



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

Distr.: General
4 May 2005
Russian
Original: English

Ежегодная сессия 2005 года
13-24 июня 2005 года, Нью-Йорк
Пункт 7 предварительной повестки дня
Фонд капитального развития Организации
Объединенных Наций

**План оперативной деятельности ФКРООН
на 2005–2007 годы***

**Инвестирование в НРС для достижения целей в области
развития, сформулированных в Декларации
тысячелетия**

Резюме

В настоящем документе, подготовленном в соответствии с решением 2005/5 Исполнительного совета, излагается план оперативной деятельности Фонда капитального развития Организации Объединенных Наций (ФКРООН) на 2005–2007 годы и предлагаются меры по его осуществлению.

План является неотъемлемой частью более широких усилий Организации Объединенных Наций и ПРООН в поддержку целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия (ЦРДТ). План, разработанный с учетом особой роли ФКРООН и его сравнительных преимуществ, предусматривает расширение инвестиций ФКРООН в наименее развитых странах (НРС) и оказание им технической поддержки в вопросах развития на местах и микрофинансирования, что, соответственно, будет содействовать достижению ЦРДТ к 2015 году более значительным числом НРС. В плане дается краткое изложение стратегий расширения оперативной деятельности и мобилизации ресурсов и достижения благодаря этому конкретных результатов в области развития. В разделе о мерах по реализации плана говорится о том, как Фонд в качестве самостоятельного юридического лица намерен добиваться укрепления партнерства и финансового сближения с ПРООН. При этом указывается, что любые рекомендации об изменении финансовых механизмов ФКРООН должны представляться Генеральной Ассамблее на утверждение.

* Настоящий документ представляется с опозданием в связи с необходимостью сбора самых последних данных для Исполнительного совета.

Элементы решения

Исполнительный совет, возможно, пожелает провести обзор настоящего плана оперативной деятельности и мер по его осуществлению и вынести директивные рекомендации в отношении стратегических, оперативных, финансовых и юридических вопросов, затронутых в настоящем документе.

Содержание

| | <i>Пункты</i> | <i>Стр.</i> |
|--|---------------|-------------|
| I. Введение | 1–6 | 4 |
| II. План оперативной деятельности ФКРООН на 2005–2007 годы и меры по его осуществлению | 7–65 | 5 |
| A. План оперативной деятельности | 7–49 | 5 |
| Концептуальная база разработки плана оперативной деятельности и мер по его осуществлению | 7–9 | 5 |
| Анализ спроса и предложения на рынке | 10–14 | 6 |
| Специализация ФКРООН и его сравнительные преимущества | 15–26 | 8 |
| Программа ФКРООН на период до 2010 года: инвестирование в НРС для достижения ЦРДТ | 27–37 | 14 |
| Стратегия развития оперативной деятельности | 38–45 | 19 |
| Стратегия управления, ориентированная на результаты | 46–49 | 22 |
| B. Меры по осуществлению плана оперативной деятельности | 50–63 | 24 |
| Институциональный статус, руководство и управление | 50–52 | 24 |
| Организационная структура и укомплектование персоналом | 53 | 24 |
| Бюджетные механизмы | 54–59 | 25 |
| Механизмы составления и осуществления программ | 60–61 | 26 |
| Правовые механизмы | 62–63 | 26 |
| C. Прогноз по бюджету (2006–2007 годы) | 64–65 | 27 |
| Приложение 1. ФКРООН, 2005–2007 годы | | 29 |
| Приложение 2. Предварительный перечень инвестиций ФКРООН в НРС (2005–2010 годы) | | 32 |

I. Введение

1. В настоящем документе, подготовленном в соответствии с решением 2005/5 Исполнительного совета о вариантах будущей модели организации деятельности для ФКРООН, излагается план оперативной деятельности Фонда капитального развития Организации Объединенных Наций (ФКРООН) на 2005–2007 годы и предлагаются меры по его осуществлению.
2. В своем решении 2005/5 Исполнительный совет из вариантов будущей модели организации деятельности ФКРООН, подготовленных по его просьбе Администратором, выбрал «поддержку ФКРООН в качестве независимой организации, сосредоточивающей внимание на вопросах сокращения масштабов нищеты и достижения целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, в наименее развитых странах».
3. Кроме того, Совет высказался за установление более тесных финансовых взаимоотношений между ФКРООН и ПРООН и просил Администратора ПРООН «на основе варианта 3, дополнительного варианта 4, изложенных в документе DP/2005/8, представить подробно разработанный план осуществления этого варианта, включая меры в бюджетной, правовой и программной областях, для принятия решения на ежегодной сессии Исполнительного совета в 2005 году».
4. Отдавая предпочтение этому варианту, многие члены Совета, представляющие наименее развитые страны и страны-доноры, решительно высказались за принятие мер по укреплению финансовой базы ФКРООН, с тем чтобы он мог выполнять свой стратегический мандат по инвестированию в НРС для достижения ЦРДТ. Совет также призвал ПРООН оказывать ФКРООН содействие в деле мобилизации ресурсов, необходимых для устойчивого оказания поддержки деятельности в области развития на местах и микрофинансирования.
5. Настоящий документ содержит не только подробный план осуществления избранного варианта развития, запрошенный Советом, но и более исчерпывающую информацию. С учетом условий, необходимых для определения мер по осуществлению выбранной модели развития, был подготовлен развернутый план оперативной деятельности на период 2005–2007 годов, в котором определяются стратегия, организационные и финансовые потребности и меры по осуществлению варианта развития ФКРООН, позволяющие ему претворить в жизнь концепцию, сформулированную Советом в январе 2005 года.
6. В случае утверждения Советом план оперативной деятельности и меры по его осуществлению будут определять в будущем оперативную деятельность ФКРООН и характер финансового взаимодействия между ПРООН и ФКРООН. Ежегодная сессия Исполнительного совета открывает великолепную возможность приступить к реализации плана, популяризации и мобилизации поддержки идеи обновленного ФКРООН, призванного внести огромный вклад в достижение ЦРДТ в НРС.

II. План оперативной деятельности ФКРООН на 2005–2007 годы и меры по его осуществлению

A. План оперативной деятельности

Концептуальная база разработки плана оперативной деятельности и мер по его осуществлению

7. План оперативной деятельности ФКРООН на 2005–2007 годы следует рассматривать как неотъемлемую часть более широких усилий Организации Объединенных Наций и ПРООН в поддержку ЦРДТ. Его реализация должна:

а) сделать ФКРООН одним из ведущих учреждений в области международного развития в качестве катализатора инвестиционной деятельности в целях развития и экспериментального применения устойчивых подходов, которые могут быть использованы при проведении стратегических реформ и воспроизведены в более широких масштабах для оказания значительного влияния на продвижение НРС в направлении достижения ЦРДТ;

б) обеспечить, чтобы ФКРООН мог более эффективно удовлетворять просьбы НРС, являющихся его клиентами и партнерами, отдавая при этом, в силу необходимости, предпочтение в первую очередь проектам, которые имеют наибольший потенциал для расширенного воспроизводства в рамках программ, предусматривающих мобилизацию более значительных внутренних и внешних ресурсов, направлены на проведение стратегических и институциональных реформ и оказывают большее влияние на достижение ЦРДТ;

с) способствовать пропаганде мировых стандартов, накоплению передового опыта и поддержанию репутации ФКРООН как ведущего учреждения в своей области;

д) способствовать еще более эффективному выполнению первоначального мандата по оказанию помощи в форме предоставления капитальных ресурсов, возложенного на него Генеральной Ассамблеей в 1966 году, для содействия достижению ЦРДТ во многих НРС;

е) эффективно использовать и улучшать успешные отношения сотрудничества, сложившиеся между ФКРООН и ПРООН, для максимального увеличения отдачи от совместных программ ПРООН и ФКРООН для НРС

ф) вывести ФКРООН в число лидеров по темпам проведения реформы, рационализации и упорядочения деятельности Организации Объединенных Наций.

