мер. В интересах сотрудничества между организациями, входящими в систему ООН, лучше всего использовать подход ЮНДАФ. В ходе оценок было установлено, что ЮНИДО может лучше использовать ЮНДАФ для целей программирования и мониторинга. Вместе с тем ЮНДАФ представляет собой ресурсоемкий вид деятельности, требующий эффективного и постоянного присутствия на местах.
Интеграция КП	В ходе оценок была выявлена возможность более эффективного использования потенциального взаимодействия между проектами, осуществляемыми в рамках одной и той же КП. Степень интеграции значительно повышается в случае тех КП, в которых руководителям программы является представителем ЮНИДО. Важным фактором является энергичная причастность к аспектам интеграции на национальном уровне, и необходим общий руководящий комитет по всей КП.
Управление, основанное на конкретных результатах	Нынешний процесс транспонирования с учетом УОКР бюджета ЮНИДО в систему управления по программам основывается на широком применении логических рамок. Необходимо проводить более четкое различие между мероприятиями и результатами и должным образом сформулировать определения показателей, в частности в отношении результатов. Слабым местом, выявленным в рамках многих оценок, являются недостатки в постоянном мониторинге результатов и отчетности. Одним из возможных решений, рассматриваемых в настоящее время, может быть совместная схема мониторинга всех проектов, осуществляемых в рамках одной и той же КП.
Мобилизация средств	Мобилизация средств является главным сдерживающим фактором для КП. Идеальным методом предоставления услуг ЮНИДО, несомненно, являются КП, полностью обеспеченные финансированием. Вместе с тем поэтапное финансирование и задержки нередко ведут к дезинтеграции тщательно подготовленных КП. Важное значение имеет совместная мобилизация средств всеми соответствующими сторонами и стратегическое использование начального капитала ЮНИДО для целей мобилизации средств. В ходе оценок было установлено, что ЮНИДО и правительства стран не всегда должным образом объединяют усилия в процессе мобилизации средств.

Корпоративная стратегия ЮНИДО	ЮНИДО может лучше использовать свое уникальное положение в качестве нейтрального многостороннего учреждения для поддержки координации политики, диалога по вопросам политики и прозрачного управления. Различия между мероприятиями ЮНИДО в области технического сотрудничества и по линии глобального форума носят искусственный характер и должны быть устранены. В большинстве мероприятий ЮНИДО оба эти аспекта являются взаимодополняющими.
Инновации и накопленный опыт	Благодаря корпоративной стратегии ЮНИДО, в том числе модулям услуг и стандартизированным видам мероприятий, повысилась эффективность технического сотрудничества. Вместе с тем стандартизация не должна вести к шаблонному мышлению или механическому копированию прецедентов. Усвоение опыта, накопленного в рамках проектов и программ, – это не механические действия, а самостоятельный творческий и инновационный процесс. Как было установлено в ходе оценок, страны–бенефициары возлагают большие надежды на дальнейшее развитие в рамках ЮНИДО аналогичных процессов в отношении транснационального обучения по линии Юг–Юг.