



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

Distr.: General
2 December 2016
Russian
Original: English

Ежегодная сессия 2017 года

30 января — 3 февраля 2017 года, Нью-Йорк

Пункт 4 предварительной повестки дня

Финансовые, бюджетные и административные вопросы

**Оценка экспериментальных мероприятий,
осуществляемых в рамках политики прямой бюджетной
поддержки**

Резюме

Настоящий доклад представлен во исполнение решения 2015/1 Исполнительного совета, в котором Совет просил, «...чтобы ПРООН представила оценку экспериментальных мероприятий, осуществляемых в рамках этой политики, в том числе подробную информацию об опыте, накопленном в ходе проведения экспериментальной фазы участия ПРООН в оказании секторальной бюджетной поддержки, а также о результатах этой деятельности, особенно в том, что касается вклада ПРООН в укрепление национального потенциала и разработку политики, до начала первой очередной сессии Совета в 2017 году».

Элементы решения

Исполнительный совет может пожелать: а) принять к сведению основные выводы оценки двух экспериментальных проектов в Буркина-Фасо и Непале; б) принять к сведению текущий и прогнозируемый спрос на участие ПРООН в секторальной бюджетной поддержке и с) рекомендовать продолжать применение этого механизма финансирования в качестве одного из вариантов действий, имеющихся в распоряжении ПРООН, в частности в контексте Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года и целей в области устойчивого развития.



I. Введение

1. Правительства и международные партнеры используют прямую бюджетную поддержку и объединенные фонды в контексте развития, а также в постконфликтных и гуманитарных ситуациях для увеличения объема ресурсов, направляемых на цели решения первоочередных национальных задач. Эти два механизма финансирования позволяют объединить ресурсы из различных источников в целях обеспечения большей согласованности, скоординированной и экономической эффективности усилий по удовлетворению конкретных потребностей в области развития.

2. Прямая бюджетная поддержка, как она определяется Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), представляет собой поддержку и помощь финансовых механизмов и мер по укреплению потенциала, центральных и местных органов власти в их усилиях по обеспечению надлежащего институционального реагирования на те или иные критические потребности и вызовы в области развития. Инструменты прямой бюджетной поддержки предполагают использование государственных механизмов финансового управления и призваны способствовать расширению финансовых и административных возможностей правительств по финансированию реформ и программ, имеющих ключевое значение для восстановления экономики, обеспечения ее большей жизнеспособности и развития. Прямая бюджетная поддержка может оказываться посредством финансовых трансфертов на счета национальных казначейств в целях укрепления финансовой стабильности и уменьшения бюджетных дефицитов (так называемая «общая бюджетная поддержка») либо иметь форму секторальной бюджетной поддержки, состоящей в участии в целевом финансировании конкретных национальных программ с использованием для перечисления соответствующих средств государственных систем финансового управления. Что касается объединенного финансирования, то оно осуществляется через объединенные фонды, которые управляются третьими сторонами от имени правительств и также привязаны к тем или иным национальным программам. В контексте прямой бюджетной поддержки объединенные фонды часто играют роль промежуточной меры, в тех случаях когда доноры не могут или не желают предоставлять денежные средства непосредственно на цели секторальной бюджетной поддержки для государственной программы или же когда они рассматривают объединенные фонды как более ориентированный на достижение результатов и эффективный механизм в определенный момент времени. Участие ПРООН в объединенном финансировании ограничивается оказанием управленческих услуг Многостороннему донорскому целевому фонду (МДЦФ), являющемуся одним из механизмов финансирования, призванных содействовать мобилизации ресурсов на цели оказания секторальной бюджетной поддержки.

3. Секторальная бюджетная поддержка и объединенные фонды — это формы финансирования, позволяющие перейти от политики планирования бюджетных расходов от достигнутого к политике программное ориентированное бюджетирования, обеспечивающей более стратегическое и целенаправленное использование бюджетных ресурсов для достижения конкретных результатов. Бюджетирование от достигнутого имеет то преимущество, что опирается на результаты предыдущего бюджетного цикла, однако в случае отсутствия про-

граммной составляющей это может иметь своим результатом размывание стратегических целей и фрагментированность достижений. Интерес к бюджетированию на основе программного подхода возник очень давно, как минимум 100 лет назад, и именно ему мы отчасти обязаны прошлыми масштабными инвестициями в реконструкцию и развитие. Примерами здесь могут служить План Маршалла и идея «большого толчка», к которой вернулись в начале 2000-х годов в связи с целями развития, провозглашенными в Декларации тысячелетия (ЦРТ). И секторальная бюджетная поддержка, и объединенное финансирование являются продолжением этой традиции и призваны способствовать гармонизации и согласованности взносов на цели решения общих неотложных задач в области развития.