8. За основу и в качестве отправной точки при разработке плана оперативной деятельности взят вариант 3, дополнительный вариант 4, которому Совет отдал предпочтение в решении 2005/5. На основе этого варианта был разработан четкий график проведения реформы ФКРООН посредством изменения структуры управления при участии сотрудников ФКРООН и при посредничестве ПРООН.

9. План оперативной деятельности ФКРООН предусматривает решительные меры реализации главных задач, сформулированных в недавно принятых программных документах, определяющих международную повестку дня в области

развития. Ключевое место среди них занимают доклад Проекта тысячелетия Организации Объединенных Наций «Инвестирование в развитие: практический план достижения целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия» и доклад Генерального секретаря «При большей свободе: к развитию, безопасности и правам человека для всех». В плане также учтены положения Брюссельской программы действий для НРС, доклада Комиссии Организации Объединенных Наций по вопросам частного сектора и развития «Раскрытие предпринимательского потенциала», а также меняющиеся стратегии оперативной деятельности по упрощению и согласованию.

Анализ спроса и предложения на рынке

10. Доклады «При большей свободе» и «Инвестирование в развитие» объединяет осознание необходимости добиться значительного повышения нормы инвестирования как государственных, так и частных ресурсов для достижения ЦРДТ, и в первую очередь в НРС. Кроме того, есть позитивные признаки положительной динамики в изменении объемов таких инвестиций и потоков помощи. Увеличение объема взятых обязательств по выделению ресурсов и инвестиций требует соразмерного укрепления на всех уровнях, особенно на местах, потенциала в деле эффективного планирования, регулирования и освоения ресурсов. По словам Генерального секретаря: «Многие из беднейших стран будут нуждаться в крупных инвестициях в укрепление потенциала для создания и сохранения необходимой инфраструктуры, а также подготовки и трудоустройства квалифицированного персонала. Эта стратегия должна зиждиться на практическом увеличении объема государственных инвестиций, создании потенциала, мобилизации внутренних ресурсов и, при необходимости, официальной помощи в целях развития». Кроме того, «здоровый частный сектор, способный со временем генерировать рабочие места, доходы и налоговые поступления, [и обеспечивающий] устойчивый экономический рост... нуждается в существенном увеличении объема инвестиций в человеческий капитал и в ориентированную на развитие инфраструктуру... и расширенном доступе к финансовому капиталу, в том числе к микрофинансированию»¹. Эти основополагающие документы отражают настоятельную необходимость создания воспроизводимых и учитывающих местные условия механизмов оказания помощи, гарантирующих возможность масштабирования мероприятий, имеющих исключительно важное значение для достижения ЦРДТ.

11. Приводимый ниже краткий анализ спроса и предложения на рынке «ориентированной на развитие инфраструктуры» (базовых элементов и услуг социально-экономической инфраструктуры) и рынке финансовых услуг в НРС — основные направления деятельности ФКРООН по оказанию услуг в настоящее время — позволяет определить место, которое должен занимать ФКРООН на этих рынках. Подготовлен развернутый вариант анализа, который будет распространен среди членов Исполнительного совета в виде отдельного документа.

12. Что касается развития на местах, то признается, что одним из основных препятствий на пути достижения ЦРДТ, особенно в сельских районах, является недостаточный доступ к базовым элементам и услугам социально-

¹ Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций, «При большей свободе: к развитию, безопасности и правам человека для всех», пункты 34 и 37.

экономической инфраструктуры. Расширение доступа к этой инфраструктуре напрямую сказывается на темпах достижения ЦРДТ местными общинами. Этот фактор также признается в качестве одного из ключевых условий — наряду, в частности, с доступом к финансовым услугам (поддержка которых составляет второе направление деятельности ФКРООН) — для стимулирования экономического развития на местах в интересах бедных слоев населения, что также необходимо для достижения ЦРДТ. Одна из настойчивых рекомендаций, содержащихся в докладе Проекта тысячелетия и Брюссельской программе действий для НРС, заключается в увеличении инвестиций и технической поддержки в этой области. Подчеркивается, что при оказании такой поддержки следует применять устойчивые подходы, которые ориентированы на развитие потенциала и инициатив, поощряющих эффективность и результативность, и которые мобилизуют и оптимизируют вклад правительств, местных общин, гражданского общества и частного сектора.

13. Значительную часть базовых элементов и услуг социально-экономической инфраструктуры, необходимых для достижения ЦРДТ, — которым в стратегиях сокращения масштабов нищеты уделяется первоочередное внимание — составляют компоненты, которые были переданы центральными органами в ведение органов местного самоуправления. Чрезвычайно важно, чтобы имелась возможность для «масштабирования» деятельности в целях охвата более широких масс малоимущего населения и, соответственно, для резкого наращивания потенциала на местах в деле эффективного и действенного освоения средств из государственных источников и от доноров. Однако поставщики услуг, как правило, игнорируют задачу разработки воспроизводимых в более крупных масштабах и институционально устойчивых моделей освоения средств в бедных сельских районах, зачастую отдавая предпочтение параллельным подходам, сулящим ускоренную отдачу.

14. Что касается микрофинансирования, то одним из главных препятствий на пути к достижению ЦРДТ в НРС является недостаточный доступ большинства населения к финансовым услугам. Одна из главных трудностей состоит в нехватке мощных учреждений по микрофинансированию (УМФ). Консультативная группа по оказанию помощи беднейшим слоям населения (КГОПБСН)² пришла к выводу, что финансовая помощь со стороны доноров зачастую оказывается неэффективной. Основная часть средств доноров направляется на оказание помощи нескольким странам и немногим мощным и/или практически успешно работающим УМФ, которые хорошо зарекомендовали себя в прошлом. Средства других доноров направляются на финансирование УМФ или проектов, имеющих крайне ограниченные перспективы успешной деятельности, в то время как более перспективные кандидаты страдают от нехватки финансовых ресурсов. В результате такой концентрации финансирования многие УМФ остаются вне поля зрения доноров»³. КГОПБСН отмечает, что главная задача доноров состоит в том, чтобы находить перспективные, но более рискованные УМФ и оказывать им помощь, а успешно действующие учреждения с солидной репутацией могли бы привлекать ресурсы коммерческих инвесторов. При этом донорам необходимо выделять больше ресурсов на оказание техни-

² КГОПБСН — это консорциум в составе 28 государственных и частных агентств по оказанию помощи в целях развития, которые ведут совместную работу в направлении расширения доступа неимущего населения к финансовым услугам.

³ CGAP Donor Brief 3 (2002) Water, water everywhere, but no a drop to drink.

ческой помощи, в том числе на трудоемкое создание институционального потенциала. Другие трудности заключаются в отсутствии благоприятного экономического, политического и правового климата для устойчивого оказания финансовых услуг и в отсутствии или слабозрелости в странах вспомогательной инфраструктуры, обслуживающей финансовые учреждения.

Специализация ФКРООН и его сравнительные преимущества

15. Для оценки специализации ФКРООН в целом и в качестве поставщика двух специализированных видов услуг следует выяснить, какое место занимает ФКРООН в ряду поставщиков, пытающихся удовлетворить огромный ненасыщенный спрос на расширенный доступ к базовым социально-экономическим и высококлассным финансовым услугам.

