



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

Distr.
GENERAL
DP/1997/9
23 December 1996

RUSSIAN
ORIGINAL: ENGLISH

Вторая очередная сессия 1997 года
10—14 марта 1997 года, Нью-Йорк
Пункт 3 предварительной повестки дня
ПРООН

ДРУГИЕ ФОНДЫ И ПРОГРАММЫ ФОНДА КАПИТАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ
ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Доклад Администратора

РЕЗЮМЕ

Проекты ФКРООН в основном направлены на сокращение нищеты через подходы, способствующие улучшению местного управления, динамичного частного сектора и участия гражданского общества в инициативах по развитию. С этой целью ФКРООН расширяет свою деятельность в новаторских областях участия: местные фонды развития, экологическое развитие и микрофинансирование. Эти меры, предпринятые в тесном партнерстве с правительствами и ПРООН, опираются на усилия в наименее развитых странах, в целях демократизации, децентрализации принятия решений и передачи руководства ресурсами местным органам власти и общинным организациям и дополняют их. Основываясь на рекомендациях доклада по оценке возможностей, ФКРООН в настоящее время пересматривает весь свой проектный цикл, чтобы обеспечить расширение местного участия в разработке проектов. Он также работает над тем, чтобы полностью учесть все приобретенные уроки на ключевых стадиях принятия решений по проектному циклу.

Исполнительный совет, возможно, пожелает принять к сведению исполнительный доклад, утвердить и поддержать усилия ФКРООН по концентрации своей основной деятельности на хорошем местном управлении, децентрализации и участии в рамках своего мандата и поощрению всех стран к увеличению их взносов в Фонд.

I. ЦЕЛЬ И ПРЕДЫСТОРИЯ

1. Настоящий доклад является ответом на решение Исполнительного совета 95/9, в котором Совет рекомендовал Администратору продолжать совершенствование направленности деятельности Фонда капитального развития Организации Объединенных Наций на развитие общин.

2. В свете решения Исполнительного совета 95/9 ФКРООН внес радикальные изменения в практику осуществления своей деятельности. Фонд более точно определил направленность, пошел на риск, инициировал шаги по максимизации воздействия своих программ и усилил мобилизацию своих ресурсов до такого уровня, когда вклад ФКРООН в общее развитие представляется гораздо большим, чем его сравнительный объем. Фактически именно, благодаря небольшим масштабам, ФКРООН может проявлять новаторские и экспериментальные подходы, которые могут быть повторены в большем объеме более крупными донорами и другими органами ООН. В результате своего активного участия в развитии общины ФКРООН выявил, что устойчивое сокращение нищеты может быть достигнуто только в обстановке хорошего местного управления и участия общины. Публикацией своего программного документа, Сокращение бедности, участие и местное управление: роль для ФКРООН, в августе 1995 года ПРООН формально включил эту новую цель в официальную политику. Упор на местное управление имеет смысл только тогда, когда ФКРООН работает в условиях, когда ключевые финансовые и административные функции по капиталовложениям в сельскую инфраструктуру децентрализованы и переданы правительствами соответствующим местным властям и где эти власти в состоянии принимать свои решения по инвестициям путем прямых консультаций с гражданским обществом. В этих условиях Фонд получает уникальную возможность использовать свою помощь в форме финансовых субсидий в качестве стимула, объединяющего общины, местные власти и частный сектор в партнерских отношениях.

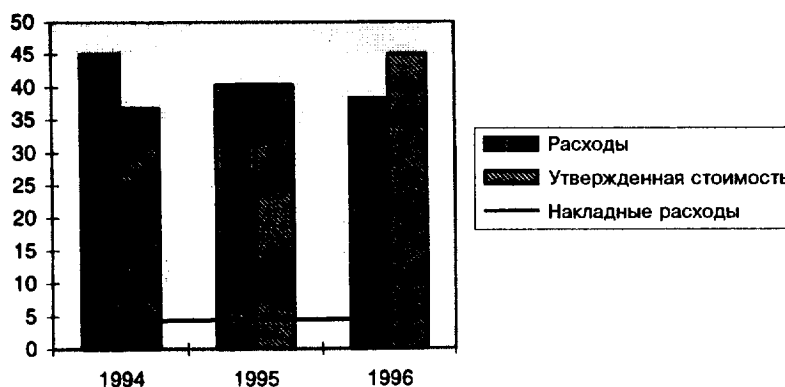
3. В ноябре 1995 года ФКРООН представил своим донорам план достижения значительного прогресса в течение следующих трех лет, направленный на решение задач, заложенных в программном документе, при условии, что будет гарантирован достаточный уровень финансовой безопасности. Затем Фонд запросил спонсорскую помощь для проведения оценки возможностей по определению слабых мест, которым следует уделить внимание, чтобы решить программные задачи. В своем заключительном докладе, представленном в июле 1996 года, группа по оценке подтвердила, что ФКРООН в состоянии достичь более высокого уровня с новаторскими проектами участия и что он обладает потенциалом для того, чтобы играть важную роль катализатора в международном сотрудничестве в области развития. В докладе было также отмечено, что еще многое следует сделать, чтобы осуществить наиболее грандиозную программу, избранную ФКРООН. В ответ на оценку ФКРООН выработал план действий и в настоящее время претворяет в жизнь основные рекомендации. ФКРООН воспринял этот вызов серьезно: в конце 1997 года будет проведен обзор хода выполнения плана действий и еще через два года будет определена полезность Фонда в качестве эффективной организации в области развития для XXI века. Если ФКРООН не добьется удовлетворительного прогресса к 1999 году, доноры могут прекратить финансирование.

II. ПРОГРАММНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ

4. Деятельность ФКРООН в 1995—1996 годах. Проекты, одобренные ФКРООН на двухлетний период, были в основном направлены на сокращение нищеты путем подходов, которые способствовали совершенствованию местного управления, динамичного частного сектора и участия гражданского общества в инициативах по развитию. Эти усилия, предпринятые в тесном партнерстве с правительствами и ПРООН, укрепляют и поддерживают усилия в наименее развитых странах (НРС) в целях демократизации, децентрализации принятия решений и передачи управления ресурсами местным органам власти и общинным организациям. Опыт на местах показал, что, когда права собственности и руководства сохраняются на местах, появляется большая вероятность того, что инвестиции будут соответствовать местным нуждам и что инфраструктура сохранится и после проектного цикла. По этой причине ФКРООН продолжал углублять и расширять свое сотрудничество с местными властями, концентрируясь больше на обусловленных спросом механизмах обеспечения инфраструктуры, планирования и управления программами общественных инвестиций и наращивания возможностей на местном уровне. Стоимость утвержденных новых проектов ФКРООН составили 40,4 млн. долл. США в 1995 году и 50 млн. долл. США в 1996 году. Стоимость утвержденных проектов растет в то время, как

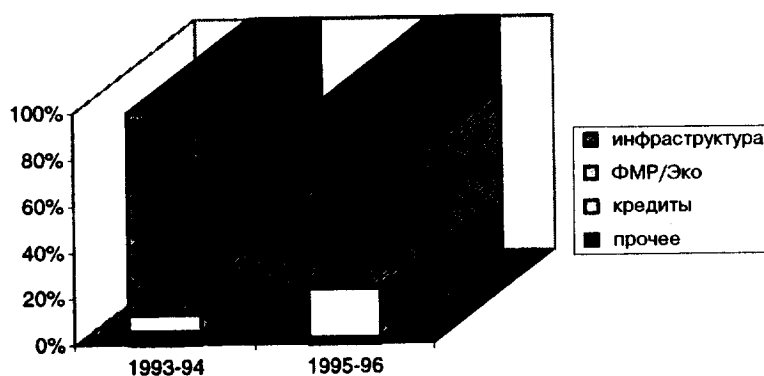
резервы Фонда сокращаются. Резервы сохраняются на уровне в два раза большем обязательного уровня, чтобы дать возможность ФКРООН выполнить свои предстоящие обязательства по крайней мере на два года. Кроме того, накладные расходы ФКРООН остаются низкими. В результате более строгого финансового контроля объем невыполненных обязательств также сокращается с каждым годом: с 241,5 млн. долл. США в 1993 году до 200,5 млн. долл. США в 1996 году (см. рис. 1).

Рис. 1. Расходы, утвержденная стоимость и накладные расходы, 1994—1996 гг.



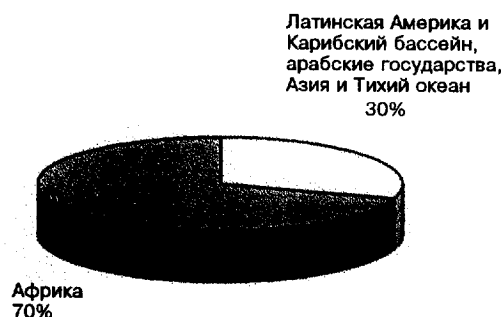
5. Сохраняя верность новой цели своей политики, ФКРООН активизировал свою деятельность в новых областях участия: местные фонды развития, экоразвитие и микрофинансирование. В предыдущее двухлетие планы инфраструктурных проектов, включая ирригационные системы, сельские дороги, рынки, водоснабжение и системы санитарии, средства для образования и здравоохранения составляли 73 процента утвержденных фондов. В текущем двухлетии эти цифры несколько сократились, что дало возможность увеличить финансирование местного развития и фонды экоразвития с прежнего уровня в 14 процентов до нынешнего уровня в 44 процента. Финансирование кредитных и гарантийных схем увеличилось с семи процентов до 21. В настоящее время 70 процентов ресурсов программы ФКРООН тратятся в Африке, а оставшиеся 30 процентов распределяются между Азией, арабскими государствами и Латинской Америкой (см. рис. 2 и 3).