4. В документе Исполнительного совета о политике участия ПРООН в прямой бюджетной поддержке и объединенных фондах ([DP/2008/36](#)) излагаются следующие условия для участия ПРООН: а) первостепенная цель участия ПРООН будет состоять в обеспечении поддержки национального потенциала в области ведения переговоров, разработки и управления вопросами прямой бюджетной поддержки в целях обеспечения эффективности в области развития; б) ПРООН не будет выделять средства на общую бюджетную поддержку; в) ПРООН будет тщательным образом рассматривать риски, связанные с переводом ресурсов ПРООН в фонд секторальной бюджетной поддержки, управляемый правительством, или общий фонд, управляемый тем или иным фондом, программой или специализированным учреждением Организации Объединенных Наций; д) ПРООН обеспечит такой финансовый вклад с учетом установленных ограничений в отношении объемов и представленных критериев оценки рисков и управления ими; е) ПРООН будет обеспечивать руководство секторальным или программным общим фондом от имени правительства и доноров, если к организации обратятся с призывом сделать это на переходном этапе. Основная направленность результатов использования общих фондов будет состоять в обеспечении создания национального потенциала и ф) ПРООН не будет переводить денежные средства в общий фонд, не управляемый тем или иным специализированным учреждением, фондом или программой Организации Объединенных Наций.

5. В 2008 году Исполнительный совет принял решения, которые позволили ПРООН оказывать секторальную бюджетную поддержку в течение определенного экспериментального периода, который продолжался с 2008 по 2012 годы и впоследствии был продлен на период, включающий 2013 и 2014 годы. Доклад об исполнении мер по прямой бюджетной поддержке в течение 2008–2014 годов ([DP/2015/3](#)) был представлен Исполнительному совету на его первой очередной сессии 2015 года. После рассмотрения доклада в своем решении Совет согласился с тем, чтобы «ПРООН продолжила экспериментальную фазу осуществления политики, касающейся участия ПРООН в прямой бюджетной поддержке и деятельности объединенных фондов, на уровне секторов, при условии обеспечения гибкости в использовании четырех моделей взаимодействия, как об этом говорится в соответствующих руководящих положениях, до 1 января 2017 года, при том понимании, что после 1 января 2017 года никаких новых инициатив не будет предпринято до тех пор, пока не будет принято решение относительно перспектив этой политики». Совет просил, чтобы ПРООН

представила оценку своих экспериментальных мероприятий с целью ее представления до начала первой очередной сессии Совета в 2017 году.

6. В настоящем докладе представлен обзор руководящих принципов и резюме оценок, анализа и проверок, которые отражают опыт, накопленный в ходе экспериментального периода, касающийся участия ПРООН в секторальной бюджетной поддержке и результатов этой деятельности, в частности вклада ПРООН в укрепление национального потенциала и разработку политики, а также раздел, посвященный направлениям дальнейшей деятельности.

II. Участие ПРООН в секторальной бюджетной поддержке и объединенных фондах

7. ПРООН впервые разработала руководящие принципы для участия в секторальной бюджетной поддержке и объединенном финансировании в 2009 году на основе решения 2008/24 Исполнительного совета, в котором Совет одобрил политику в области участия ПРООН в прямой бюджетной поддержке и объединенных фондах. Эти руководящие принципы были пересмотрены в 2015 году в соответствии с пересмотром всех программ и оперативной политики и процедур ПРООН и других общеорганизационных перемен, которые произошли после принятия этой политики. По просьбе Исполнительного совета ПРООН также приняла к сведению общепризнанную международную практику, которая совместно используется различными государствами членами. Основные изменения, связанные с пересмотренными руководящими принципами, включают следующее:

а) применение более жестких программ управления рисками посредством осуществления оценок унифицированного подхода к денежным переводам, мер по снижению рисков, включенных в контрольный перечень для оценки потенциала, дополнительных положений, включенных в рамочный меморандум о взаимопонимании по вопросам несоблюдения и общесистемных мер по регулированию рисков на основе использования системы общесистемного управления рисками;

б) унифицирование терминологии: уделение внимания политике и руководящим принципам в области секторальной бюджетной поддержки для избежания дублирования с другими руководящими принципами и политикой;

в) применение более жестких требований в отношении контроля и отчетности с целью обеспечения эффективности и результативности вклада ПРООН в области секторальной бюджетной поддержки;

г) применение стандартизированной оценки в соответствии с новой и упрощенной структурой ПРООН;

д) осуществление корректировок в соответствии с самой последней политикой, включая новую ставку возмещения общих расходов на управленческое обслуживание и новые требования в отношении соглашений о совместном несении расходов.