16. В ходе проведенной в 2004 году независимой оценки эффекта от осуществляемой деятельности была дана следующая краткая характеристика чрезвычайно важной специализации ФКРООН и его вклада в эффективное удовлетворение этого спроса и содействие достижению ЦРДТ в НРС. «Типовые программы ФКРООН в областях микрофинансирования и местного самоуправления свидетельствуют о наличии четко выраженной нетрадиционной специализации. Через осуществление своих программ в областях микрофинансирования и местного самоуправления Фонд способствовал достижению существенных результатов в деле борьбы с нищетой, обеспечения эффективности политики и воспроизведения своих проектов донорами... Он занимается важной инновационной деятельностью, связанной с рисками, в расширении и дальнейшем развитии которой заинтересованы другие учреждения по вопросам развития и правительства НРС... Те области, в которых ФКРООН располагает экспертным потенциалом, пользуются весьма значительным спросом в НРС... По сути дела, НРС все чаще обращаются к ФКРООН с просьбами оказать различные услуги. Большинство заинтересованных в деятельности ФКРООН сторон дают высокую оценку его работе, рассматривая Фонд как гибкого партнера, активно участвующего в накоплении знаний, эффективно осуществляющего свои проекты и оказывающего положительное влияние на организацию секторов, в которых он работает... Кроме того, оценка программ ФКРООН подтвердила, что общие задачи, программы и цели ФКРООН актуальны для достижения целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия. Программы ФКРООН обеспечивают поддержку Программы действий для НРС на десятилетие 2001–2010 годов и учитывают местные потребности стран, в которых они осуществляются»⁴.

Специализация ФКРООН в области развития на местах

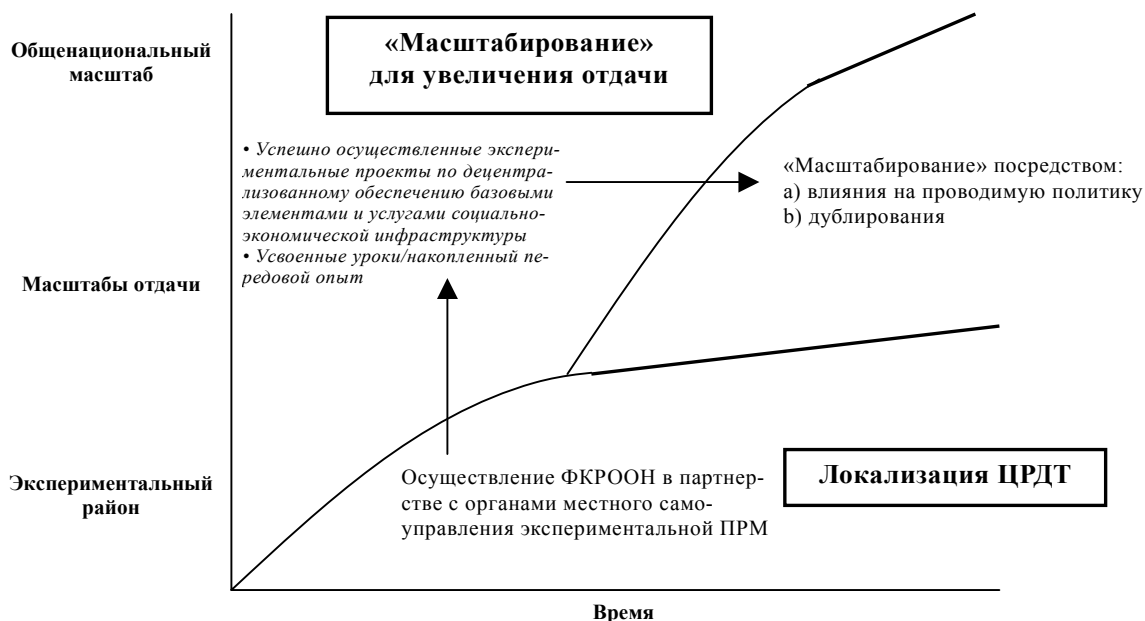
17. В области развития на местах ФКРООН, в отличие от других поставщиков услуг, явно специализируется на апробировании моделей устойчивого, децентрализованного решения вопросов обеспечения базовых элементов и услуг социально-экономической инфраструктуры, в частности, в менее обеспеченных сельских районах, где препятствия на пути к достижению ЦРДТ, как правило, особенно велики (см. диаграмму 1). Его эффективность объясняется тем, что в соответствии со своим мандатом он осуществляет мелкомасштабные ка-

⁴ Universalialia (2004) Independent impact assessment of UNCDF: Synthesis report, pii, piv, www.uncdf.org/IIA2004.

питаловложения, финансируемые за счет безвозмездных субсидий, располагает высококвалифицированными техническими кадрами и применяет отработанный метод — свою «фирменную» Программу в области развития на местах (ПРМ). Эти сравнительные преимущества позволяют ФКРООН разрабатывать и осуществлять в режиме реального времени экспериментальные стратегические проекты с участием местных партнеров, используя средства, предназначенные для формирования стартового капитала, и техническую помощь в области укрепления потенциала для повышения качества определяемого спросом обслуживания в бедных сельских общинах. Существующий спрос выявляется с помощью систем планирования с участием широких слоев населения, задача которых заключается в обеспечении учета мнения женщин и других обездоленных групп в процессе принятия решений.

18. Такой подход позволяет создавать модели, которые могут применяться в более широких масштабах и давать более ощутимый эффект благодаря дублированию отработанной методики и стратегии для охвата более широких слоев неимущего населения НРС. С этой целью экспериментальные стратегические проекты разрабатываются с таким расчетом, чтобы добиваться реформирования системы институциональных и налоговых взаимоотношений между центральными и местными органами власти изнутри, а не в обход этой системы. Партнерство с национальными и местными властями преследует цели отработки на практике принципов благого управления на местном уровне и управления расходованием государственных средств; распространения передового опыта и усвоенных уроков; и мобилизации вклада местных общин, местного частного сектора и гражданского общества для содействия более эффективному обслуживанию. ФКРООН использует уроки, извлеченные при осуществлении экспериментальных стратегических проектов, для оказания влияния на принимаемые на национальном уровне стратегические решения о децентрализованном оказании услуг, которые, в свою очередь, сказываются на общенациональной системе государственного управления; и для поощрения расширенного воспроизводства отработанного подхода правительствами и/или другими донорами в других районах НРС или в общенациональных масштабах.

Диаграмма 1
Специализация ФКРООН в области «масштабирования»
экспериментальных стратегических проектов по децентрализованному
обеспечению базовыми элементами и услугами социально-экономической
инфраструктуры



19. По признанию авторов независимой оценки результативности ФКРООН в 2004 году, именно в этой сфере своей специализации Фонд добился замечательных результатов. Недавно проведенный ОЭСР-КСР сопоставительный обзор 19 многосторонних и двусторонних программ по оказанию содействия децентрализации управления и укреплению органов местного самоуправления показал, что ПРМ ФКРООН являются «единственным примером успешно институционализированной и воспроизведенной в общенациональных масштабах программы»⁵.

20. Органы местного самоуправления в НРС зачастую оказываются за рамками национальных усилий по реализации стратегий сокращения масштабов нищеты. Поэтому подход, применяемый в рамках ПРМ, примечателен тем, что он признает за органами местного самоуправления сравнительные преимущества в деле содействия оценке при участии широких слоев населения существующего на местах спроса на инфраструктурные объекты и услуги и рационализации распределения и эффективности освоения выделяемых средств, добиваясь практической «локализации» ЦРДТ. Подход, применяемый в рамках ПРМ (основанный на межсекторальной политической и бюджетной ответственности органов местного самоуправления), имеет конкретные преимущества — например, в плане устойчивости и межсекторальной координации — по сравне-

⁵ OECD/DAC (2004) *Lessons learned on donor support to decentralization and local governance*, pp. 25 and 52; <http://www.oecd.org/dataoecd/46/60/30395116.pdf>.

