



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

Distr.: General  
27 April 2004  
Russian  
Original: English

Ежегодная сессия 2004 года  
14–23 июня 2004 года, Женева  
Пункт 3 предварительной повестки дня  
Фонд капитального развития  
Организации Объединенных Наций

**Независимая оценка результативности Фонда  
капитального развития Организации Объединенных  
Наций: резюме**

*Резюме*

В настоящем резюме независимой оценки результативности Фонда капитального развития Организации Объединенных Наций, проведенной в соответствии с решением 99/22 Исполнительного совета, содержатся выводы оценки в отношении эффективности, действенности, актуальности и финансовой устойчивости Фонда капитального развития Организации Объединенных Наций (ФКРООН). Проводившие оценку консультанты вынесли ряд рекомендаций и предложили варианты для рассмотрения в контексте нынешних обсуждений будущей направленности, корпоративного управления и модели организации деятельности ФКРООН.

Независимая оценка результативности состояла из трех компонентов, осуществлявшихся автономными группами независимых консультантов (см. в приложении I обзор компонентов оценки). Полные тексты отчетов обо всех компонентах оценки имеются на веб-сайте Исполнительного совета [www.undp.org/execbrd](http://www.undp.org/execbrd).

Помощь в финансировании оценки оказали департамент Соединенного Королевства по международному развитию и бельгийский Фонд выживания, которые внесли для этого свои взносы. Остальные расходы на проведение оценки были покрыты за счет регулярных ресурсов ФКРООН.

Настоящий документ следует рассматривать в контексте ориентированного на конкретные результаты ежегодного доклада ФКРООН (DP/2004/17). В комплексе эти оценки функционирования и статуса Фонда используются в качестве источника информации при подготовке документа об административных мерах реагирования (DP/2004/19) — третьего документа, представляемого ФКРООН Исполнительному совету на его нынешней сессии.

## Содержание

	<i>Стр.</i>
Обзор отчета .....	3
Выводы в отношении функционирования ФКРООН .....	4
Выводы в отношении факторов, влияющих на функционирование ФКРООН .....	6
Выводы .....	7
Рекомендации .....	8
 Приложение	
Компоненты независимой оценки результативности деятельности ФКРООН 2004 года	19

## **Резюме сводного отчета о независимой оценке результативности ФКРООН**

### **«Универсалия менеджмент груп» (Universalia Management Group)**

#### **Обзор отчета**

1. «Универсалия» имеет честь представить Исполнительному совету Фонда капитального развития Организации Объединенных Наций (ФКРООН) настоящий заключительный отчет о независимой оценке результативности ФКРООН, проведенной на основании решения 99/22 Исполнительного совета ФКРООН.
2. Основной целью независимой оценки результативности было определение того, является ли ФКРООН эффективной, действенной и устойчивой организацией, сохранившей свое значение в контексте осуществления своего мандата в области борьбы с бедностью в наименее развитых странах (НРС). Вторая задача заключалась в оценке того, принял ли ФКРООН надлежащие меры в целях изменения стратегии Фонда, которые были предусмотрены в 1995 году и направлены на сужение диапазона деятельности Фонда с перспективой сосредоточения основного внимания на вопросах микрофинансирования и программах местного самоуправления. Третья цель состояла в оценке того, в какой мере ФКРООН осуществил рекомендаций независимой внешней оценки 1999 года.
3. Настоящий документ (том I) представляет собой сводный отчет о независимой оценке результативности. Тома II и IV, которые представляются как отдельные документы, содержат соответственно методологические добавления, анализ «портфеля» ФКРООН и результаты опроса персонала.
4. Независимая оценка результативности проводилась на основе трех отдельных процессов: оценки функционирования организации в целом, проводившейся группой «Универсалия» (Канада); оценки результативности программ ФКРООН в области микрофинансирования в Кении, Нигерии, Малави и Гаити, которую провела компания «Энтерпрайзинг солюшнз глобал консалтинг» (“Enterprising Solutions Global Consulting, LLC”) (США); и оценки результативности программ ФКРООН в области местного самоуправления в Уганде, Мозамбике, Мали и Камбодже, осуществленной компанией «ЭКИАфрика консалтинг интернэшнл лтд.» (“ECIAfrica Consulting International (Pty) Ltd.”) (Южная Африка).
5. Для оценки функционирования ФКРООН компания «Универсалия» собрала исходные данные с использованием комплекса методов качественного и количественного анализа, которые включали в себя анализ документов, проведение индивидуальных и групповых собеседований в штаб-квартире и на местах (с участием 147 человек); анализ «портфеля» проектов; выезды на места в Мадагаскар, Бенин и Нигер; и опрос 170 заинтересованных участников деятельности, включая всех сотрудников ФКРООН в штаб-квартире и на местах и представителей-резидентов и заместителей представителей-резидентов ПРООН (доля ответивших составила 63 процента). Для подготовки сводного отчета о независимой оценке результативности «Универсалия» обобщила результаты и выводы обеих оценок результативности программ в области микро

финансирования и местного управления и оценки функционирования организации в целом.