III. Резюме оценок и проверок участия ПРООН в секторальной бюджетной поддержке.

8. На настоящий момент ПРООН принимает ограниченное участие в секторальной бюджетной поддержке. Этот механизм финансирования применяется только в двух странах – Буркина-Фасо и Непале. В обоих случаях финансовый вклад ПРООН переводится в объединенный фонд секторальной бюджетной поддержки, управляемый правительством. Использование фонда секторальной бюджетной поддержки осуществляется с учетом национальных положений, включая ассигнования на покрытие секторальных потребностей, и закупки и бухгалтерский учет, при том условии, что имеются такие системы и что они соответствуют требованиям, изложенным в Финансовых положениях и правилах ПРООН. Поддержка в области развития потенциала, оказываемая соответствующим национальным институтам, предоставляется на основе целенаправленных проектов ПРООН или совместных программ Организации Объединенных Наций, при чем в рамках обеих категорий используются модели национального осуществления.

9. В Буркина-Фасо совместно с другими донорами ПРООН предоставляет ресурсы в рамках двух объединенных фондов, управляемых правительством; один фонд обеспечивает осуществление программы по ВИЧ/СПИДу, а второй предназначен для обеспечения доступа к энергии. Участие ПРООН в секторальной бюджетной поддержке в Буркина-Фасо в 2008 году в виде рассчитанного на четыре года экспериментального проекта, который был дважды продлен на два года, при чем второй период продления истекает в январе 2017 года.

10. В Непале в соответствии с руководящими принципами и процедурами для страновых отделений и штабных подразделений по вопросам участия ПРООН в секторальной бюджетной поддержке и объединенных фондах, начиная с 2014 года применяются процедуры, касающиеся финансовой поддержки для Программы по развитию местного управления и сообществ.

Опыт и уроки, извлеченные в Буркина-Фасо

История вопроса

11. До 2007 года 36 процентов от общего объема официальной помощи в целях развития предоставлялось Буркина-Фасо в виде общей бюджетной поддержки (29 процентов) и финансирования по линии объединенных фондов (7,3 процента). Эта тенденция сохранилась и после утверждения нынешней экспериментальной политики. Поскольку правительство рассматривает ПРООН в качестве важного партнера в конкретных национальных секторах, страновому отделению было предложено принять участие в оказании секторальной бюджетной поддержки путем внесения соответствующих финансовых взносов. Ввиду того, что такое участие возможно лишь при соблюдении требований, касающихся варианта D экспериментальной политики, оно с самого начала было строго ограниченным. О его масштабах можно судить по следующей цитате: «Недавнее решение Исполнительного совета ПРООН установить четырехлетний испытательный период для проверки метода бюджетной поддержки позволило страновому отделению опробовать новые формы финанси-

рования (общие фонды), основной акцент в рамках которых делается на национальной ответственности и гармонизации. Однако эти усилия ограничивались негибкостью и сложностью некоторых общеорганизационных процедур ПРООН»¹.

12. ПРООН играет центральную роль в координации помощи для осуществления принципов как Парижской декларации, так и Пусанского плана партнерства в целях эффективного сотрудничества в области развития на национальном уровне в рамках тесного взаимодействия с правительством Буркина-Фасо в деле разработки и обзора его Национального плана действий в целях эффективного сотрудничества в области развития в рамках более широкого контекста Стратегии ускоренного роста и устойчивого развития, основного плана национального развития страны, для которого ПРООН также оказывает свою поддержку. Национальными системами, которые должны быть усилены в соответствии с Парижскими и Пусанскими принципами, являются системы, связанные с секторальной бюджетной поддержкой и объединенными фондами.

13. В 2009 году была одобрена просьба правительства Буркина-Фасо относительно участия ПРООН в секторальной бюджетной поддержке в отношении двух проектов: проектов по ВИЧ/СПИДу и поощрению прав человека. Каждая из этих инициатив подпадает под основной мандат ПРООН. В течение периода 2008-2015 годов общий объем средств, выделенных на цели прямой поддержки по линии шести технических и финансовых доноров в рамках совместного финансирования для Стратегической рамочной программы в целях борьбы с ВИЧ/СПИДОМ и болезнями, передаваемыми половым путем, составил почти 64 млн. долл. США и 50 млн. долл. США для программы многоцелевой платформы². В течение этого периода участие ПРООН в таких пакетных фондах включало выделение 100 000 долл. США ежегодно за счет регулярных ресурсов и 3,3 млн. долл. США за счет других ресурсов (предоставленных правительством Люксембурга).