нию с двумя другими основными подходами в арсенале доноров и правительств, а именно развитием на уровне общин (на основе приоритетов и предпочтений местного населения) и децентрализованным отраслевым развитием (на основе национальных отраслевых стратегий).

21. Все более активный интерес к программам ФКРООН и постоянно повышающийся уровень их совместного финансирования являются дополнительными свидетельствами признания ценности подхода, который практикуется ФКРООН. Совместное финансирование предлагают не только доноры, но и, что очень важно, правительства НРС, которые являются очевидцами результативности и потенциальной эффективности такого подхода. Вдохновленные успехом экспериментальных проектов ФКРООН, правительства не менее десятка НРС воспроизвели эту модель в общенациональных масштабах. Некоторые правительства стали самостоятельно выделять все большую долю децентрализованных инвестиций.

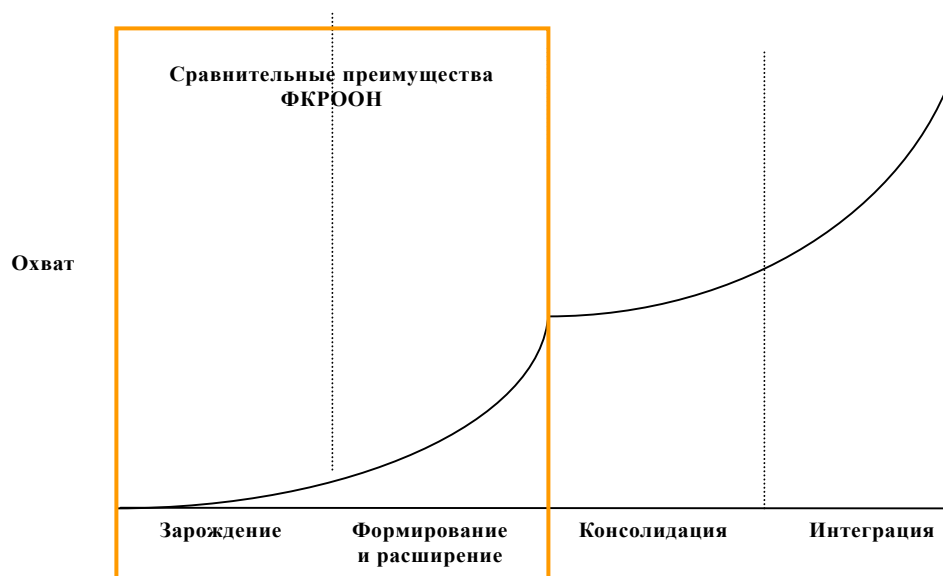
22. ФКРООН будет продолжать работу по освоению и совершенствованию своей сферы специализации, ориентируясь на запросы клиентов. Например, используя методику ПРМ, ФКРООН недавно стал апробировать стратегии содействия экономическому развитию и управлению природоохранной деятельностью на местах и в настоящее время изыскивает возможности для применения информационно-коммуникационных технологий в целях поддержки развития на местах.

Сфера специализации ФКРООН в формировании финансовых секторов, обслуживающих широкий круг клиентов

23. Сфера специализации ФКРООН в секторе микрофинансирования с учетом спроса и деятельности других поставщиков услуг состоит в том, чтобы оказывать содействие странам, находящимся на стадиях зарождения и формирования сектора микрофинансирования (см. диаграмму 2). Большинство их составляют НРС, в том числе страны, пережившие конфликты или кризисы. На этих стадиях цель состоит в том, чтобы создать институциональный потенциал и первичный капитал УМФ для гарантирования их полной экономической самостоятельности. Успешная работа ФКРООН в этом направлении получила высокую оценку как в ходе независимой оценки результативности Фонда, так и в рамках обзора КГОПБСН портфеля проектов ПРООН в сфере микрофинансирования, где отмечалось: «Успешной моделью можно назвать программу «Микростарт», автором которой является Сектор микрофинансирования ФКРООН... Показатель успешного выполнения проектов по программе «Микростарт» составил 69 процентов, что является очень высоким результатом не только на фоне остальных доноров, но и в абсолютном выражении»⁶.

⁶ CGAP review of UNDP microfinance portfolio, p. 2.

Диаграмма 2
Стадии развития сектора микрофинансирования



24. На начальных стадиях одной из важнейших задач является создание благоприятных условий для деятельности сектора. Существующие стратегии и административно-правовые нормы или слабая координация между донорами могут порождать сложности. Применяемый ФКРООН подход секторального развития помогает правительствам и заинтересованным сторонам в формировании общего видения перспектив развития этой отрасли в форме национальной политики или стратегии и стимулирует инвестиции в УМФ, которые обладают потенциалом оказывать устойчивые услуги широкой клиентуре, а также инвестиции во вспомогательную инфраструктуру в этой отрасли.

25. На более поздней стадии, по мере создания успешных УМФ укрепляющийся сектор микрофинансирования становится все более самостоятельным. Развитый сектор микрофинансирования, функционирующий в благоприятных условиях, способен привлекать вклады и коммерческие займы для будущего роста⁷, подтверждая тезис о том, что там, где есть потенциал, будет и капитал.

Сравнительные преимущества ФКРООН

26. В таблице 1 приводится краткое описание главных отличительных характеристик ФКРООН, высоко ценимых его партнерами.

⁷ В микрофинансирование инвестируют более 50 фондов. Большинство из них имеют социальную направленность и являются некоммерческими или полукommerческими организациями.

Таблица 1
**Сравнительные преимущества, определяющие способность ФКРООН
 эффективно действовать в сфере своей специализации**

| <i>Сравнительное преимущество</i> | <i>Пояснение и значение</i> |
|--|---|
| Единственное учреждение Организации Объединенных Наций, инвестирующее исключительно в НРС | Особенность ФКРООН состоит в том, что это учреждение специализируется на инвестициях в НРС для достижения ЦРДТ, в первую очередь в удаленных сельских районах, где проживает большое число лиц, относящихся к категории неимущего населения. |
| Фонд, осуществляющий искивые инвестиции для решения четко обозначенной стратегической задачи достижения ЦРДТ в НРС | ФКРООН является фондом рискованного инвестирования, отличающимся высокой гибкостью и эффективностью. Тесное сотрудничество с клиентами из НРС, потенциал и опыт работы Фонда с рисками делают его ценным партнером для НРС и доноров в апробировании новых подходов с целью их последующего масштабного воспроизведения. |
| Надлежащий и гибкий инструментарий: техническое содействие и финансирование усилий по формированию капитала с использованием субсидий и займов | ФКРООН имеет в своем арсенале уникальный для системы Организации Объединенных Наций по разнообразию и масштабам набор инструментов финансирования и технического содействия, который специально приспособлен для применения в сфере его специализации по инвестированию в экспериментальные стратегические проекты и новые инициативы. Способность сочетать помощь в виде небольших субсидий в формировании капитала с технической поддержкой составляет основу успеха программ Фонда по развитию на местах. Гибкое комбинирование субсидий и льготных займов позволяет ФКРООН поддерживать развитие финансового сектора. Фонд является единственным учреждением Организации Объединенных Наций, способным напрямую кредитовать УМФ, что дает им возможность приобретения репутации надежного заемщика. |
| Солидный технический потенциал и хорошее знание ситуации на местах | В распоряжении ФКРООН имеется большой штат технических специалистов (все более децентрализуемый для приближения к клиентам), которые прекрасно знают заинтересованных партнеров на местах в НРС и превосходно разбираются во взаимоотношениях между ними, что имеет огромное значение для «локализации» ЦРДТ. |