## **Выводы в отношении функционирования ФКРООН**

6. **Эффективность.** Проекты ФКРООН в области микрофинансирования и местного самоуправления в целом соответствуют его корпоративной политике и стратегии. Хотя ФКРООН использует корпоративную политику, нацеленную на оказание помощи неимущим и обеспечение участия местного населения, существует потребность в разработке стратегий, которые укрепили бы участие маргинальных групп, особенно женщин, в предусматривающих широкое участие населения процессах. ФКРООН добился определенного прогресса в деле внедрения политики учета гендерных факторов в основной деятельности, особенно в контексте некоторых проектов, однако задача последовательного внедрения этой политики на уровне всех проектов и всех их компонентов пока не вполне решена. ФКРООН выполнил большинство рекомендаций, содержащихся во внешней оценке 1999 года; работа над выполнением других рекомендаций продолжается.

7. Оценки результативности программ дали возможность подтвердить, что концепция программ местного самоуправления и микрофинансирования в целом является обоснованной. Мероприятия ФКРООН в области микрофинансирования и местного самоуправления вносят вклад в борьбу с бедностью на местном уровне и в процесс расширения участия и полномочий населения, и имеются определенные основания считать их результативными. Был отмечен ряд остающихся проблем, таких, как полный охват маргинальных групп, особенно женщин. Определенные факты свидетельствуют о том, что ФКРООН вносил вклад в достижение результатов в области формирования благоприятных политических условий в тех странах, в которых он работал, и эффективно содействовал воспроизведению своих подходов в других местах различными группами доноров.

8. В ходе данной оценки подтвержден также вклад ФКРООН в достижение устойчивости результатов. Программа микрофинансирования ФКРООН позволила повысить эффективность работы учреждений по микрофинансированию в ключевых аспектах институциональной устойчивости, таких, как уровни охвата и результативности. В контексте программ местного самоуправления наименее развитые страны были охвачены мероприятиями, связанными с местной практикой и процедурами, которые обеспечивают надежную основу для обеспечения устойчивости. Существует целый ряд вопросов, связанных с условиями и потенциалом, как в отношении учреждений по микрофинансированию, так в плане взаимодействия с местными органами власти, которые были охарактеризованы в результате оценки как проблемные с точки зрения достижения устойчивости результатов программ микрофинансирования и местного самоуправления.

9. **Действенность.** Скромный административный бюджет (штаб-квартира) ФКРООН отражает надлежащее распределение ресурсов и остается неизменным в номинальном выражении в течение последних пяти лет. В то же время сокращение объемов взносов по линии основных ресурсов привело к сокращению расходов по программам. Неизбежным результатом этой общей тенденции,

вызывающей обеспокоенность в отношении действенности работы всей организации, состоит в том, что в относительном измерении административные расходы увеличиваются по отношению к объемам финансирования программ. Тем не менее важно отметить, что расходы на содержание технических и консультативных служб, представляющих собой ключевые элементы программы ФКРООН, отражены в качестве расходов штаб-квартиры/административных расходов, а не расходов по программе, что несколько искажает этот показатель, призванный отражать действенность работы. ФКРООН удалось усовершенствовать некоторые производственные процессы, особенно связанные со сроками реагирования на отдельных этапах проектных циклов, однако по-прежнему требуется улучшить работу в области финансового планирования, отслеживания и отчетности и корпоративного управления информацией.

10. **Актуальность.** Программные модели ФКРООН в области микрофинансирования и местного самоуправления отличаются ясностью и новаторским характером. Они обеспечивают осуществление важной, связанной с рисками и новаторскими решениями функции, в расширении и дальнейшем развитии которой заинтересованы другие учреждения по вопросам развития и правительства наименее развитых стран. Кроме того, оценка программ ФКРООН подтверждает, что общие задачи, программы и цели ФКРООН актуальны для достижения целей в области развития, провозглашенных в Декларации тысячелетия. Программы ФКРООН обеспечивают поддержку Программы действий для наименее развитых стран на десятилетие 2001–2010 годов и удовлетворение местных потребностей стран, в которых они проводятся. ФКРООН поддерживает большинство общих целей ПРООН, однако, как представляется, некоторые возможности для взаимодействия, которые могли бы повысить актуальность работы ФКРООН, оказались упущенными. Хотя доноры сокращают объем своих основных взносов в бюджет ФКРООН, они используют ФКРООН в качестве механизма для осуществления международных стратегий развития своих стран посредством неосновного финансирования и параллельного финансирования, объем которого за последние годы существенно увеличился.

11. **Финансовая жизнеспособность.** Хотя расходы и поступления ФКРООН скоординированы, что свидетельствует о правильно сбалансированном бюджете, это было достигнуто путем существенного сокращения бюджетов программы и корректировки административных бюджетов. Фонд не выполнил поставленную перед ним на 2003 год цель в плане основного финансирования и, с учетом того, что основное финансирование является главным каналом его финансирования, сокращение объемов и непредсказуемость поступления основных средств создают значительную угрозу для способности ФКРООН выполнять свою общую задачу и функции в системе Организации Объединенных Наций. В относительных величинах неосновное финансирование приобрело больший вес, однако существуют проблемы, которые необходимо рассмотреть в контексте оценки его потенциального вклада в будущем. Сокращение объема осуществляемых проектов наряду с нынешним соотношением между расходами штаб-квартиры (включая административные расходы и расходы на технические консультативные услуги) и расходами по программе вынуждают серьезно задуматься над проблемой жизнеспособности ФКРООН.

## **Выводы в отношении факторов, влияющих на функционирование ФКРООН**

12. **Руководство.** ФКРООН удостоивается весьма высокой оценки за руководство, осуществляемое Исполнительным секретарем и группой подчиненных ему сотрудников старшего уровня, особенно от доноров и других внешних заинтересованных сторон.