14. Результаты всех оценок и аудиторских проверок, проводившихся в Буркина-Фасо, свидетельствуют о том, что национальное учреждение-исполнитель и страновое отделение соблюдают установленные руководящие принципы и процедуры, касающиеся экспериментальной политики. На сегодняшний день выявлены лишь две проблемы, влияющие на эффективность предпринимаемых усилий: а) длительный процесс утверждения взносов в фонд прямой бюджетной поддержки (как следствие выводов по результатам оценки результатов, достигнутых в области развития); и б) произвольное установление порогового показателя, который не должен превышать 10 процентов от утвержденного годового лимита расходов, финансируемых за счет регулярных ресурсов³.

¹ Оценка результатов в области развития в Буркина-Фасо, 2009 год.

² Оценка участия ПРООН в прямой поддержке в Буркина-Фасо, 2016 год.

³ Доклад о прямой бюджетной, 2008-2014 годы ([DP/2015/3](#)).

Выводы и извлеченные уроки

15. Благодаря своему участию в этих двух общих корзинах финансирования ПРООН продемонстрировала, что ее компаративные преимущества заключаются не в финансовом вкладе, а скорее в поддержке развития национального потенциала. Прямая бюджетная поддержка ПРООН способствовала укреплению национального потенциала в деле применения механизмов планирования, мониторинга и отчетности в целях совершенствования управления осуществлением и согласованием программ⁴. Объем предоставленной помощи является не таким важным по сравнению с мерами, принятыми для наращивания потенциала, которые доказали свою критическую важность в тех случаях, когда они были осуществлены. Условия в Буркина-Фасо были благоприятными для осуществления экспериментальных обязательств ПРООН по разработке и осуществлению мер прямой бюджетной поддержки. ПРООН оказала помощь в улучшении увязки деятельности технических и финансовых партнеров с национальными приоритетными задачами и упрощении процедур регулирования потоков ресурсов в области борьбы с ВИЧ/СПИДом и осуществления программы многоцелевой платформы.

16. Согласно оценке участи ПРООН в прямой поддержке в Буркина-Фасо, осуществленной в 2016 году, участие Программы в секторальной бюджетной поддержке и использовании этих двух объединенных фондов продемонстрировало ряд преимуществ использования таких механизмов финансирования для достижения национальных приоритетных задач.

17. По итогам оценки был сделан вывод о том, что вклад ПРООН в объединенные фонды институциональной поддержки в рамках Постоянного секретариата Национального совета по борьбе со СПИДом и венерическими заболеваниями и Программы многоцелевой платформы, является своевременным, эффективным и устойчивым. Участие в объединенных фондах позволило ПРООН увязать свои действия с национальными программами и согласовать свои процедуры с процедурами других двухсторонних и многосторонних партнеров. Были укреплены контакты не только с органами управления как на центральном, так и на местном уровнях, но также и с гражданским обществом и частным сектором. Прямая бюджетная поддержка также оказала эффективное воздействие на разработку политики и ответственность за ее осуществление. Использование этих общих фондов сочеталось с мерами по укреплению потенциала центральных и местных органов власти. Было установлено, что было обеспечено согласование использования общих фондов, которые находятся под надзором управленческих органов, действующих от имени правительства. Проведение непрерывных консультаций между правительством и донорами позволило осуществлять эффективную информационно-пропагандистскую деятельность, обеспечивая при этом большее согласование принимаемых мер с приоритетными программами.

18. Участие ПРООН в объединенных фондах усилило результативность ее вклада в разработку политики. Это было отмечено в ходе разработки различных национальных стратегий и политики. Было отмечено существенное значение взаимодополняемости между бюджетной поддержкой и поддержкой эко-

⁴ Оценка участия ПРООН в прямой поддержке Буркина-Фасо, 2016 год.

номической и финансовой секторальной политики. В течение рассматриваемого периода (2008–2015 годы) экономическая и финансовая секторальная политика пользовалась поддержкой со стороны нескольких партнеров в области развития, включая ПРООН. Более того, ПРООН активно участвовала в диалоге по стратегии в целях укрепления государственного финансирования. Участие в мобилизации общих ресурсов имеет стратегическое значение в силу нескольких причин. Оно способствует проведению диалога в целях выработки общей концепции и совместных мероприятий со стороны правительства и доноров, потому что тесное взаимодействие способствует мобилизации ресурсов и содействует созданию атмосферы взаимного доверия. В рамках объединенного фонда по борьбе с ВИЧ/СПИДОМ партнерство между ПРООН и другими учреждениями способствовало реализации информационно-пропагандистской деятельности по усилению участия различных групп, включая меньшинства, в реализации национальной стратегии по борьбе с ВИЧ/СПИДОМ.

