



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

Distr.: General  
31 July 2000  
Russian  
Original: English

---

Третья очередная сессия 2000 года  
25–29 сентября 2000 года, Нью-Йорк  
Пункт 7 предварительной повестки дня  
**Финансовые, бюджетные и административные вопросы**

**Обновленный вариант рамок для распределения  
ресурсов и пересмотренный вариант многолетних  
рамков финансирования (МРФ)**

*Резюме*

В настоящем документе освещаются основные результаты, которые были получены с середины 1999 года в связи с осуществлением многолетних рамок финансирования (МРФ) при помощи механизмов стратегических рамок, ориентированных на достижение конкретных результатов (СРР), и ежегодных докладов, ориентированных на результаты проведенной работы (ЕДОР). Как указывается в настоящем документе, введение ориентированной на конкретные результаты системы управления открыло новые возможности для проведения работы и позволило сосредоточить внимание всех подразделений организации на вопросах улучшения планирования, управления, контроля и достижения результатов. Хотя пока еще довольно рано говорить о каких-либо окончательных выводах, анализ процессов СРР/ЕДОР по состоянию на сегодняшний день уже позволил извлечь ряд важных уроков, что даст возможность дополнительно улучшить процесс достижения конкретных результатов.

## **I. Введение**

1. В своем решении 99/23 Исполнительный совет призвал Администратора представить Исполнительному совету на его годовой сессии 2000 года доклад, содержащий предложения относительно необходимого пересмотра и обновления многолетних рамок финансирования (МРФ), информацию об извлеченных уроках и предложения относительно сроков и структуры представления заключительного доклада о МРФ (ЗДМРФ). В том же решении Совет также призвал Администратора представлять обновленный вариант комплексных рамок ресурсов (КРР) на основе таблицы 4 МРФ, а также стратегические результаты и комплексные рамки ресурсов для фондов и программ, управляемых ПРООН.
2. В настоящем докладе представлены ответы на решение 99/23 Исполнительного совета, а также информация о ходе рассмотрения основных вопросов, касающихся МРФ, начиная с разработки странами отделения в мае 1999 года стратегических рамок, ориентированных на достижение конкретных результатов (СРР). Процесс подготовки ежегодных докладов, ориентированных на результаты проведенной работы (ЕДОР), занял несколько больше времени, чем первоначально предполагалось, и необходимость тщательного анализа как самого процесса, так и его последствий заставила перенести представление настоящего доклада с годовой сессии 2000 года на нынешнюю сессию.
3. Все вопросы, касающиеся управляемых ПРООН фондов и программ были рассмотрены отдельно (DP/2000/CRP.10), и Исполнительный совет принял это к сведению в своем решении 2000/15.
4. Как говорится в настоящем документе, ПРООН оперативно приступила к оценке последствий и уроков мероприятий МРФ/ЕДОР, проводимых на протяжении прошедшего года, с тем чтобы укрепить их потенциал в сфере управления в интересах получения конкретных результатов. В то же время сейчас дополнительное внимание следует уделить финансовым ресурсам, особенно сохраняющейся тенденции, затрагивающей основные ресурсы. Сохранение нынешней тенденции в форме стагнации объема основных ресурсов может поставить под угрозу способность ПРООН в полной мере обеспечить результаты, предусмотренные в МРФ.

## **II. История вопроса**

5. В МРФ, одобренных Исполнительным советом в его решении 99/23, впервые были определены основные стратегические цели ПРООН в рамках четырехлетнего периода и установлена четкая связь между ними и требуемыми финансовыми ресурсами. Утверждение МРФ явилось основой для упрочения ориентированной на достижение конкретных результатов системы управления (СУКР) в ПРООН и позволило внедрить радикально новый, в большей степени ориентированный на активную деятельность подход к управлению процессом получения результатов.
6. В то же время МРФ поставили перед организацией задачу и предоставили ей возможности. Эта задача обусловлена тем фактом, что в МРФ разъясняются

искомые результаты деятельности ПРООН и при этом предоставляется база, по сравнению с которой деятельность Организации Объединенных Наций могла бы и будет оцениваться в конце периода программирования. Возможность заключается в ориентации ПРООН на будущие потребности, в улучшении стратегического руководства и более эффективном использовании ресурсов организации в ориентированных на конкретные результаты областях, как на корпоративном, так и на страновом уровнях. Подготовка планов работы (DP/2000/8) предназначалась именно для того, чтобы задействовать эту возможность и представить набросок для более эффективного распределения ресурсов в целях улучшения процесса получения результатов.