| <i>Сравнительное преимущество</i> | <i>Пояснение и значение</i> |
|--|--|
| Полная интеграция в группу ПРООН и системы планирования и программирования на уровне стран и в рамках Организации Объединенных Наций | <p>Партнерство между ПРООН и ФКРООН, в рамках которого они взаимно дополняют друг друга, позволяет Организации Объединенных Наций осуществлять экспериментальные проекты, которые преследуют цели апробирования стратегических вариантов инвестирования на местном уровне, интегрирования результатов в стратегию на более высоком уровне и масштабного воспроизведения отработанных методик, позволяют использовать отдачу от капиталовложений ФКРООН и оказываемого им технического содействия в сочетании с результатами работы ПРООН по наращиванию потенциала, пропаганде политики и привлечению сторонников для интеграции опыта осуществления экспериментальных стратегических проектов в процессы принятия программных решений. Взаимосвязь с ПРООН также способствует существенной оптимизации результатов деятельности и облегчает раннее развертывание деятельности в странах, переживших конфликты.</p> <p>ФКРООН вносит вклад в деятельность структур планирования и достижения конкретных результатов на уровне стран и Организации Объединенных Наций, в частности стратегий ССН и ЦРДТ, Рамочной программы Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития и планов действий страновых программ, и координирует с ними свою работу.</p> |
| Нейтральный и многосторонний характер Организации Объединенных Наций, отсутствие политической подоплеки | Нейтральный характер позволяет ФКРООН руководствоваться объективными критериями инвестирования при выборе объектов инвестиционной деятельности, играть ведущую роль в формировании общего понимания потребностей сектора и — совместно с ПРООН — решать временами политически деликатные вопросы для улучшения политического климата. |
| Подотчетная организация, ориентированная на конкретные результаты | Фонд осуществляет регулярный мониторинг и проводит независимые оценки на базе четких ОСР. Это гарантирует подотчетность, усвоение уроков, своевременное принятие мер для решения возникающих проблем и высокую результативность. |

Программа ФКРООН на период до 2010 года: инвестирование в НРС для достижения ЦРДТ

27. В ближайшие пять лет ФКРООН будет оказывать поддержку НРС в принятии мер для ускорения прогресса в достижении ЦРДТ. Сочетая свой мандат по осуществлению катализирующих капиталовложений с передовыми формами технической поддержки в своих признанных областях компетенции — раз-

витие на местах и формирование всеобъемлющих финансовых секторов, — ФКРООН будет расширять свою деятельность для безотлагательного удовлетворения запросов по содействию достижению наименее развитыми странами ЦРДТ к 2015 году.

28. Потенциал ФКРООН в деле достижения заметных и содействующих достижению ЦРДТ результатов по-прежнему будет зависеть от способности ФКРООН работать с партнерами, в первую очередь с ПРООН, в деле успешного использования уроков и передового опыта, накопленного в ходе реализации экспериментальных стратегических проектов, для оказания формирующего воздействия на национальную политику и содействия масштабному воспроизведению проектов — расширенному, эффективному, действенному и экономичному инвестированию — другими государственными (национальным государственным сектором или правительствами стран-доноров) и частными (коммерческими) инвесторами. Тем самым ФКРООН будет оказывать НРС поддержку в создании условий и потенциала, мобилизации капитала и получении доступа к ресурсам, необходимым для существенного расширения доступа их населения — в первую очередь неимущего — к финансовым услугам и базовым элементам социально-экономической инфраструктуры, таким, как снабжение питьевой водой, санитария, сельские дороги, школы и больницы. Это приведет к двойному результату: расширит доступ к различным услугам, лежащим в основе развития человеческого потенциала и связанных с ним аспектов образования, здравоохранения и состояния окружающей среды (ЦРДТ 2–7), и создаст условия для динамичного, поступательного экономического развития в интересах неимущих, которое имеет жизненно важное значение для сокращения масштабов нищеты по доходу и голода (ЦРДТ 1).

29. Услуги специалистов и инвестиции ФКРООН будут доступны для всех НРС, отвечающих базовым критериям пригодности для инвестирования средств. Ожидается, что к 2010 году ФКРООН расширит масштабы оказываемой помощи по поддержке осуществлению ПРМ в 40 НРС и формированию всеобъемлющих финансовых секторов не менее чем в 25 НРС, значительно активизировав усилия по содействию выполнению изложенного в докладе Проекта тысячелетия плана по достижению ЦРДТ и Брюссельской программы действий для НРС. Благодаря программам, осуществляемым ФКРООН и его партнерами, еще около 17 миллионов мужчин и женщин получают доступ к базовым социально-экономическим и/или финансовым услугам; еще большее число получит косвенные выгоды от масштабного воспроизведения проектов. Основная часть средств на финансирование расширения деятельности будет получена по линии взносов в неосновные ресурсы на осуществление программ ФКРООН, выделяемых донорами, которых привлекает репутация и высокое качество программ ФКРООН, а также признание того вклада, который стратегия Фонда вносит в достижение ЦРДТ в НРС. ФКРООН разработает дополнительные стратегии по содействию достижению ЦРДТ в НРС, в рамках которых реальному спросу со стороны охваченных программами стран будет соответствовать уровень выделяемого финансирования, а новые направления оказания услуг будут строиться на основе сравнительных преимуществ ФКРООН.

30. Стратегические цели ФКРООН, обозначенные в его ОСР на 2005–2007 годы (см. приложение 1), дополняют установленные ПРООН общие результаты развития, которые сформулированы в многолетних рамках финанси-

рования (МРФ) на 2004–2007 годы, что отражает взаимодополняющий характер оперативного партнерства этих двух организаций.

Развитие на местах: цели и стратегия на период до 2010 года

31. ФКРООН будет и впредь оставаться признанным лидером в процессах децентрализации и развития на местах и будет использовать экспериментальные проекты развития на местах для активного содействия реализации ЦРДТ с учетом местных условий. Благодаря повышению эффективности и действенности инфраструктуры и оказания услуг на местном уровне помощь ФКРООН будет содействовать расширению доступа к базовым элементам и социально-экономической инфраструктуре и услугам и поможет формированию условий, необходимых для динамичного экономического развития на местах в интересах неимущих, от которого выиграют как женщины, так и мужчины. В ближайшие пять лет ФКРООН добьется увеличения выгод, извлекаемых НРС из его услуг по содействию развитию на местах, и результативности его поддержки усилий по достижению ЦРДТ путем:

а) оказания поддержки еще большему числу НРС, доведя охват с 25 НРС в настоящее время до не менее чем 40 НРС;

б) увеличения среднего объема инвестиций в ПРМ до не менее чем 5 млн. долл. США на проект, с тем чтобы создать пригодные для масштабного воспроизведения модели и оказать более ощутимое воздействие на достижение ЦРДТ на местах в секторах экспериментальных проектов, прямые выгоды от которых получают 12 миллионов неимущих и малоимущих женщин и мужчин, а косвенные — еще большее число людей в результате масштабного воспроизведения проектов;

в) создания как можно более пригодных для масштабного воспроизведения моделей ФКРООН и обеспечения стратегической отдачи от них, что открывает возможности для обеспечения ощутимого воздействия усилий ФКРООН на достижение ЦРДТ;

г) укрепления отношений партнерства с основными многосторонними и двусторонними организациями для развития оперативной деятельности, совместного покрытия расходов, обмена опытом и знаниями и повышения согласованности, эффективности и действенности деятельности Организации Объединенных Наций; и

е) привлечения дополнительных финансовых ресурсов партнеров: продолжая наметившуюся в последние годы тенденцию стабильного роста мобилизуемых неосновных ресурсов, со временем добиться доведения объема ресурсов, выделяемого партнерами по линии совместного финансирования будущих программ до 300 процентов от соответствующей суммы, оптимизировать партнерскую и ресурсную базу экспериментальных стратегических проектов ФКРООН и, тем самым, их потенциал в плане масштабного воспроизведения и повышения стратегической результативности.