19. Согласно докладу об оценке деятельности объединенных фондов по оказанию поддержки борьбе с ВИЧ/СПИДОМ объединение ресурсов имеет сопоставимые преимущества в сравнении с другими механизмами финансирования, потому что это побуждает партнеров в области развития усилить свою приверженность этому процессу. Усилия по согласованию деятельности, связанные с объединенными фондами, связаны с применением упрощенных процедур, сокращением операционных расходов и улучшением порядка использования ресурсов. Кроме того, считается, что Программа платформы многоцелевой поддержки является успешным примером государственно-частного партнерства и способом предоставления финансирования на цели развития. Участие ПРООН в прямой бюджетной поддержке и объединении ресурсов внесло вклад в развитие национальных систем и потенциала, в частности в усиление как национальных бюджетных систем и национального руководства в области координации деятельности, но также и в согласование поддержки партнеров для реализации национальных приоритетных задач. В ходе различных оценок национальной системы государственного финансового управления, включая оценку 2014 года, было установлено, что финансовая система является в целом удовлетворительной и не предполагает наличия существенных фидуциарных рисков, связанных с переводом средств партнерам. Процедуры закупок в рамках общего фонда по борьбе с ВИЧ/СПИДОМ контролируются Группой финансового управления Постоянного секретариата Национального совета по борьбе со СПИДОМ и венерическими заболеваниями и было установлено, что показатели осуществления планов закупок являются удовлетворительными.

20. Координация планирования и осуществления также позволила принять руководство по процедурам, которое было разработано и согласовано всеми заинтересованными сторонами и позволило упорядочить процесс мобилизации и использования ресурсов и ориентированного на достижение результатов управления. При поддержке ПРООН Группа планирования и мониторинга и оценки, являющаяся подразделением Постоянного секретариата, усилила координацию различных механизмов планирования, контроля и оценки, что способствовало постоянному совершенствованию использования объединенного фонда. После официального оформления секторальной бюджетной поддержки соответствующие стороны согласовали совместные требования и практику в целях обеспечения ориентированного на результаты управления, проверок и

оценки, которые соответствовали бы параметрам и процедурам, установленным донорами.

21. В настоящее время наращивание потенциала с помощью секторальной бюджетной поддержки можно измерять посредством применения показателей, применяемых для измерения результатов деятельности фондов, которые являются полезными для других партнеров в области развития, заинтересованных в присоединении к таким механизмам поддержки. Учитывая, что Буркина-Фасо является одной из охваченных экспериментальным проектом стран в целях внедрения контрольных рамок с использованием Пусанских принципов, национальные доклады обеспечивают точную информацию о прогрессе, достигнутом этими объединенными фондами и соответствующими национальными системами.

22. Согласно этой оценке ПРООН выделила адекватные ресурсы, включая финансовую поддержку для осуществления этих общих корзин финансирования. Благодаря участию в двух общих корзинах финансирования ПРООН продемонстрировала, что она может использовать механизм прямой поддержки для повышения эффективности, включая выделение финансовых средств. В основных выводах также отражено, каким образом прямая поддержка оказывает успешную помощь в использовании обусловленных/многоразовых взносов партнеров.

23. По итогам оценки были определены следующие уроки, извлеченные в отношении участия ПРООН в двух совместных проектах финансирования:

а) коммуникация между группой по координации проекта и техническими и финансовыми партнерами в рамках двух программ имеет позитивный характер. Как один из участников Финансового комитета ПРООН постоянно получает информацию о ходе реализации программы;

б) уникальная особенность координации деятельности между техническими и финансовыми партнерами обеспечивает возможности для более эффективного и результативного управления деятельностью и средствами общей корзины финансирования (руководящий комитет, технические комитеты);

в) наличие рамочной программы действий способствует синергии между партнерами, участвующими в одном и том же секторе или тематическом мероприятии и совместному исполнению обязанностей и ответственности за осуществление;

г) создание общей корзины финансирования помогает определить надлежащий порядок действий, которые финансируются по линии объединенного фонда, что тем самым позволяет избежать дублирования и достичь большей эффективности;

д) проведение многолетнего обзора имеющихся финансовых средств стало возможным посредством эффективного и всеобъемлющего планирования;

е) сокращение операционных расходов и повышение гибкости в управлении средствами для доноров повышает эффективности в использовании финансовых средств;

g) наличие технического персонала в преддверии проведения заседаний Руководящего комитета означает, что Комитет может уделять больше времени вопросам политики и политическому диалогу;

h) успешная деятельность объединенных фондов основывается на отношениях доверия и значительном согласовании мнений доноров и правительства путем проведения постоянного, прямого и активного диалога.