7. При разработке МРФ было обеспечено сочетание как централизованного, так и децентрализованного подходов. В то время как СРР представляют собой корпоративные рамки, отражающие основные области деятельности ПРООН, реальное содержание с точки зрения предполагаемых результатов, уроков и показателей в области развития определялось конкретным страновым контекстом.

8. В основе подхода МРФ лежит строгий контроль за процессом получения результатов при помощи регулярной отчетности и использование конкретных показателей/критериев. В результате этого ПРООН потребуются подготавливать два вида докладов в течение периода действия МРФ:

а) годовые доклады о результатах деятельности (один для каждого странового отделения и корпоративный доклад);

б) заключительный доклад в конце периода в 2003 году, содержащий глобальную оценку деятельности организации на протяжении всего цикла МРФ.

9. Первый корпоративный ЕДОР, охватывающий деятельность в 1999 году, был представлен Исполнительному совету на его годовой сессии 2000 года. В своем решении 2000/15 Совет высоко оценил усилия Администратора и его персонала по подготовке ЕДОР и призвал поощрять и дополнительно совершенствовать процесс составления ежегодного доклада в качестве составной части МРФ. Замечания, сделанные многими членами Совета и наблюдателями на годовой сессии также позволили дополнительно улучшить эту методологию.

### **III. Обзор МРФ по состоянию на сегодняшний день: извлеченные уроки**

10. Хотя пока еще рано делать окончательные выводы на основе опыта, полученного по состоянию на сегодняшний день в связи с использованием СУКР, с учетом того, что она была введена относительно недавно, только приблизительно 18 месяцев назад, на практике процесс подготовки МРФ и ЕДОР свидетельствовал об успехе этой деятельности и позволил определить ряд вопросов, требующих дополнительного внимания и усилий.

11. Во-первых, важно подчеркнуть, что введение СУКР в ПРООН обусловило коренной сдвиг в видении того, каким образом организация оценивает себя и обеспечивает управление результатами на всех уровнях. Важно то, что в

настоящее время процесс подготовки МРФ и ЕДОР предоставляет оперативную систему как на корпоративном, так и на страновом уровнях, что позволяет ПРООН лучше контролировать, определять и демонстрировать результаты, важное значение и использование ее многостороннего финансирования. Однако введение нового подхода СУКР в рамках столь короткого промежутка времени заставило всех сотрудников освоить большой объем новой информации и поставило перед организацией большие задачи в том, что касается сроков и как людских, так и финансовых ресурсов. При этом ряд важных факторов имели решающее значение, поскольку они позволили ПРООН оперативно заняться осуществлением повестки дня, связанной с СУКР, а именно:

- a) желание сотрудников принять и признать ценное значение новых инструментов для улучшения процесса получения результатов;
- b) устойчивый характер приверженности старшего руководства;
- c) решительная поддержка со стороны Исполнительного совета.

12. Корпоративный ЕДОР за 1999 год подтвердил, что в значительной степени деятельность ПРООН по программам соответствует предполагаемым результатам и конечным показателям МРФ. ПРООН по-прежнему выступает в качестве организации, основывающейся на стратегической поддержке и укреплении потенциала, при этом самое большое число результатов относится к этим областям. СРР и ЕДОР также являются одним из важных механизмов для дальнейшего улучшения и совершенствования стратегической направленности деятельности Организации и основных областей получения результатов.

13. Процесс подготовки ЕДОР, в частности анализ полученных данных, не свидетельствует о необходимости существенного пересмотра разработанных МРФ. Пока предлагается, чтобы такой пересмотр или улучшение осуществлялись в рамках корпоративного ЕДОР и являлись составной частью среднесрочного доклада о результатах МРФ.

14. Однако при подготовке ЕДОР был выявлен ряд вопросов, которые необходимо рассмотреть для того, чтобы прочно поставить СУКР в центр подходов ПРООН к вопросам управления. Это будет предусматривать разработку на протяжении нескольких следующих лет стратегии, предназначенной для обеспечения непрерывного контроля и повышения осведомленности и информированности о ключевых концепциях и методах, особенно в том, что касается вопросов, более подробно рассмотренных ниже.

## **Совершенствование методологии**

15. Один из комплексов вопросов касается ключевых аспектов методологии СРР/ЕДОР. Методология ЕДОР со всей ясностью свидетельствует о качественном скачке в работе ПРООН и может внести важный вклад в работу других организаций по вопросам развития, которые используют подходы СУКР, и улучшить процесс определения показателей деятельности. Естественно, что разработанная методология также требует дополнительного внимания в рамках продолжающихся систематических усилий по улучшению контроля за деятельностью. Ряд вопросов требует безотлагательного внимания.