32. Основными бенефициарами ПРМ в НРС являются бедные сельские общины и их органы местного самоуправления, обращающиеся к ФКРООН с просьбами об оказании помощи в области развития на местах. Экспериментальные ПРМ осуществляются местными органами власти, которые сами определяют все аспекты их функционирования и несут за них полную ответственность.

венность; упор в них делается на расширении участия местного населения в планировании и осуществлении программ. Успех и устойчивый характер экспериментальных проектов во многом обусловлены их ориентированностью на удовлетворение нужд клиентов.

33. ФКРООН прилагает усилия для оказания НРС помощи в развитии на местах, имеющем ключевое значение для достижения ЦРДТ, используя для этого следующие продукты и услуги:

а) *экспериментальные проекты ПРМ*, представляющие собой «фирменный» продукт ФКРООН.

б) *«Масштабирование»: стратегическая результативность и воспроизведение проектов*. ПРМ будут использоваться для наполнения содержанием и определения характера обсуждения вопросов децентрализации в ходе выработки национальной политики и для содействия воспроизведению успешных проектов правительством и другими партнерами по процессу развития. В ответ на просьбы ФКРООН будет оказывать содействие в разработке национальной политики и нормативно-правовой базы.

с) *Оказание технических консультативных услуг* в вопросах децентрализации и развития на местах страновым отделениям ПРООН в НРС.

д) *Накопление и распространение знаний*: ФКРООН документирует и делится опытом, накопленным в рамках ПРМ, на форумах Юг-Юг и с ключевыми партнерами и заинтересованными сторонами. Тем самым он вносит вклад в накопление коллективных знаний о децентрализации и развитии на местах и поддерживает передовой характер инициатив ФКРООН.

е) *Новаторские разработки на основе моделей ПРМ*: ФКРООН разрабатывает новаторские механизмы для содействия экономическому развитию на местах в интересах бедных слоев населения с участием местного частного сектора. Другие ПРМ ориентированы на развитие местного самоуправления в вопросах природоохранной деятельности, используя богатый опыт ФКРООН в регионе Сахеля.

Микрофинансирование: цели и стратегия на период до 2010 года

34. «Перед нами стоит огромная задача — устранить факторы, препятствующие полному доступу людей к финансовому сектору... Совместными усилиями мы сможем и должны создать всеобъемлющие финансовые секторы, с помощью которых люди смогут улучшить условия своей жизни»⁸.

35. ФКРООН окажет прямое воздействие на расширение доступа к устойчивым финансовым услугам и косвенное воздействие — через стимулирование динамичного экономического развития в интересах неимущих слоев — на расширение доступа малоимущих домохозяйств, в первую очередь женщин, а также микро- и малых предприятий к финансовым услугам. В ближайшие пять лет ФКРООН добьется активизации предоставляемых им НРС услуг в секторе микрофинансирования и повышения отдачи от этой деятельности в плане достижения ЦРДТ путем:

⁸ Из выступления Генерального секретаря Организации Объединенных Наций Кофи Аннана по случаю провозглашения 2005 года Международным годом микрокредитования.

а) расширения поддержки усилий, как минимум, 25 НРС в направлении формирования финансовой инфраструктуры, обеспечивающей финансовыми услугами большинство неимущих и малоимущих домашних хозяйств, а также микро- и малых предприятий, от которых в первую очередь выигрывают женщины;

б) направления основной доли своих инвестиций и мероприятий на поддержку развития секторов микрофинансирования, находящихся на стадии зарождения или формирования;

в) ориентации каждого своего мероприятия на удовлетворение конкретных потребностей страны с учетом уровня развития в ней этого сектора. ФКРООН будет выявлять факторы, препятствующие деятельности розничных поставщиков услуг в секторе микрофинансирования (микроэкономический уровень), пробелы во вспомогательной инфраструктуре (мезоэкономический уровень) или препятствия директивного, правового или нормативного характера (макроэкономический уровень), блокирующие доступ к финансовым услугам;

г) партнерского взаимодействия с ПРООН в оказании поддержки правительствам, центральным банкам, донорам и другим ключевым заинтересованным сторонам в НРС в их усилиях по разработке национальных стратегий, политики и мероприятий, ориентированных на развитие всеобъемлющего финансового сектора;

д) оказания поддержки усилиям по формированию устойчивой национальной сети УМФ через укрепление их потенциала и обеспечение капиталом с привлечением других источников средств, в том числе коммерческого капитала. ФКРООН будет поддерживать усилия по укреплению потенциала и выделять капитальные ресурсы не менее чем 50 УМФ, которые к 2010 году будут обслуживать свыше 5 миллионов активных клиентов;

е) привлечения дополнительных финансовых ресурсов партнеров: добиться доведения объема ресурсов, выделяемых партнерами по линии совместного финансирования будущих программ, по меньшей мере до 200 процентов от соответствующей суммы.

36. Основными клиентами оказываемой ФКРООН в НРС помощи в области микрофинансирования являются представители неимущих и малоимущих слоев населения, в первую очередь женщины, нуждающиеся в доступе к финансовым услугам. Другую часть клиентуры составляют предприятия сектора микрофинансирования, центральные банки и правительства НРС, страновые отделения ПРООН, доноры и другие инвесторы.

37. ФКРООН прилагает усилия для оказания НРС помощи в формировании всеобъемлющих финансовых секторов, имеющих ключевое значение для достижения ЦРДТ, используя для этого следующие продукты и услуги:

а) *Инвестиции в УМФ, формирование потенциальных флагманов рынка и конкурентоспособных секторов микрофинансирования.* ФКРООН вкладывает средства в различные виды учреждений, обслуживающих неимущую и малоимущую клиентуру, помогая формированию их начального капитала и наращиванию институционального потенциала. Его фирменный продукт, «Микро-старт», будет по-прежнему оставаться главным инструментом для создания

привлекательных для инвестиций УМФ, в том числе путем привлечения технических служб, продемонстрировавших способность обеспечивать устойчивое микрофинансирование.

b) *Инвестиции в формирование благоприятных условий для развития всеобъемлющего финансового сектора.* Это направление включает поддержку усилий по созданию благоприятной нормативно-правовой базы, наращиванию потенциала работников центральных банков, отвечающих за курирование секторов микрофинансирования, и инвестиции во вспомогательную отраслевую инфраструктуру, например сети и аудиторский потенциал.

c) *Разработка национальной политики, стратегии и программ.* С помощью секторальных оценок выявляются узкие места и неиспользованные возможности на пути формирования всеобъемлющих финансовых секторов. При необходимости ФКРООН будет оказывать помощь в разработке национальной политики и стратегии, отражающую общую для сторон концепцию.

d) *Накопление и распространение знаний.* ФКРООН и Управление по финансированию развития Департамента по экономическим и социальным вопросам (ДЭСВ) Организации Объединенных Наций возглавляют глобальный процесс выявления существующих трудностей и возможностей на пути формирования всеобъемлющих финансовых секторов. Это исследование, проводимое при поддержке межучрежденческой группы, в которую вошли специалисты Всемирного банка, Международного валютного фонда, Международной организации труда и Международного фонда сельскохозяйственного развития, а также с использованием вклада других финансовых экспертов, — известное под названием «Голубая книга по вопросам формирования всеобъемлющих финансовых секторов» — будет служить руководством в деле разработки планов действий на страновом уровне. ФКРООН будет и впредь периодически обновлять это исследование.

e) ФКРООН, как и прежде, будет играть роль консультанта ПРООН по программным вопросам микрофинансирования, представлять ПРООН в КГОПБСН и оказывать программную поддержку Канцелярии Администратора.