Рис. 2. Выделенные средства ФКРООН на 1993—1994 годы и 1995—1996 годы



/...

Рис. 3. Географическое распределение расходов ФКРООН



6. **Фонды местного развития.** Фонды местного развития (ФМР) являются децентрализованными финансовыми фондами, доступными и управляемыми местными властями и общинами для обусловленных спросом государственных инвестиций в небольшие сельские инфраструктуры. Проект ФМР в Камбодже (3 млн. долл. США) обеспечивает средства для сооружения первоочередных проектов сельских инфраструктур, которые были определены в результате планирования на принципах соучастия с привлечением общин на низовом уровне. Второй этап проекта на Палестинских территориях (3 млн. долл. США) был одобрен в 1996 году. Цель проекта — дать возможность деревенским советам и общинам определять, устанавливать первоочередность, готовить и осуществлять местные проекты микрофинансирования для улучшения социально-экономических условий. Микропроекты включают сельские дороги, начальные школы, мелиорацию земель, переработку и удаление отходов и медико-санитарные объекты. Другая важная цель — проверить пригодность этой методологии для повторного использования.

7. **Экоразвитие.** Экоразвитие — подход, обеспечивающий “экологические обмены”, при которых общины заключают контрактные соглашения, обязуясь работать над долгосрочным восстановлением экологически неустойчивых районов в обмен на инвестиции для первостепенных нужд общины, таких как энергетика, ирригация или жилье. Проект экоразвития в Амбату Буэни, Мадагаскар, нацелен на улучшение состояния миграции из сельской местности в город, которая привела к ухудшению местных экологических систем. Программа на общую сумму в 5,8 млн. долл. США состоит из двух компонентов: инициатива сельского развития для оказания поддержки управлению общинами в 45 деревнях и проект по улучшению обмена между городом и сельскими районами путем учреждения фонда муниципального развития для проведения срочных восстановительных работ. В Мавритании программа инвестиций в области Асаба, стоящая 11 млн. долл. США, предоставляет контракты в области местного развития в целях устойчивого землепользования в деревне, одновременно финансируя проекты экономического и общинного развития, которые были определены местными населением как первоочередные.

8. **Деятельность по кредитам и гарантиям.** Идя навстречу нуждам общин и определяя новаторские пути предоставления кредитов, ФКРООН поддерживает децентрализованные и предназначенные для сельских районов программы предоставления микрокредитов бедным и помогает местным финансовым посредникам (местным отделениям официальных банков, НПО, предлагающим финансовые услуги, деревенским банкам и кооперативам и т.п.) получить необходимый капитал для обеспечения займов микропредпринимателям. В двухлетний период 1995—1996 годов фонд предоставил кредитные возможности большему числу бенефициариев на деревенском и общинном уровне. Например, в партнерстве с ПРООН ФКРООН в рамках проекта стоимостью 2,4 млн. долл. США помог Лесото достичь большей экономической независимости, частично поощряя местное предпринимательство и возможности трудоустройства. Кроме кредитов малым предприятиям проект предоставил гарантийный фонд банку

Лесото в качестве поощрения по предоставлению кредитов мелким заемщикам и укреплению расширенной сети местного кредита. В области Мванза, Танзания, в рамках проекта стоимостью в 2,6 млн. долл. США создается механизм по мобилизации местных сбережений и предоставлению кредита сельским и городским микропредпринимателям. В соответствии с другой инициативой ФКРООН также внес вклад в качестве члена-основателя в создание Консультативной группы помощи беднейшим, которую возглавляет Всемирный банк (КГПН). Эта группа поддерживает микрофинансовые институты, которые представляют услуги в области кредитов и/или сбережений самым бедным.