16. Во-первых, большой объем многих СРР и ЕДОР свидетельствует о сохраняющейся потребности использовать более избирательные подходы при выборе результатов и конечных показателей для обеспечения того, чтобы эти документы сохраняли стратегический характер. Кроме того, дополнительные усилия следует предпринять для разъяснения целей и связей между СРР/ЕДОР и другими инструментами, такими, как общая страновая оценка (ОСО), Рамочная программа Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития (РПООНПР) и страновые рамки сотрудничества (СРС).

17. Информацию о партнерстве следует улучшить с точки зрения функций и обязанностей других партнеров по процессу развития в целях обеспечения учета ключевой связи между конечными показателями и искомыми результатами ПРООН, на которых покоится СРР. Более точная информация также необходима по вопросу о фактической роли ПРООН в контексте развития стран осуществления программ, особенно в том случае, если она дополнительно поддерживает усилия по координации помощи.

18. Оказалось трудно определить работу ПРООН в связи с информационно-пропагандистской деятельностью в рамках формата, предназначенного для увязки мероприятий с конкретными результатами. Хотя предпринимались попытки по рассмотрению этого вопроса в первой части ЕДОР, этого оказалось недостаточно, и данный вопрос рассматривается в целях улучшения отчетности по этому типу деятельности во втором ЕДОР. Анализ этого вопроса чрезвычайно важен с учетом присутствующей в ЕДОР тенденции, свидетельствующей о том, что ПРООН уделяет огромное внимание такому типу деятельности по вопросам политики на верхнем уровне, которая, как правило, включает большой информационно-пропагандистский компонент.

19. Другая проблема, которая особо наглядна в случае с ЕДОР, обусловлена недостаточной степенью отчетности по межсекторальным вопросам, которые также включают связь между национальным и международным уровнями. Примером этого служит доклад о мероприятиях и результатах, связанных с работой Глобального экологического фонда (ГЭФ), Фонда капитального развития Организации Объединенных Наций (ФКРООН), Бюро Организации Объединенных Наций по борьбе с опустыниванием и засухой (ЮНСО) и Фонда Организации Объединенных Наций для развития в интересах женщин (ЮНИФЕМ), и мероприятиях в рамках как региональных, так и глобальных программ. Необходимо обеспечить более четкое руководство для того, чтобы страновые отделения знали о масштабе и комплексном характере отчетности по ним, с тем чтобы обеспечить более подробный и точный анализ.

20. Управление в интересах получения конкретных результатов основывается на определении поддающихся измерению целей и на использовании четких показателей и критериев, позволяющих выходить за рамки самостоятельной оценки и проводить определенный объективный мониторинг прогресса и деятельности, как на страновом, так и на корпоративном уровне. Ряд страновых отделений указали на этот аспект МРФ в качестве одного из их самых позитивных элементов. Было разработано три типа показателей:

а) *показатели положения*, которые создают основу для оценки изменений на макроуровне в процессе развития;

б) *конкретные показатели страновых отделений*, которые обеспечивают средства для контроля за прогрессом в области достижения целей;

с) *общие показатели*, которые предназначаются для оценки деятельности ПРООН в ключевых областях получения результатов.

21. Хотя СРР и ЕДОР показывают, что страновые отделения надлежащим образом использовали показатели и критерии, также ясно, что они нуждаются в дополнительном руководстве и поддержке в связи с развитием этого подхода. В частности, одним из слабых мест ЕДОР за 1999 год являлось использование показателей положения для определения изменений в процессе развития на макроуровне и его воздействия. Этот вопрос сейчас рассматривается, и следующее поколение ЕДОР будет также включать новаторскую и эффективную связь между показателями положения и показателями развития людских ресурсов, которые создают основу для доклада о развитии людских ресурсов («Human Development Report»). Это позволит значительно улучшить контроль и отчетность в связи с тенденциями в области развития людских ресурсов на страновом уровне.

22. В выводах первого ЕДОР также подчеркивалась необходимость разработать простой, ограниченный подход к оценке корпоративной деятельности с определением ряда ключевых общих показателей. Это будет содействовать как сбору, так и представлению информации, не нанося ущерба оценке тенденций в работе. Это вместе с более точными и соответствующими показателями положения укрепит усилия по демонстрации связи между результатами ПРООН и воздействием на процесс развития.