24. Этот процесс все еще сталкивается с определенными трудностями, которые можно решить путем осуществления следующих рекомендаций, вынесенных в ходе оценки:

a) систематизировать порядок предоставления технической помощи в рамках механизмов для участия в общих корзинах финансирования или бюджетной поддержке;

b) рассмотреть важность диалога на техническом и политическом уровнях и политики надлежащей коммуникации между участниками проекта в рамках общей корзины финансирования; такой диалог следует проводить в рамках официально согласованных основ сотрудничества на постоянной основе, при этом необходимо полагаться на опыт работы Финансового комитета и Руководящего комитета;

c) в целях достижения большей эффективности и устойчивости необходимо избегать использования руководящих подразделений (проектных подразделений) при предоставлении ресурсов из общей корзины финансирования с тем, чтобы обеспечить оптимальный эффект с точки зрения использования национальных процедур;

d) что касается всех решений, касающихся средств общей корзины финансирования, то необходимо принимать во внимание их институциональные основы и связи с соответствующей секторальной политикой;

e) избегать смешения ресурсов финансирования в рамках объединенных фондов или бюджетной поддержки с тем, чтобы обеспечить оптимальное согласование процедур и общее взаимодействие;

f) техническая помощь, предоставляемая совместно через посредство объединенных фондов или бюджетной поддержки, должна усилить потенциал министерств и/или технических институтов;

g) систематизировать разработку и внедрение управленческих механизмов, согласованных всеми сторонами, заинтересованными в совместных программах финансирования.

25. Объединенное финансирование для поддержки борьбы с ВИЧ/СПИДом и решения других приоритетных задач по-прежнему имеет актуальное значение в контексте развития в Буркина-Фасо. Поддержание или расширение масштабов этих инициатив потребует укрепления национального потенциала соответствующих учреждений. В этой связи также важно, чтобы национальные партнеры уделяли равное внимание целям наращивания потенциала для дополнения деятельности переходных финансовых механизмов, таких как бюджетная поддержка и объединенные фонды.

Опыт и уроки, извлеченные в Непале

Историческая справка

26. Начиная с 1990-х годов, ПРООН оказывает поддержку правительству Непала в рамках различных успешных программ в областях децентрализации и местного управления с целью улучшения предоставления услуг и сокращения масштабов нищеты. В 2013 году после завершения Этапа I Программы по развитию местного управления и сообществ (ПРМУС) правительство сделало смелый шаг путем принятия общесекторального подхода для Этапа II ПРМУС, который известен как ПРМУС-II. Поскольку правительство сочло необходимым объединить все ресурсы и финансовые средства для инициатив, проектов и мероприятий, связанных с местным управлением, в рамках ПРМУС-II были применены механизмы объединенного финансирования или секторальной бюджетной поддержки.

27. ПРООН совместно с Фондом капитального развития Организации Объединенных Наций (ФКРООН), Детским фондом Организации Объединенных Наций, Фондом Организации Объединенных Наций в области народонаселения, Добровольцами Организации Объединенных Наций (ДООН) и Структурой Организации Объединенных Наций по вопросам гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин (ООН-женщины) присоединилась к реализации ПРМУС путем предоставления ограниченного, но тем не менее символического взноса в объединенный финансовый фонд⁵. Вместо этого шесть учреждений предоставили техническую помощь и программную поддержку. 8 июля 2014 года ПРООН подписала соглашение о совместном финансировании и внесла взнос в размере 200 000 долл. США в качестве секторальной бюджетной поддержки для совокупного бюджета ПРМУС-II (июль 2013 года — июль 2017 года) из общей суммы в размере 1362 млн. долл. США, из которых 250 млн. долл. США были выделены в 2015 году. Азиатский банк развития и правительства Канады, Дании, Норвегии, Швейцарии и Соединенного Королевства также внесли взносы в объединенный фонд. Этот проект финансируется правительством Непала (1126 млн. долл. США) и партнерами в области развития (210 млн. долл. США)⁶. ПРМУС-II состоит из двух частей: а) финансовые субсидии правительства для местных органов, которые составляют 85 процентов совокупного бюджета и б) деятельность, финансируемая в рамках объединенного фонда, на которую приходятся остальные 15 процентов бюджета. Это также дополняется ассигнованиями на предоставление технической помощи по линии Фонда для поддержки политики и программ, который является совместной программой ПРООН, ФКРООН и ДООН.

28. Что касается запланированного бюджета в размере 210 млн. долл. США по линии партнеров в области развития, то по состоянию на начало 2016 года фактические обязательства в рамках объединенной корзины финансирования составили только 98,3 млн. долл. США. Объем грантов, выделенных правительством, также оказался ниже уровня первоначально намеченных бюджетных ассигнований, отчасти по причине сбоев, вызванных землетрясением,

⁵ Mid-Term Review of the Local Governance and Community development Programme (Phase II), 2016 page 38.