Стратегия развития оперативной деятельности

38. Для содействия реализации плана оперативной деятельности и обеспечения быстрого наращивания потенциала Фонда в области удовлетворения спроса НРС на его услуги и расширения его географического охвата и масштабов инвестиций в НРС ФКРООН разработает в 2005 году комплексную стратегию развития оперативной деятельности. Эта комплексная стратегия будет включать взаимосвязанные стратегии партнерства, продвижения фирменного продукта и налаживания связи, а также мобилизации средств, что позволит ФКРООН воспользоваться конкретными возможностями для развития оперативной деятельности, такими, как:

a) широко освещаемые мероприятия, обеспечивающие распространение информации о потребностях НРС, закрепляющие за ФКРООН статус почетного партнера в деле реализации стратегий, направленных на достижение ЦРДТ в НРС, и мобилизующие финансовую поддержку ФКРООН в этих целях. Речь идет о таких мероприятиях, как, в частности, Саммит тысячелетия в сентябре 2005 года; Международный год микрокредитования (2005 год), за

координацию которого отвечают совместно ФКРООН и ДЭСВ; и запланированный на 2006 год среднесрочный обзор хода выполнения Брюссельской программы действий. Будет проведена оценка возможностей, которые открывают в этом отношении другие форумы, в том числе форумы нетрадиционного характера, такие, как встречи руководителей восьми крупнейших промышленно развитых стран и Всемирный экономический форум.

б) Благоприятное позиционирование ФКРООН как инструмента для реализации ключевых направлений плана действий, изложенного в докладе Проекта тысячелетия *«Инвестирование в развитие»*, в НРС и Брюссельской программы действий для НРС будет содействовать реализации региональных инициатив в направлении развития, таких, как Новое партнерство в интересах развития Африки, и выработке практических решений для осуществления стратегий сокращения масштабов нищеты и планов действий по достижению ЦРДТ в НРС на местном уровне.

с) Активная политическая поддержка ФКРООН со стороны НРС и Группы 77, которая может быть использована для мобилизации дополнительных средств со стороны традиционных и нетрадиционных доноров для финансирования инвестиций в НРС.

д) Растущий интерес доноров к совместному финансированию и выделению неосновных ресурсов для реализации программ ФКРООН в областях развития на местах и микрофинансирования.

е) Потенциальные возможности для партнерского сотрудничества с ПРООН в целях использования многих из перечисленных выше возможностей, а также конкретные направления стратегического партнерства с региональными бюро и региональными центрами обслуживания, Бюро по предотвращению кризисов и восстановлению, Бюро по вопросам политики в области развития, Специальной группой по сотрудничеству Юг–Юг и страновыми отделениями ПРООН.

39. К середине 2005 года будет разработана стратегия ФКРООН по самоидентификации и налаживанию связей, которая будет направлена на оказание поддержки новому плану оперативной деятельности и обеспечение использования Фондом вышеперечисленных возможностей. Цель состоит в том, чтобы превратить работу по самоидентификации и налаживанию связей в мощный инструмент мобилизации ресурсов и позиционирования. Стратегия призвана, во-первых, обеспечить такое положение, при котором ФКРООН имел бы безусловную репутацию фонда Организации Объединенных Наций для инвестирования в НРС, известного своим материальным и финансовым вкладом в достижение ЦРДТ. Во-вторых, стратегия призвана содействовать распространению знаний, полученных в ходе совместной работы ПРООН и ФКРООН в области развития на местах и формирования всеобъемлющих финансовых секторов. В 2006 году в эту стратегию будут интегрированы последующие мероприятия в развитие информационно-пропагандистской деятельности в рамках Международного года микрокредитования.

40. Стратегия мобилизации ресурсов ФКРООН будет построена таким образом, чтобы обеспечить ему более широкий доступ к многолетним прогнозируемым ресурсам для выполнения реализации как программ на глобальном уровне, так и конкретных программ на страновом уровне. Исходя из того, что

изменение приоритетов некоторых ключевых доноров в области ОПР вызвало снижение уровня основных ресурсов и готовности доноров ОЭСР/КСР к совместному несению расходов, к середине 2005 года ФКРООН создаст глобальный целевой фонд ФКРООН для инвестирования в НРС. Этот фонд вместе с предлагаемыми глобальным счетом финансирования типовых проектов и региональными и страновыми счетами со временем заменят основные ресурсы ФКРООН в качестве главного источника прогнозируемого многолетнего финансирования инвестиций в НРС. Направления его деятельности будут соответствовать ОСР ФКРООН и увязаны с партнерскими взаимоотношениями ПРООН/ФКРООН в рамках общих МРФ.

41. ПРООН будет поддерживать усилия ФКРООН по мобилизации ресурсов в целевой фонд для инвестирования в НРС, а также для реализации конкретных глобальных и региональных инициатив, таких, как партнерство ФКРООН-ПРООН в области локализации ЦРДТ и партнерства между региональными бюро ФКРООН и ПРООН в применении подхода секторального развития к формированию всеобъемлющих финансовых секторов. Программы ФКРООН будут пропагандироваться наряду с другими программами ПРООН, такими, как «Потенциал 2015», Добровольцы Организации Объединенных Наций и совместные партнерские инициативы с участием государственного и частного секторов на местном уровне, с тем чтобы предложить донорам и системе Организации Объединенных Наций в целом целенаправленный и интегрированный комплекс услуг, предлагаемых через группу ПРООН. Эффективные договоренности на уровне штаб-квартир о совместной мобилизации неосновных ресурсов будут подкрепляться значительным расширением потенциала мобилизации ресурсов в рамках ФКРООН.

42. В целях поддержки усилий по мобилизации ресурсов на страновом уровне ФКРООН будет выделять технических специалистов для участия в оценках потребностей для достижения ЦРДТ и восстановления в посткризисный период в НРС, обращающихся с соответствующей просьбой. Эти оценки позволят провести углубленный анализ существующих на местах вариантов инвестирования в областях, где ФКРООН обладает сравнительными преимуществами, и будут содействовать планированию и мобилизации ресурсов на осуществление возможных программ последующих мероприятий. Кроме того, ФКРООН готов оказывать правительствам НРС помощь, как правило в партнерстве с ПРООН, в форме специализированных технических консультаций и оперативной поддержки в выполнении программ, финансируемых из других источников, в частности из средств многосторонних банков развития.

43. Для содействия мобилизации неосновных ресурсов на осуществление конкретных совместных программ ПРООН-ФКРООН на страновом уровне в настоящее время принимаются меры для внесения изменений в систему стимулирования деятельности по мобилизации ресурсов таким образом, чтобы начиная с 2005 года результативность работы по мобилизации неосновных ресурсов для ФКРООН на страновом уровне находила отражение в оценке эффективности деятельности странового отделения, участвующего в мобилизации ресурсов. ФКРООН будет продолжать использовать внебюджетную прибыль, полученную от оборота неосновных ресурсов, для финансирования значительной доли расходов на содержание сотрудников Фонда, работающих в страновых отделениях.

44. В дополнение к неосновным ресурсам ФКРООН будет стараться привлекать другие средства доноров, правительства и частного сектора для оказания поддержки достижению программных целей. Это могут быть средства, получаемые от ПРООН для мероприятий по наращиванию потенциала в рамках совместных программ; средства национальных партнеров, мобилизуемые в рамках совместного финансирования, в форме бюджетных ассигнований на развитие на местах; параллельное финансирование, поступающее от других доноров, банков развития и частного сектора для инвестиций в УМФ; и средства на «масштабирование» и воспроизведение ПРМ.