## **Пересмотр СРР**

23. Хотя образцы СРР, содержащиеся в приложении к документу DP/1999/CRP.12, предоставляют на начальном этапе возможность осветить области сравнительного преимущества ПРООН, эти инструменты следует дополнительно упростить. Цель заключается в создании более совершенного и обновленного образца, который лучшим образом отражает ключевые области получения результатов и стратегическую направленность ПРООН, определенную в планах работы. Этот процесс проходит в настоящее время, и новые образцы будут основываться на ЕДОР за 2000 год.

## **Управление информацией**

24. Осваивая опыт прошлого года в связи с управлением и использованием объема информации, полученного в рамках МРФ и ЕДОР, ПРООН занимается созданием новой комплексной системы управления данными. Эта система будет содействовать контролю за результатами и обмену информацией в страновых отделениях, региональных бюро и на корпоративном уровне. Она также позволит ознакомить всех сотрудников с одним и тем же основополагающим и предусматривающим активную деятельность подходом к процессу получения результатов.

25. Важно рассмотреть связь между традиционной классификацией расходов ПРООН и новыми категориями СРР, с тем чтобы укрепить связь МРФ между программными областями, результатами и финансовыми ресурсами.

## **Результаты развития**

26. ЕДОР содержит обзор деятельности ПРООН во всех ключевых областях получения результатов, при этом освещаются сильные места, достижения и недостатки, которые требуют внимания в целях полного упорядочения деятельности ПРООН с учетом мнения Администратора о стратегически ориентированной организации. Поскольку общая направленность результатов деятельности ПРООН связана с разработкой политики и укреплением организационного потенциала, в докладе также представлена отличная эмпирическая основа для контроля за проходящим преобразованием ПРООН в организацию консультативного обслуживания верхнего уровня с надлежащим комплексом мероприятий низового уровня.

## **Обязанности организации**

27. Первый корпоративный ЕДОР представляет собой многоцелевой инструмент с последствиями для различных сфер ответственности организации. Как таковые, подразделения штаб-квартиры перешли к анализу их соответствующих сфер компетенции с целью упорядочить организационные ресурсы для получения максимальной отдачи. Основными подразделениями являются: Бюро по политике в области развития (БПР), Бюро по вопросам управления (БУ), Бюро по ресурсам и стратегическому партнерству (БРСП), Бюро по оценке и Группа оперативной поддержки (ГОП).

28. Работа между этими подразделениями распределяется следующим образом: ГОП будет координировать все вопросы СРР/ЕДОР и процесс развития этой системы в ПРООН. В рамках координации ГОП БПР будет рассматривать все аспекты, связанные со стратегической поддержкой и будущей ориентацией. Углубленный анализ ЕДОР уже является одной из основных движущих сил, лежащих в основе перестройки БПР и создания его новых служб. БУ, отвечающее за общее планирование ресурсов ПРООН, что включает как бюджет по программам, так и двухгодичный вспомогательный бюджет, будет с учетом этого отвечать за комплексные рамки ресурсов (КРР) в том, что касается развития, контроля и отчетности. Кроме того, БУ будет также проводить оценку других последствий МРФ/ЕДОР для процесса управления, особенно в том, что касается специализации людских ресурсов и их переквалификации. БРСП будет анализировать все аспекты поддержки ПРООН, оказываемой Организации Объединенных Наций, и отвечать за них, а Бюро по оценке будет обеспечивать методологическую поддержку и руководство в связи с созданием СУКР в целом, в частности применительно к показателям.

29. Первый период СРР/ЕДОР подтвердил, что подразделения штаб-квартиры, прежде всего региональное бюро, играют ключевую роль, гарантируя качество в целях дополнения усилий страновых отделений. Подход, принятый на этом начальном этапе, являлся гибким и основывался на тесном сотрудничестве с другими центральными подразделениями. В настоящее время уроки, извлеченные из этого опыта, позволили получить ряд предложений относительно содержания, структуры и планирования обратной связи, при этом подчеркнув необходимость принятия систематического и единообразного корпоративного подхода.