⁶ Auditor General of Nepal, 53rd Annual Report of the Auditor General, 2016.

происшедшем в 2015 году. В декабре 2015 года правительство сообщило, что была переведена сумма в размере 407,1 млн. долл. США, что составляет 35 процентов от суммы, предусмотренной на четырехлетний период⁷.

29. ПРООН играет лидирующую роль в областях наращивания потенциала, реформы и реорганизации субнационального управления и обеспечения средств существования. Цель Фонда для поддержки политики и программ заключается в оказании поддержки эффективной реализации ПРМУС-II на всех уровнях путем предоставления технической помощи, в частности в областях: а) долгосрочной технической помощи на центральном уровне, в регионах и на местном уровне, а также финансирования связанных с этим оперативных и логистических расходов б) политики, полевого тестирования/инноваций и наращивания потенциала посредством оказания технической помощи, предоставления стартового капитала, обеспечения операций и логистики; и с) координации и надзора посредством создания группы по координации деятельности партнеров в области развития, которая была учреждена в конце 2014 года для обеспечения связи между правительством и партнерами и предоставления технической помощи для целей проведения фидуциарной оценки и технических обзоров и оценки.

Выводы и извлеченные уроки

30. Хотя некоторые аспекты программы были успешными, сейчас трудно дать оценку ее общих достижений и влияния многих мероприятий в области развития по причине отсутствия сводного доклада, особенно в отношении роли ПРООН, который, как ожидается, будет представлен во второй половине 2017 года.

31. Оценка итогов реализации мероприятий 5 и 6 страновой программы, проведенная в 2016 году отделением ПРООН в Непале, свидетельствует о том, что имеются веские основания полагать, что основные области проекта имеют значительные выгоды с точки зрения развития, в частности, оказание дальнейшей поддержки для функционирования общинных гражданских форумов, кроме того реализация проекта внесла значительный вклад в областях планирования, использования механизмов выражения мнений граждан, управления государственными финансами и генерирования доходов, подготовки кадров, гендерного равенства, политики и законодательства и информационных систем управления. Фонд для поддержки политики и программ поддержал принятие местными органами Плана действий по снижению фидуциарных рисков. Учитывая, что было достигнуто 60 процентов показателей Плана действий, имеются данные, свидетельствующие об улучшении в работе системы финансового управления.

32. Среди других важных достижений следует отметить⁸:

а) был увеличен размер правительственных субсидий (обусловленные финансовые субсидии) для 3276 комитетов деревенского развития и были утверждены бюджетные ассигнования для соответствующих комитетов;

⁷ Mid-Term Review of the Local Governance and Community development Programme (Phase II), 2016.

⁸ Annual report (Fiscal year 2014/15) submitted by the Ministry of Finance before the Parliament.

b) в настоящее время изменен порядок принятия решений по различным проектам в округах, который был передан на уровень окружных советов. Эти проекты касаются местного транспорта, питьевой воды, мелкого орошения, микрогидроэлектростанций, развития городов, альтернативной энергии, сбора мусора и социальной инфраструктуры;

c) были предоставлены субсидии 25 муниципалитетам для реализации планов комплексного развития городов;

d) были подготовлены планы землепользования в шести новых муниципалитетах;

e) осуществляется модернизация реестров бенефициаров и разработка программного обеспечения для осуществления выплат по линии социального обеспечения;

f) был достигнут прогресс в осуществлении выплаты пособий по линии социального обеспечения через посредство банковской системы.

33. Также существует мнение, что программа внесла большой вклад в улучшение отношений между гражданами и государством благодаря оказываемой поддержке местным гражданским форумам и общинным информационно-просветительским центрам, в работе которых непосредственное участие принимают примерно 4–5 процентов общего населения. Такие институты пробудили чувство ответственности за планирование развития, потому что во многих случаях выделение конкретного финансирования осуществлялось в соответствии с высказанными потребностями. Существует общее мнение, что произошло улучшение в плане отчетности за использование этих средств потому, что осуществляется более широкий обмен информацией и ресурсами.

34. Была вынесена рекомендация о том, чтобы правительство рассмотрело вопрос о постепенном переходе от «социальной мобилизации в рамках модели финансируемых донорами проектов, применяемой правительством» к ситуации, при которой это будет рассматриваться как регулярная функция местных органов по предоставлению услуг или же она будет взята на себя гражданским обществом как один из компонентов самого плюралистического общества⁹. Была также вынесена рекомендация о том, что в рамках нового этапа или новой программы следует сделать упор на создание структуры местного управления (компонент «предложения»)¹⁰. В этом случае ПРООН может внести свой вклад посредством использования своих компаративных преимуществ в области институционального строительства и наращивания потенциала и путем укрепления своих долговременных тесных отношений с многочисленными различными правительственными учреждениями.