13. **Управление.** Исполнительный совет осуществляет надзор за деятельностью ФКРООН, и он выполняет эту функцию усердно и профессионально. Тем не менее определенные недостатки в структуре управления обусловили некоторое разочарование со стороны сотрудников в отношении роли и вклада Исполнительного совета, особенно в том, что касается мобилизации ресурсов.

14. **«Ниша».** Программные модели ФКРООН в области микрофинансирования и местного управления занимают определенную и новую «нишу», хотя следует отметить, что в системе Организации Объединенных Наций «ниша» ФКРООН в области микрофинансирования является более определенной, чем «ниша» в области местного самоуправления. Различные изменения в области международного развития и сокращение объема основных ресурсов ФКРООН оказывают непосредственное воздействие на эту «нишу». Например, сдвиг в направлении программных форм сотрудничества в области развития может повлиять на подход ФКРООН, предусматривающий уделение основного внимания мелкомасштабным экспериментальным проектам. Аналогичным образом, сдвиг от финансирования по принципу «сверху вниз» в сторону финансирования по принципу «снизу вверх» означает, что доноры будут скорее выделять помощь непосредственно получающим правительствам, а не финансировать отдельные проекты, хотя в структуре финансирования развития такие новаторские, не боящиеся риска организации, как ФКРООН, по-прежнему могут играть важную роль.

15. **Мобилизация ресурсов.** ФКРООН сформулировал стратегию мобилизации ресурсов, нацеленную главным образом на привлечение ресурсов по линии основного финансирования. Реализация этой стратегии позволила добиться некоторых скромных успехов, однако она едва ли обеспечит жизнеспособность Фонда.

16. **Высококвалифицированный персонал.** Весьма талантливый персонал ФКРООН, который является одним из наиболее ценных активов Фонда, переживает период снижения морального духа в связи с неопределенностью будущего Фонда. В условиях бюджетных сокращений, стимулировавших усиление внимания к вопросам рентабельности, сотрудники штаб-квартиры и местных подразделений делают все возможное для сведения к минимуму последствий этих сокращений для результатов своей работы.

17. **Управление программой.** ФКРООН повысил эффективность элементов своего проектного цикла, однако можно добиться и дальнейших улучшений. Системы планирования, контроля и отчетности, на которых зиждется принцип ориентированного на конкретные результаты управления, действуют. Процессы и системы, поддерживающие дальнейшую институционализацию культуры «ориентированного на результаты управления», требуют дальнейшего укрепления. Группа по оценке разработала ряд подходов к решению задачи обеспечения интеграции компонентов отчетности и повышения квалификации в практику организации, однако на ее общую эффективность отрицательно влияют такие факторы, как сокращение объема ресурсов и определенное сопротивление

со стороны участвующих в программе подразделений в ответ на требования, предъявляемые Группой по оценке.

18. **Управление знаниями.** Несмотря на предпринимавшиеся в последнее время усилия, ФКРООН необходимо внедрить более совершенные подходы в целях повышения эффективности своего управления знаниями. Фонд внедрил ряд автономных информационных систем, однако их применение не позволило повысить эффективность его деятельности по управлению знаниями. По-прежнему недостаточно эффективно используются ресурсы Интранета. Тем не менее внутри Фонда на наличие этой проблемы обращено внимание и принимаются меры по совершенствованию процесса обмена знаниями, имеющими существенное значение для работы Фонда, в рамках программ и между программами, с привлечением опыта как штаб-квартиры, так и местных подразделений.

19. **Коммуникация и продвижение «фирменной марки».** ФКРООН разработал широкий диапазон эффективных информационных материалов для разъяснения широкой внешней аудитории своего места и роли, однако продвижение «фирменной марки» Фонда по-прежнему сталкивается с трудностями и не соответствует высокому качеству предлагаемых услуг.

20. **Структура ФКРООН.** Текущая децентрализация штатов по оказанию технических услуг и управлению программой представляется правильной стратегией для ФКРООН. Несмотря на некоторые изменения, структура ФКРООН по-прежнему создает трудности для внутреннего взаимодействия и координации как в рамках штаб-квартиры, так и между штаб-квартирой и местными подразделениями.

21. **Партнерские связи.** ФКРООН расширил круг различных учреждений, с которыми он поддерживает партнерские связи, и это представляется положительным моментом. Кроме того, он налажил конструктивные партнерские отношения с учебными заведениями и научно-исследовательскими учреждениями и пользуется высоким авторитетом в качестве эффективного участника процесса накопления знаний. Партнерские связи между Фондом и ПРООН имеют важное значение и приносят пользу обеим организациям, однако они были бы еще более эффективными, если бы удалось дополнительно уточнить функции и сферы ответственности обеих организаций. Можно добиться дальнейшего укрепления партнерских связей ФКРООН с другими сторонами путем их охвата более широкой стратегией налаживания партнерских связей.