9. Одновременно со своей деятельностью по созданию фондов ФКРООН активно участвует в развитии технического сотрудничества и диалога между НРС, давая возможность местным профессионалам по развитию выгодно использовать опыт друг друга. В 1995 году ФКРООН способствовал организации семинара по планированию районного развития, чтобы дать возможность угандийским чиновникам использовать опыт проекта ФКРООН в провинции Куангнам Дананг, Вьетнам. Аналогичная деятельность в 1996 году позволила группе профессионалов из Малави посетить семинары по развитию и планированию в Уганде. Эти обмены по линии Юг-Юг также включали инициативы по организации встреч исследователей и практиков, участвовавших в проектах ФКРООН по местным фондам развития в различных странах, чтобы обсудить общие проблемы по разработке и претворению в жизнь проектов.

10. ФКРООН инициировал несколько фундаментальных изменений, которые должны повысить качество разработки новых проектов. Хотя Фонд и руководствуется солидным опытом, он постоянно вторгается в новые сферы экспериментирования, чтобы найти новаторские и более эффективные пути работы и преодоления вызовов и препятствий. Базируясь на рекомендациях упомянутого выше доклада по оценке возможностей, ФКРООН в настоящее время пересматривает весь свой цикл проектов, который традиционно основывался на штаб-квартирах. Например, такой традиционный программный механизм, как миссия планирования и определения проектов (МПОП), был ликвидирован и заменен процессом, диктуемым больше полевыми условиями, который начинается с диалога и совместного планирования на местном уровне. Разработка проекта также была модифицирована, чтобы систематически включать разнообразные консультативные процессы. Вообще, больше инвестиций вкладывается в деятельность, предшествующую выработке проекта, а коррективы проектного цикла подчеркивают разнообразие первоначальных предположений и более глубокое сотрудничество с партнерами.

11. Оценки. С 1992 года по 1996 год ФКРООН провел оценку 44 проектов, большинство из которых было разработано до воплощения в жизнь новой политики Фонда. В соответствии со своей приверженностью к прозрачности ФКРООН регулярно публикует свои результаты оценок, как положительные, так и отрицательные. К положительным результатам следует отнести то, что некоторые проекты достигали впечатляющего успеха, когда в них соединились разумная концепция проекта и оптимальное вовлечение бенефициариев. Как показали исследования, к негативным можно отнести сохраняющиеся проблемы в области разработки проекта, частое отсутствие институциональной устойчивости и часто — лишь частичное достижение целей. И наконец, результаты показали смешанную, но устойчиво улучшающуюся деятельность по участию общины, закупке оборудования и соответствующих материалов, управлению кадрами и подготовке и сокращению перерасхода времени и средств. Как упоминалось выше, недавно были введены новые процедуры разработки, касающиеся этих проектных проблем.

12. ФКРООН признал, что ему необходим эффективный механизм для полного учета извлеченных уроков на ключевых стадиях принятия решений проектного цикла. С этой целью ФКРООН систематически готовит планы действий по оценке, включающие главные рекомендации, которые будут осуществлены партнерами по проекту. Контроль за ходом выполнения этих планов проводится ежегодно. До сих пор были получены удовлетворительные результаты: 50 процентов рекомендаций претворены в жизнь полностью, 25 процентов — частично и только 25 процентов не учтены. ФКРООН учредит комитет по обзору оценок, чтобы добиться учета уроков, извлеченных из одного проекта, в аналогичных проектах, находящихся в разработке. В 1995 году был введен ряд других изменений в системы контроля и

оценок ФКРООН с упором на улучшение тщательности и качества оценок и введение более профессиональных методов и инструментов. Новые проекты должны теперь выработываться при наличии всеобъемлющего плана контроля и оценок, включая бюджеты, штатные расписания и графики проведения контроля и оценок — совершенно иной подход по сравнению с относительно поверхностным отношением, которое проявлялось в прошлом. От каждого проектного соглашения теперь требуются ключевые показатели работы и круг вопросов для сбора первоначальных данных. Чтобы помочь этому процессу были выработаны набор показателей работы по сектору и директивные инструкции по сбору первоначальных данных, которые занесены в Руководством по осуществлению программы. Наконец, ФКРООН также впервые начал привлечение местных партнеров к разработке и использованию средств контроля и оценок. Было начато пробное введение методов совместной оценки, такой как группы контроля в деревнях и оценка со стороны бенефициариев. Считая, что определение успеха проекта самими бенефициариями может обеспечить более впечатляющую степень прогресса и воздействия, ФКРООН начал проводить семинары участников с целью отбора показателей осуществления проектов.