⁹ Mid-Term Review of the Local Governance and Community development Programme (Phase II), 2016 Executive Summary, Recommendation 2.

¹⁰ Mid-Term Review of the Local Governance and Community development Programme (Phase II), 2016 Executive Summary.

IV. Направления будущей деятельности

35. Исполнительный совет возможно пожелает рассмотреть вопрос о продолжении этой политики на основе уроков, извлеченных по итогам оценок и проверок мероприятий, осуществленных до настоящего времени. Как было указано, было отмечено все возрастающее количество получаемых выгод, как например: а) создание единой системы доноров позволяет осуществлять более эффективное и результативное управление деятельностью и фондами; б) участие в руководящих и технических комитетах объединенных фондов позволяет осуществлять строгое управление рисками и регулярный контроль над процессами; в) наличие единой комплексной системы повышает синергию в отношениях между донорами, обеспечивающими поддержку для одного и того же сектора, или оптимальное выполнение общих функций и обязанностей для принятия эффективных мер; д) создание объединенного фонда обеспечивает последовательный и эффективный порядок осуществления финансируемых мероприятий, исключает дублирование и обеспечивает большую результативность; и е) применение эффективного и комплексного планирования позволяет осуществлять многолетний обзор имеющихся финансовых средств.

36. Продолжение этой политики также является необходимым в силу потребностей нынешнего критически важного момента в условиях, когда осуществление Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года требует применения подхода, предполагающего участие многочисленных заинтересованных сторон и механизмов финансирования. Помимо обеспечения ресурсами своих собственных программ ПРООН призвана играть важную роль в мобилизации инвестиций и других ресурсов на цели развития с тем, чтобы страны могли реализовать цели в области устойчивого развития. Прямая бюджетная поддержка и объединенные фонды представляют собой один из таких механизмов и вряд ли будет возможно отказаться от использования таких проверенных механизмов финансирования в момент, когда требуется применение новаторского и комплексного финансирования. Будущее сотрудничества в области развития, включая сотрудничество Юг-Юг и трехстороннее сотрудничество и его эффективность в достижении этих критически важных целей требует использования всевозможных механизмов финансирования, которые дополняют национальные ресурсы и поддерживают национальные программы и инициативы.

37. Объединенные фонды являются критически важным механизмом для финансирования Рамочной программы Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития (РПООНПР). В руководящих принципах РПООНПР предусмотрено, что система Организации Объединенных Наций должна предлагать правильное сочетание финансовых источников и механизмов для достижения определенных национальных приоритетных задач в конкретных условиях. Страновые объединенные фонды представляют собой один из таких типов механизмов финансирования. Они функционируют в более широкой финансовой экосистеме, включая фонды, управляемые другими партнерами (например, Всемирный банк, региональные банки развития), двусторонняя официальная помощь в целях развития для индивидуальных проектов, кредиты и займы по линии международных финансовых учреждений, национальные ресурсы, предоставляемые за счет национальных бюджетов, и част-

ные и новаторские источники финансирования, в особенности в странах со средним уровнем доходов. Объединенные фонды способствуют повышению национальной ответственности посредством ориентации этого процесса на конкретную страну, его тесной увязки с национальными приоритетными задачами и использования национальных систем, поощряя при этом взаимную подотчетность и обеспечивая подотчетность доноров и реципиентов за результаты в области развития.

38. ПРООН признает, что прямая бюджетная поддержка является механизмом финансирования развития, который поощряет национальную ответственность, транспарентность и согласованность в деле предоставления помощи и согласования с национальными бюджетными приоритетными задачами. Этот финансовый механизм воплощает в себе принципы национальной ответственности, которые уже давно отстаивает ПРООН и которые предусмотрены в Декларации тысячелетия, Монтеррейском консенсусе по финансированию развития, Парижской декларации по повышению эффективности внешней помощи, Глобальном партнерстве по эффективному сотрудничеству в целях развития, Аддис-Абебской программой действий, Повестке дня в области устойчивого развития на период до 2030 года и всех других глобальных обязательствах, в которых участвует ПРООН и которым она оказывает помощь. Настоятельно необходимо, чтобы ПРООН использовала свой мандат и компаративные преимущества для оказания поддержки национальному потенциалу на всех уровнях в целях ведения переговоров, управления и использования прямой бюджетной поддержки для достижения результатов в области развития. Можно избежать фрагментации помощи путем использования секторальной бюджетной поддержки которая позволяет сократить связанные с помощью операционные расходы реципиентов посредством направления финансовых средств, полученных от многих доноров в один механизм с целью реализации определенных на национальном уровне программ, которые пользуются международной поддержкой.