## **Выводы**

22. ФКРООН является эффективной организацией, которая в целом организовала свой существующий «портфель проектов» в соответствии с предпринятой в 1995 году корректировкой политики и выполнила рекомендации независимой внешней оценки, проведенной Группой ИПСР (информация, подготовка и сельскохозяйственное развитие) в 1999 году. Кроме того, с помощью своих программ в области финансирования и местного самоуправления Фонд внес вклад в достижение существенных результатов в деле борьбы с бедностью, обеспечения эффективности политики и воспроизведения своих проектов донорами. Те сектора, в которых ФКРООН располагает экспертным потенциалом, пользуются весьма значительным спросом в наименее развитых странах и

имеют значение для достижения целей в области развития, провозглашенных в Декларации тысячелетия, а также удовлетворения потребностей стран. По сути дела, наименее развитые страны заинтересованы в получении от ФКРООН большего объема услуг. Большинство заинтересованных в деятельности ФКРООН сторон дают высокую оценку его работе, рассматривая Фонд как способного проявлять гибкость партнера, активно участвующего в накоплении знаний, эффективно осуществляющего свои проекты и оказывающего положительное влияние на ориентацию секторов, в которых он работает. Начиная с 1999 года ФКРООН добивался в целом позитивных результатов, что отмечается в его ежегодных отчетах о проведенной самооценке в рамках его годовых отчетов, ориентированных на результаты (ГООР), и подтверждается в настоящей оценке. Кроме того, ФКРООН сделал многое для того, чтобы оставаться относительно рентабельной организацией, и добился в 2003 году сбалансированного бюджета. Этот успех — и речь идет действительно о крупном успехе — объясняется различными факторами, в том числе наличием преданных своему делу и талантливых сотрудников и руководителей, новаторским мышлением, наличием определенной «ниши» и способностью использовать свои экспертные возможности для удовлетворения нужд наименее развитых стран. Подобно многим организациям, ФКРООН не свободен от некоторых недостатков, которые были отмечены в настоящем докладе, например в плане управления знаниями, коммуникации и продвижения своей «фирменной марки».

23. Тем не менее подлинной проблемой для ФКРООН является решение более фундаментального вопроса о его финансовой жизнеспособности после 2004 года, которая в данный момент представляется сомнительной. С нашей точки зрения, эта дилемма возникла под воздействием ряда факторов: несоответствия между «нишей», занимаемой ФКРООН, и тенденциями в области международного донорского финансирования; структуры управления ФКРООН, не в полной мере способствующей решению этих вопросов жизнеспособности; и функций ФКРООН в Группе ПРООН, которые следует уточнить. Фонд находится на критическом этапе своей истории и, как указал бывший Исполнительный секретарь, Фонд заинтересован в том, чтобы активно бороться за свое будущее, и не должен смириться с неизбежностью «медленной смерти».

## **Рекомендации**

24. С учетом чрезвычайного характера ситуации Исполнительному совету, Администратору ПРООН и Группе по управлению ФКРООН предлагаются следующие рекомендации. Группа по проведению независимой оценки результативности настоятельно призывает все заинтересованные стороны в полной мере принять к сведению эти рекомендации в ходе текущих обсуждений будущего ФКРООН. Мы сгруппировали рекомендации по широким категориям, связанным с выводами в отношении функционирования ФКРООН.

***Позиционирование, «ниша» и взаимоотношения с ключевым партнером  
Фонда — ПРООН***

**Рекомендация 1**

25. Администратору ПРООН и Группе руководителей ФКРООН следует уточнить роль и сферы ответственности ФКРООН и ПРООН и связанных с ними фондов. Это уточнение должно быть элементом более широкой стратегии Группы ПРООН, нацеленной на поддержку обеих организаций в обеспечении такого их позиционирования, которое позволит решать проблемы развития, входящие в их соответствующие мандаты.

26. Занимаемая ФКРООН «ниша» отражает роль Фонда как учреждения, тесно связанного со своими партнерами и своей функцией в структуре Группы ПРООН. Как отмечается в настоящем докладе, отсутствие четкого определения того, как ФКРООН может/мог поддерживать общеорганизационные цели ПРООН, ограничивает возможности ФКРООН в плане сохранения собственной жизнеспособности и не облегчает ПРООН задачу решения проблем финансирования ФКРООН. До настоящего времени ФКРООН и ПРООН уточняли характер своего взаимодействия только с помощью меморандумов о договоренности по программам в области микрофинансирования и местного самоуправления. С нашей точки зрения, этого недостаточно, поскольку такое положение не позволяет добиться полного кумулятивного эффекта от взаимодействия между этими организациями, который мог бы быть обеспечен благодаря более четкому определению роли ФКРООН в оказании ПРООН помощи в достижении ее широких целей.

27. На этом этапе деятельности ФКРООН ключевое значение приобретает процесс обсуждения и уточнения, который мог бы помочь ПРООН увидеть в ФКРООН еще более важного партнера в достижении некоторых стратегических целей ПРООН. Более четкое взаимодействие между этими двумя организациями, дающее кумулятивный эффект, могло бы также помочь ПРООН активно мобилизовать ресурсы для ФКРООН.

28. Эта организационная стратегия взаимодействия между ФКРООН и ПРООН могла бы включать следующие элементы:

- Какие результаты ожидаются от ПРООН и связанных с ней фондов (в частности, ФКРООН)? В какой степени ФКРООН должен согласовывать свою деятельность с ПРООН и ее интересами/целями? Иными словами, существуют ли какие-либо общие рамки деятельности Группы ПРООН, с которыми должны согласовывать свои действия связанные с ПРООН фонды?
- Являются ли мандаты и «ниши» ПРООН и связанных с нею фондов (в частности, ФКРООН) достаточно широкими для того, чтобы на них можно было опереться в достижении результатов, ожидаемых от ПРООН и Группы ПРООН?
- Какой должна быть адекватная система возмещения расходов в контексте взаимоотношений между ПРООН и связанных с нею фондов, в частности ФКРООН?