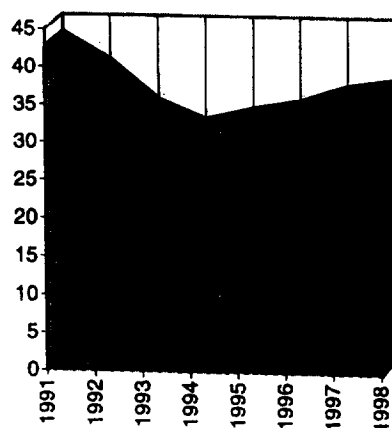
13. Реструктуризация. За последние два года ФКРООН предпринял ряд шагов, для повышения внутренней эффективности и реакции на проблемы на местах. В марте 1995 года Фонд ликвидировал два поста руководителей отделов и создал стройную штатную структуру, которая дала экономию в административных расходах и улучшила оперативную эффективность в штаб-квартирах. В дополнение, как часть своих собственных усилий по организационной децентрализации, Фонд будет направлять сотрудников по странам из штаб-квартир на места. Он также передал дополнительные полномочия сотрудникам программы в странах получателях помощи.

14. Совместное программирование. В течение 1995-1996 годов заметно активизировались усилия по обеспечению взаимодополнения и преемственности программ ФКРООН со страновыми программами ПРООН. Хотя между ними всегда имела высокая степень сотрудничества, теперь наблюдается еще большее взаимодействие. Что касается совместного финансирования на уровне стран, можно привести несколько впечатляющих примеров проектов ФКРООН, которые дополняли ресурсы ПРООН. В Бутане кредит ФКРООН и деятельность ФМР тесно интегрированы в рамки странового сотрудничества ПРООН в целях содействия хорошему управлению и устойчивому жизненному уровню. Проект в Малави стоимостью в 2 млн. долл. США обеспечивает поддержку в виде финансовых субсидий для микропроектов, включающих восстановление или улучшение небольших социальных и экономических инфраструктур. В Уганде ФКРООН и Всемирный банк разрабатывают местный фонд развития, при котором ФКРООН обеспечит 8 млн. долл. США для начала планирования инфраструктуры на принципах соучастия. В случае успеха этого начинания Всемирный банк внесет до 100 млн. долл. США, чтобы расширить рамки действия фонда. В Камбодже ФКРООН имеет два проекта по местным фондам развития. Оба они были структурно включены в Бюро ПРООН/ООН по проектным службам Программы реабилитации и реинтеграции в Камбодже на стадии разработки. В Замбии пятилетний проект по планированию и осуществлению районного развития стоимостью в 3,7 млн. долл. США служит примером совместной поддержки со стороны ПРООН и ФКРООН децентрализации финансирования, планирования и управления инфраструктурой.

15. Управление финансами. С рекордного уровня в 42,8 млн. долл. США в 1991 году взносы сократились до 39,2 млн. долл. США в 1992 году; 33,8 млн. долл. США в 1993 году; и 31,4 млн. долл. США в 1994 году. Однако 1995 год стал свидетелем увеличения взносов до 32,9 млн. долл. США, в 1996 году ожидается, что общие взносы дойдут до 34 млн. долл. США. Общая сумма взносов в 1997 году и в 1998 году прогнозируется на уровне 35 млн. долл. США и 37 млн. долл. США соответственно (см. рис. 4). Рост взносов и основное финансирование ФКРООН на следующие три года являются прямым результатом призыва Фонда, обращенного к донорам. В решении, принятом в начале 1996 года, главные доноры ФКРООН (на встрече, на которой были представлены правительства Бельгии, Дании, Нидерландов, Норвегии, Франции, Швейцарии, Швеции и Японии) согласились продолжить финансирование ФКРООН на нынешнем или более высоком уровне до конца 1999 года. В этот период

Фонд должен показать большую эффективность в осуществлении своей политики, предпочитая децентрализацию и местное управление. Доноры признали, что новая политика ФКРООН ориентирована на то, чтобы дать новый толчок работе Организации. В 1999 году доноры проведут оценку работы ФКРООН, на основе которой они представят доклад Исполнительному совету. Если Фонд не сделает достаточного прогресса в осуществлении своей новой политики к тому времени, его финансирование может быть прекращено.

Рис. 4 Взносы ФКРООН 1991—1998 гг.
(1996—1998 гг., предварительная оценка)



III. РЕШЕНИЕ ИСПОЛНИТЕЛЬНОГО СОВЕТА

Исполнительный совет, возможно, пожелает:

1. Принять к сведению настоящий доклад;
2. Обратиться с призывом ко всем странам увеличить их взносы в Фонд капитального развития Организации Объединенных Наций;
3. Утвердить и поддержать усилия ФКРООН по концентрации своей программной деятельности на хорошем местном управлении, децентрализации и участии в рамках его мандата.