30. На уровне страновых отделений явно сохраняется необходимость обеспечить полное соответствие с другими программными инструментами, такими, как страновые рамки сотрудничества (СРС), план страновых отделений по вопросу об управлении (ПСОУ) и Рамочная программа Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития (РПООНПР), с тем чтобы обеспечить ясность и согласованность целей. Кроме того, ПРООН также анализирует связь между ключевыми аспектами страновых СРР и ЕДОР и отчетность по результатам работы, особенно в том, что касается деятельности представителей-резидентов ПРООН. Один из первоначальных шагов в этом направлении связан с выбором представителями-резидентами ключевых конечных показателей для включения в планы страновых отделений по вопросу об управлении (ПСОУ), за которые отделение будет отвечать в рамках анализа деятельности представителей-резидентов по состоянию на конец года.

31. Многие упомянутые выше вопросы будут являться составной частью следующего этапа профессиональной подготовки в рамках всей ПРООН. Для этого потребуются дополнительные ресурсы, и ПРООН необходимо будет заручиться поддержкой доноров.

### **Доклад МРФ (ЗДМРФ)**

32. Хотя еще довольно рано в настоящий момент подтвердить в полном объеме содержание ЗДМРФ, можно с определенностью сказать, что он предоставит возможность провести углубленный анализ основных извлеченных уроков и вопросов, которые возникли на протяжении первых двух лет использования МРФ, а также последствий этого для организации. Важно то, что он будет содержать обновленную информацию о работе ПРООН на протяжении всего цикла с указанием основных преимуществ и слабых мест, возникших на протяжении этого периода, а также сведения о совершенствовании применяемого организацией подхода верхнего уровня.

## **IV. Комплексные рамки ресурсов**

33. Комплексные рамки ресурсов (КРР) увязывают мероприятия, результаты и финансовые ресурсы.

34. Текущее положение с регулярными ресурсами и прогнозы в их отношении в конце первого года МРФ не подтверждают предположения, содержащиеся в решении 98/23 Исполнительного совета именно в том, что касается увеличения объема добровольных взносов. Администратор принимает меры по рассмотрению серьезного финансового кризиса организации.

35. В отличие от этого продолжался динамичный рост объема средств в целевых фондах/по линии покрытия расходов с участием третьих сторон и правительств. В 1999 году поступления в форме неосновных средств составили 69 процентов от общего объема ресурсов ПРООН, или 1,7 млрд. долл. США. Самыми важными областями поступлений являются: целевые фонды — 339 млн. долл. США; участие третьих сторон в покрытии расходов —

192 млн. долл. США; и участие правительств в покрытии расходов — 989 млн. долл. США (прочие суммы составляют 170 млн. долл. США).

36. Совокупные данные скрывают серьезный финансовый кризис, поразивший базу регулярных ресурсов ПРООН. Другие ресурсы не могут заменить собой достаточную, предсказуемую и надлежащую основу в форме регулярного финансирования, как это подчеркивается в ежегодном годовом обзоре финансового положения за 1999 год (DP/2000/29). Озабоченность по-прежнему вызывает тот факт, что на долю основных ресурсов приходится непропорционально малая часть от общего объема ресурсов в то время, когда они остаются основой беспристрастной, реализуемой с участием стран и определяемой странами программы сотрудничества ПРООН и поддержки, оказываемой страновой системе развития Организацией Объединенных Наций. На деле основные ресурсы составили лишь 28 процентов от общего объема ресурсов ПРООН в 1999 году (документ DP/2000/29).

## **V. Рекомендация**

37. С учетом того, что усилия по перестройке основной финансовой базы ПРООН, начало которым положило решение 98/23, не обеспечили предполагаемого увеличения объема основных ресурсов, Администратор испытывает озабоченность в отношении того, что может быть утрачена возможность, предоставляемая управлением, ориентированным на достижение конкретных результатов при помощи МРФ и связанных с ними инструментов. Кроме того, Администратор считает, что делегации полностью осознают последствия нынешнего финансового положения ПРООН. Полная информация об этом была представлена Исполнительному совету в его годовом докладе за 1999 год (DP/2000/23).

38. Признавая, что Исполнительному совету потребуется время для консультаций, Администратор считает, что было бы преждевременно представлять обновленный вариант КРР на нынешней сессии. Он предлагает представить пересмотренный вариант КРР вместе с его предложениями по двухгодичному бюджету на третьей очередной сессии 2001 года. Такое распределение по времени позволит Администратору провести консультации с Исполнительным советом и обеспечить таким образом отражение в обновленном варианте КРР высказанных мнений и их соответствие последующей деятельности по итогам проходившего в сентябре 2000 года совещания министров по ПРООН. Такой подход позволит также Администратору и Совету комплексно рассмотреть рамки финансирования ПРООН, охватив как бюджет по программам, так и вспомогательный бюджет.