29. В контексте этих обсуждений стратегии исключительно важно не упустить из виду проблему программной «ниши» ФКРООН (области concentra

ции/стратегическое позиционирование) с учетом его сравнительных преимуществ, особенностей рынка, необходимости для него иметь доступ к финансовым средствам и общим интересам с ПРООН (например, в области развития частного сектора). В рамках независимой оценки результативности только началась работа по выявлению недостатков и возможностей. Мы рекомендуем разработать консультативный процесс, в рамках которого широкая группа заинтересованных сторон — не ограничиваясь ПРООН и ФКРООН и включая доноров, страны осуществления программы, экспертов по тематическим областям — могла бы вносить вклад в уточнение, дальнейшую специализацию или пересмотр программной ниши ФКРООН. В этом процессе было бы важно учитывать признанные экспертные возможности, результаты и репутацию Фонда и потребности наименее развитых стран, удовлетворением которых занимается ФКРООН в контексте двух своих нынешних программных областей. Это обеспечило бы увязку корректировки определения с сопоставительными преимуществами, контекстуальными потребностями и возможностями ФКРООН.

### ***Финансовая жизнеспособность, мобилизация ресурсов и управление***

#### **Рекомендация 2**

30. Группе старших руководителей ФКРООН следует создать группу для обзора и анализа модели организации деятельности ФКРООН и механизмов корпоративного управления и их сильных и слабых сторон и для вынесения предложений в отношении альтернативных вариантов будущего статуса Фонда с учетом текущего процесса принятия решений по этому вопросу. Некоторые варианты предлагаются ниже.

31. Генеральная Ассамблея учредила ФКРООН в 60-х годах с общей задачей оказания развивающимся странам помощи в достижении ускоренного и самообеспеченного экономического роста путем дополнения их существующих источников финансовой помощи. За прошедшие десятилетия Фонд претерпел определенную эволюцию с учетом меняющихся более широких условий, в частности уравновешивая фактор сокращения объема взносов, с одной стороны, с потребностями наименее развитых стран в финансовой и технической помощи, с другой стороны, однако без радикального изменения своей структуры управления, задач, методов управления и финансирования. При анализе будущего статуса Фонда может оказаться необходимым проанализировать модели организации деятельности и структуру управления, на которых основывается его работа.

32. В этой связи следует отметить, что у ФКРООН есть несколько вариантов дальнейшего развития. Ниже рассматриваются только три основных варианта. Каждый характеризуется ориентацией, которая либо является рыночной, т.е. определяется фактором финансовой жизнеспособности, либо обусловлена стоящими задачами, т.е. определяется потребностями наименее развитых стран и стремлением к новаторству. Следует отметить, что группа по оценке предложила эти варианты в качестве примеров возможных направлений будущей эволюции Фонда. После выполнения этой рекомендации могут быть определены и другие варианты. Аналогичным образом, эти варианты могут быть уточнены группой, ответственной за выполнение рекомендаций, с учетом практической осуществимости этих вариантов.

- **Вариант 1. Предпринимательская модель**

ФКРООН становится более предприимчивой организацией. Структура его управления меняется в сторону расширения представленности, расширяется и ее мандат. ФКРООН будет управляться отдельно от ПРООН, а Исполнительный секретарь (название должности будет изменено) становится главой ФКРООН. В случае выбора этого варианта необходимо будет уточнить взаимоотношения с Исполнительным советом в соответствии с пересмотренной структурой управления. ФКРООН будет предлагать и предоставлять на рыночной основе свои услуги в области микрофинансирования и местного самоуправления всем странам и международным учреждениям (например — Консультативной группе по оказанию помощи беднейшим слоям населения (КГОПБСН)) и разработает конкурентоспособную структуру себестоимости услуг. Это может иметь последствия для нынешней ориентации в ФКРООН на наименее развитые страны. Фонд может превратиться в большей степени ориентированную на спрос организацию и в меньшей степени — в новаторский инструмент системы Организации Объединенных Наций. Расширение ориентации на спрос ограничивает то, в какой степени ФКРООН сможет сохранить свою нынешнюю ориентацию на выполнение определенных задач. Финансирование будет обеспечиваться главным образом за счет сборов за предоставленные услуги.

- **Вариант 2. Инструмент ПРООН**

ПРООН и ФКРООН могут укрепить свои стратегические связи и увеличить объем имеющихся финансовых средств. Такое решение не повлияло бы на структуру корпоративного управления. Задачи ФКРООН более тесно увязывались бы с программой и приоритетами ПРООН (например, частный сектор, вода). Имеется несколько способов сближения этих двух организаций. Например, Администратор ПРООН предложил, чтобы ФКРООН и ПРООН объединили усилия в рамках адресных инициатив (например, инициатива в рамках целей в области развития, провозглашенных в Декларации тысячелетия, связанная с инфраструктурой водоснабжения). Такая мера позволила бы завоевать доверие (а значит и финансовую поддержку) доноров, приверженных достижению этой важной цели. Тем не менее необходимо будет более взвешенно подходить к выбору совместных инициатив, учитывая существующие или стратегически развиваемые сравнительные преимущества ФКРООН, а также наличие очевидного спроса на соответствующие услуги среди доноров и пользователей. Финансирование было бы более надежным и основывалось бы на финансировании ПРООН (ПРООН предоставляет основные ресурсы ФКРООН за счет своих добровольных взносов) в дополнение к начисленным и/или добровольным взносам доноров.

- **Вариант 3. Сохранение существующего положения, предусматривающего начисление взносов**

Такой вариант не привел бы к изменению нынешней структуры корпоративного управления, задач и системы управления. Основное изменение состояло бы в разработке более надежной и диверсифицированной системы финансирования. Определенные коррективы были бы внесены в существующее положение, например путем перехода к начисленным взносам вместо добровольных взносов и расширения спектра организаций и механизмов, через которые

ФКРООН изыскивает ресурсы для выполнения своих задач (например, расширение объема ресурсов, получаемых от Всемирного банка, фондов, новых партнеров из частного сектора). Эти изменения на практике соответствовали бы первоначальному Уставу ФКРООН и обеспечили бы Фонду более предсказуемые поступления финансовых средств. ФКРООН продолжает децентрализацию услуг, которая началась в рамках обоих программных компонентов, однако основное внимание будет уделяться странам, где существует высокий спрос на его услуги и значительный потенциал для мобилизации средств в виде платежей за услуги, предоставленные ФКРООН (т.е. странам с высоким потенциалом для ведения доходоприносящих видов деятельности).

33. Все эти варианты, либо, возможно, какое-либо их сочетание, следует рассматривать на стратегическом уровне в качестве самой приоритетной задачи ФКРООН. Варианты призваны служить примером типов моделей организации деятельности и механизмов корпоративного управления, которые может взять на вооружение ФКРООН. После принятия решения по данному вопросу ФКРООН должен переходить к разработке дополнительной стратегии формирования партнерских связей.

### Резюме вариантов моделей организации деятельности

Вариант	Последствия			
	Структура управления	Задача и Ниша	Система управления	Рыночная ориентация и финансирование
1 Предпринимательская модель	Более широкая представленность Пересмотренные взаимоотношения между ФКРООН и Исполнительным советом	Предоставление услуг в области местного самоуправления и микрофинансирования всем государствам и другим учреждениям (платежеспособным)	Автономное управление с расширенными директивными полномочиями	Рыночная ориентация Конкурентоспособная структура себестоимости Финансирование главным образом за счет сборов за предоставленные услуги
2 Инструмент ПРООН	ФКРООН продолжает управляться Исполнительным советом ПРООН/ЮНФПА	Более тесные связи с программами, приоритетами и географической ориентацией программ ПРООН	Администратор ПРООН остается директором-управляющим ФКРООН	Финансирование по линии ПРООН, возможно с добавлением начисленных и/или добровольных взносов в бюджет ФКРООН
3 Сохранение нынешнего положения с добавлением компонента начисленных взносов	ФКРООН продолжает управляться Исполнительным советом ПРООН/ЮНФПА	Поддержка секторов местного самоуправления/децентрализации и микрофинансирования/создание обеспечивающих широкий охват населения финансовых секторов в наименее развитых странах	Администратор ПРООН остается Директором-распорядителем ФКРООН	Ориентация на задачи Начисленные или добровольные взносы Расширение диапазона вариантов финансирования

### Рекомендация 3

34. Если ФКРООН в предстоящие годы столкнется с необходимостью дальнейшего сокращения расходов по программе, ему потребуются существенно уменьшить свой бюджет административных расходов или изыскать альтернативные источники финансирования этой бюджетной статьи.

35. В случае любого дальнейшего сокращения расходов по программе ФКРООН его штатное расписание и инфраструктура перестанут соответствовать расходам по программе. В этом случае ФКРООН придется рассмотреть вопрос о сокращении своего административного бюджета/бюджета штаб-квартиры. Тем не менее бюджетные сокращения возможны только до тех пор, пока они не оказывают негативное воздействие на «критическую массу» персонала и инфраструктуры в штаб-квартире, которая необходима для решения задач, стоящих перед ФКРООН.

36. Существует несколько вариантов решения этих вопросов:

- увеличение объема финансовых средств, необходимых для реализации одобренных программ (за счет основных взносов и других источников);
- сокращение административных расходов до минимально необходимого штатного уровня;
- включение технических консультаций в качестве компонента расходов по программам, что соответствует практике других учреждений;
- оценка возможного вклада соглашений о неосновном финансировании в покрытие расходов на содержание штаб-квартиры;
- улучшение практики возмещения расходов за услуги, в настоящее время предоставляемые ПРООН по заниженным тарифам;
- разработка других источников или механизмов покрытия административных расходов/расходов штаб-квартиры;
- превращение ФКРООН в учреждение-исполнитель, что позволит Фонду осуществлять или внедрять конкретные программные компоненты при условии финансирования со стороны ПРООН или других учреждений по вопросам развития<sup>1</sup>.

### *Стратегическое руководство*

#### Рекомендация 4

37. Администратор ПРООН в срочном порядке должен вместе с Исполнительным советом и Группой руководителей ФКРООН подыскать нового исполнительного секретаря для ФКРООН.

38. Назначение нового руководителя — это одна из срочных задач ФКРООН. Хотя работа Фонда приносит хорошие результаты, и он пользуется поддержкой

<sup>1</sup> При представлении ГООР Исполнительному совету бывший Исполнительный секретарь указал, что «растет спрос на услуги ФКРООН в качестве учреждения-исполнителя или сотрудничающего учреждения», и предложил, чтобы ФКРООН подготовил официальное предложение Исполнительному совету.

со стороны основных заинтересованных участников деятельности, неопределенность в отношении финансирования и того, каким образом и какие решения будут приняты в отношении ФКРООН, отрицательно сказывается на моральном духе персонала. Старшие сотрудники ПРООН не уверены, следует ли сначала определить направление работы ФКРООН, а затем назначить Исполнительного секретаря, либо сначала назначить Исполнительного секретаря, который взял бы на себя руководство процессом преобразований. С нашей точки зрения, ущерб от сохранения неопределенной ситуации больше, чем затраты на усилия, необходимые для скорейшего принятия решения. В процессе отбора следует учитывать важное значение того, чтобы новый Исполнительный секретарь был способен обеспечивать как интеллектуальное руководство, так и стратегическое управление.

### *Эффективность*

#### **Рекомендация 5**

**39. ФКРООН следует рассмотреть рекомендации, вынесенные при проведении оценки результативности программы, и учесть соответствующие рекомендации в процессе дальнейшего составления программ.**

40. Группа по независимой оценке результативности рассмотрела рекомендации, сделанные по итогам оценки результативности программы, и выезжала на места в целях изучения степени влияния ФКРООН на процесс развития. Мы пришли к тому выводу, что, хотя ФКРООН в целом занимает правильную стратегическую позицию для достижения своих целей и хотя его деятельность вносит существенный вклад в борьбу с нищетой, формирование политики и воспроизведение передового опыта и обеспечение устойчивости результатов, некоторые области нуждаются в укреплении, с тем чтобы добиться более эффективных результатов.

41. В области составления программ местного самоуправления в оценке результативности программы содержался ряд рекомендаций, которые помогли бы ФКРООН добиваться лучших результатов. Некоторые из этих рекомендаций таковы, что ФКРООН самостоятельно не способен добиться их выполнения, и они должны быть рассмотрены местными административными органами. Например:

- уточнение структуры и роли различных правительственных подструктур, а также взаимоотношений между местными органами управления и другими уровнями управления;
- расширение сотрудничества и взаимодействия между секторальными министерствами и органами местного управления, например путем распространения новаторских подходов к децентрализации на секторальное управление на местном уровне и их институционализации;
- удовлетворение потребностей в структурах и системах, способствующих организации эффективной подотчетности вышестоящих инстанций перед нижестоящими.

Тем не менее ФКРООН может добиваться улучшений в следующих областях:

- включение стратегий, которые эксплицитно увязывают потребности наименее развитых стран со стратегиями экономического развития на местах; экономическое развитие на местах стало бы важным направлением местного развития в сочетании с существующими направлениями деятельности по стимулированию местного развития и в качестве поддерживающего их элемента;
- более полный учет проблематики управления природными ресурсами в рамках подхода с точки зрения экономического развития на местах;
- проработка с центральными органами управления вопроса о необходимости обеспечения своевременности передачи бюджетно-финансовых ресурсов местным органам управления в приоритетном порядке;
- расширение поддержки и наращивание потенциала органов местного управления в целях обеспечения ими собственных источников поступлений и формирования достаточного по размерам возобновляемого бюджета для оплаты расходов по предоставлению услуг и эксплуатации инфраструктуры;
- инвестирование в целях формирования потенциала в области предусматривающего широкое участие населения и стратегического по своему характеру планирования для обеспечения того, чтобы эти процессы действительно позволяли наделять полномочиями и привлекать широкие слои населения;
- с учетом существующих финансовых ограничений принятие мер по сохранению существенного присутствия в странах старших технических советников, руководителей программ или региональных технических советников.

42. В области микрофинансирования оценка результативности программы указывает на возможность улучшения результативности работы ФКРООН посредством сосредоточения внимания на трех широких областях, нуждающихся в улучшениях:

- анализ всех видов деятельности в области микрофинансирования в целях оценки того, в какой степени они соответствуют существующему спросу, и на этой основе содействия развитию благоприятной рыночной/конкурентной среды;
- переход от функции пассивного финансирования к более активному участию в сетевом взаимодействии, сотрудничестве и налаживании партнерских связей и продолжении усилий, нацеленных на внесение вклада в углубление финансовых систем с помощью согласованных и результативных мероприятий;
- внедрение концепции «научающейся организации» в практику работы Группы по микрофинансированию на основе укрепления существующей культуры оценки посредством обеспечения более систематического отслеживания результатов, мониторинга и своевременного внутриорганизационного и внутриведомственного распространения накопленного опыта.

В докладе об оценке результативности программы содержатся более подробные рекомендации с разбивкой на области воздействия.

43. ФКРООН следует рассмотреть эти рекомендации с использованием процесса, аналогичного тому, который применялся в ходе независимой внешней оценки 1999 года, и, насколько это возможно, учитывать эти рекомендации в будущей работе по составлению программ.

#### **Рекомендация 6**

**44. ФКРООН следует продолжать принимать меры, необходимые для достижения поставленных им перед собой целей в области обеспечения учета гендерных факторов в основной деятельности и достижения равенства между мужчинами и женщинами. При этом ему следует рассмотреть возможность налаживания более тесных взаимоотношений с ЮНИФЕМ.**

45. Реакция ФКРООН на исследование, посвященное учету гендерных факторов в основной деятельности и проведенное в 2002 году, в рамках которого основное внимание уделялось программам в области местного самоуправления, включала в себя составление плана действий по обеспечению учета гендерного фактора в основной деятельности на 2002–2004 годы. Некоторые из мероприятий, предусмотренных в этом плане действий, завершены (например, обеспечение учета гендерных факторов при оценке результативности деятельности ФКРООН). В отношении других мер достигнутый прогресс не настолько очевиден, хотя эти области деятельности остаются актуальными для всей организации (программы в области микрофинансирования и местного самоуправления). Например:

- уточнение институционального механизма для обеспечения учета гендерных факторов в основной деятельности;
- обзор, упрощение и переиздание инструкции по обеспечению учета гендерных факторов в основной корпоративной деятельности; эти руководящие принципы должны быть изложены в доступной для пользователя форме и быть доступными для всех сотрудников и партнеров;
- пересмотр бюджетных ассигнований по проектам на связанные с гендерным фактором виды деятельности; в рамках проектов, предусматривающих выделение финансовых средств на связанные с гендерным фактором виды деятельности или на содержание должностей специалистов по гендерным вопросам, ФКРООН необходимо принять дополнительные меры по обеспечению того, чтобы все виды деятельности действительно осуществлялись, а должности заполнялись, как это предусмотрено в документе, отражающем параметры проектов.
- Гендерная экспертиза на этапе разработки проекта, которая может обеспечиваться путем учета мнения специалистов по гендерным вопросам из системы Организации Объединенных Наций, включаемых в состав групп по коллегиальному обзору.
- Формирование потенциала для учета гендерных вопросов, включая обучение персонала и расширение состава экспертов по гендерным вопросам на местном уровне, имеющих квалификацию в области либо микрофинансирования, либо местного самоуправления.
- Включение аспектов, стимулирующих учет гендерных факторов в основной деятельности, в описания должностных функций.

Тем не менее исключительно важно, чтобы организация определила приоритетность этих областей по отношению друг к другу и установила разумные ориентиры, которые могут быть достигнуты с учетом ограниченности ресурсов.

### **«Фирменная марка» ФКРООН**

#### **Рекомендация 7**

**46. Несмотря на решения, определяющие дальнейшие направления деятельности ФКРООН, Фонд нуждается в более четкой идентификации своей «фирменной марки»: уточнении своего программного заявления, символики, трафаретов, логотипов.**

47. Имеющиеся в нашем распоряжении данные указывают на то, что на местах существует весьма смутное представление о том, чем ФКРООН и ПРООН отличаются друг от друга. Различие между ними может представляться еще более размытым с учетом решений, которые будут сделаны в отношении будущего характера взаимоотношений между ПРООН и ФКРООН. Продвижению «фирменной марки» препятствует ряд элементов: само название «ФКРООН»; схожесть программных задач ФКРООН и ПРООН; и отсутствие оригинальной символики. Осознавая необходимость продвижения «фирменной марки» Фонда как на внутреннем уровне, так и на внешнем уровне, ФКРООН разработал стратегию коммуникации, которая является хорошим первым шагом. Можно было бы далее развить ее путем дальнейшей дифференциации между ПРООН и ФКРООН. Для продвижения «фирменной марки» ФКРООН можно было бы использовать мероприятия, связанные с Годом микрокредитования (2005 год), которые ФКРООН координирует совместно с Департаментом по экономическим и социальным вопросам Организации Объединенных Наций.

### **Управление знаниями и информацией**

#### **Рекомендация 8**

**48. ФКРООН следует продолжать инвестировать в деятельность по обмену знаниями, особенно в такие системы знаний, которые обеспечат повышение уровня взаимодействия, дающего кумулятивный эффект, между организационными подразделениями, а также позволят активизировать обмен знаниями на местах.**

49. Современные организации постоянно стремятся улучшить свою способность накапливать и использовать знания, приобретаемые ими в процессе практической деятельности. В структуре ФКРООН это происходит в рамках обеих программ и в контексте деятельности Группы по оценке. Хотя ФКРООН постоянно совершенствует методы использования знаний и обмена ими в каждой программной области, результаты нашей оценки указывают на сохраняющуюся необходимость в повышении эффективности обмена информацией между программами или оперативными подразделениями. Этого можно добиться с помощью межпрограммных рабочих групп или групп, которые могли бы извлекать накапливаемый при осуществлении программ опыт и наладить обмен им и изучать подходы, используемые для распространения знаний на местах. В оценке результативности программы микрофинансирования также указывается на необходимость учета на внутриорганизационном уровне концепций «нау

чающейся организации» в качестве широкого направления повышения эффективности деятельности организации. ФКРООН также уже приступил к осуществлению ряда мер, нацеленных на совершенствование процесса управления знаниями в своей структуре (включая модернизацию своей сети Интранет в марте 2004 года), и мы поддерживаем направленность рекомендаций, изложенных в докладе об управлении знаниями 2002 года.

#### **Рекомендация 9**

**50. По мере развертывания различных блоков и модулей «Атласа» мы рекомендуем ФКРООН сформировать группу по наблюдению для отслеживания их внедрения на предмет определения того, позволило ли развертывание этих модулей решить оперативные вопросы, поднятые в контексте независимой оценки результативности и других документах, посвященных функциональному анализу ФКРООН.**

51. ФКРООН возлагает большие надежды на внедрение «Атласа», который представляет собой систему, предназначенную для повышения эффективности управления программами, кадрами и финансовыми средствами Фонда. Следует надеяться, что эта новая система позволит добиться улучшений, однако она может и не устранить все проблемы, связанные с эффективным управлением ресурсами.

52. По мере внедрения всех модулей «Атласа» ФКРООН следует следить за тем, позволяет ли каждый из модулей решить проблемы, связанные с планированием и размещением ресурсов, ориентированным на конкретные результаты управлением, управлением людскими ресурсами, управлением поступлениями, управлением наличными средствами, закупочной деятельностью и управлением капитальными активами.

## Приложение

### Компоненты независимой оценки результативности деятельности ФКРООН 2004 года