45. Механизмы возмещения расходов на оказание технических услуг, предоставляемых ФКРООН ПРООН, будут пересмотрены таким образом, чтобы обеспечивать стратегическое применение специализированного технического экспертного потенциала ФКРООН для реализации совместных программ ПРООН-ФКРООН в НРС. Расходы ФКРООН на предоставление технической экспертной помощи будут финансироваться из бюджетов программ по формуле калькуляции затрат, согласованной ПРООН и ФКРООН, в рамках странового, регионального или глобального партнерства ПРООН-ФКРООН. Прямое оказание технических услуг странам, не относящимся к категории наименее развитых, на страновом уровне будет допускаться только в исключительных случаях, когда считается, что такая инициатива имеет стратегическое значение для Организации Объединенных Наций, или когда она необходима для поддержания лидирующих позиций ФКРООН в двух секторах его специализации, при условии, что услуги оказываются на основе полного возмещения произведенных затрат.

Стратегия управления, ориентированная на результаты

46. Выполнение смелого плана ФКРООН оперативной деятельности будет зависеть не только от формирования более широкой клиентуры Фонда, но и — в решающей степени — от его умения материализовать программы и возможности для расширения оперативной деятельности в конкретных результатах в области развития. Инструментарий, используемый ФКРООН для ориентированного на достижение конкретных результатов управления и стимулирования организационной эффективности, включает:

- a) мониторинг программ и организационной эффективности на основе самооценки в соответствии с ОСР Фонда, информация о котором представляется Исполнительному совету в рамках годового отчета ФКРООН, ориентированного на результаты (ГООР);
- b) подотчетность в вопросе результативности деятельности на основе независимой оценки;
- c) внутренняя и внешняя ревизия — функция, выполняемая ПРООН; и
- d) система служебной аттестации сотрудников, в которой результативность деятельности отдельных сотрудников увязывается с организационной эффективностью и эффективностью развития.

47. ФКРООН работает над тем, чтобы внедрить в 2005 году интегрированную и согласованную стратегию управления, ориентированную на результаты, для содействия осуществлению своего нового плана оперативной деятельности, используя в качестве отправной точки существующие в группе ПРООН систе-

мы управления, ориентированные на результаты, и другой накопленный опыт. Эта стратегия будет предусматривать меры по совершенствованию оценки и систем мониторинга и отчетности о достижении ОСР, что повысит их стратегическую ценность и полезность для ФКРООН и его внешних партнеров.

48. По итогам проведенного внутреннего обзора своей функции оценки ФКРООН предлагает Исполнительному совету одобрить пересмотренный вариант своей политики в области оценки. Предложение предусматривает внесение следующих изменений в существующую политику, предусматривающую обязательное проведение независимых среднесрочных и заключительных оценок всех программ на сумму свыше 1 млн. долл. США:

а) в соответствии с принятыми в системе Организации Объединенных Наций нормами и стандартами оценки⁹ структура ФКРООН по проведению оценки откажется от практики обязательных заключительных оценок для всех программ с бюджетом свыше 1 млн. долл. США и вместо этого сосредоточится на i) обеспечении подотчетности ключевым заинтересованным сторонам путем оценки вклада ФКРООН в эффективность развития на основе предусмотренных в ОСР общих результатов в области развития с применением комплекса инструментов оценки, в том числе оценок общих результатов; и ii) проведении стратегических оценок по просьбе внутренних и внешних заинтересованных сторон;

б) среднесрочные оценки, которые считаются важными для организаций, выполняющих экспериментальные проекты, таких, как ФКРООН, будут проводиться силами сотрудников, участвующих в осуществлении программы. Если Исполнительный совет одобрит это предложение, то ФКРООН разработает на основе этих принципов пересмотренную политику в области оценки.

49. Кроме того, ФКРООН предлагает одобрить на период 2005–2007 годов следующие нововведения в системе мониторинга и отчетности о достижении ОСР:

а) отчетность ФКРООН перед Исполнительным советом об эффективности деятельности приобретет более ярко выраженную стратегическую направленность, и повышенное внимание в ней будет уделяться достижению общих программных результатов (см. приложение 1); к ней будут прилагаться фактические данные отчетности о полученных конкретных результатах для анализа вклада ФКРООН в достижение этих общих программных результатов. По возможности отчетность будет содержать данные, дезагрегированные по признаку пола;

б) ФКРООН возьмет на вооружение и адаптирует к своим потребностям используемые в ПРООН систему сбалансированного учета и методику мониторинга и отчетности об организационной эффективности. Это позволит рационализировать системы, применяемые для оценки многосторонней организационной эффективности, с использованием общеорганизационных источников информации, таких, как обследование предоставляемых на уровне штаб-квартиры продуктов и услуг, глобальный опрос персонала и система «Атлас».

⁹ Разрабатывается Группой Организации Объединенных Наций по оценке.

В. Меры по осуществлению плана оперативной деятельности

Институциональный статус, руководство и управление

50. В соответствии с решением 2005/5 Исполнительного совета ФКРООН остается независимым юридическим субъектом в соответствии с директивным мандатом, возложенным на него в 1966 году Генеральной Ассамблеей, и сохраняет свои полномочия на инвестирование капитала и перечисленные выше сравнительные преимущества. В ответ на призыв к дальнейшей консолидации Организации Объединенных Наций ФКРООН пойдет на еще большее финансовое сближение с ПРООН в соответствии с нижеперечисленными договоренностями по программным, бюджетным и правовым вопросам.

51. Администратор ПРООН выполняет функции Директора-распорядителя ФКРООН и подотчетен Исполнительному совету ПРООН/ЮНФПА за деятельность ФКРООН. На страновом уровне ФКРООН представляют представители-резиденты ПРООН или иные должностные лица в соответствии с новыми механизмами управления деятельностью системы Организации Объединенных Наций на страновом уровне, определенными в планах Генерального секретаря по реформированию Организации Объединенных Наций. За управление повседневной деятельностью организации отвечает Исполнительный секретарь ФКРООН.

52. ФКРООН будет активно участвовать в механизмах общесистемного управления и разработки и осуществления программ Организации Объединенных Наций через систему координаторов-резидентов на страновом уровне и Группу Организации Объединенных Наций по вопросам развития в Центральных учреждениях.

Организационная структура и укомплектование персоналом

53. В соответствии с концепцией плана оперативной деятельности ФКРООН ведет работу по упорядочению своей организационной структуры по следующим направлениям:

а) расширение своего активного присутствия в НРС согласно ожидаемой тенденции к росту числа НРС, которые охвачены программами ФКРООН;

б) усиление децентрализации на региональном и страновом уровне для уделения еще большего внимания удовлетворению запросов своих клиентов и размещения сотрудников ФКРООН вместе с сотрудниками ПРООН в страновых отделениях и региональных центрах;

в) более стройная структура центрального аппарата, включающая только те подразделения, которые необходимы для осуществления стратегического руководства и определения общей политики; развития оперативной деятельности (внешняя связь, стратегическое партнерство и мобилизация ресурсов); управления программами, портфелем заказов и знаниями; а также обеспечения общеорганизационной эффективности, финансовой добросовестности и подотчетности за результаты;

д) активное и четко определенное партнерство с ПРООН, которое создает для ПРООН и ФКРООН условия для систематического использования возникающих возможностей для повышения эффективности и результативно-

сти в рамках системы Организации Объединенных Наций, в соответствии с более широкой программой упрощения и согласования и процессом реформирования Организации Объединенных Наций;

е) необходимость обеспечения финансовой жизнеспособности организации, которая должна иметь структуру, основанную на гарантированном финансировании и в то же время обладающую достаточной гибкостью для адаптации и расширения с учетом ожидаемого увеличения числа мероприятий и ресурсной базы ФКРООН.

Подробная информация об организационной структуре и укомплектовании персоналом будет представлена Исполнительному совету в отдельном документе.

Бюджетные механизмы

54. План оперативной деятельности ФКРООН отражает его программную согласованность с МРФ ПРООН на 2004-2007 годы, в частности с направлениями 1.3 (инициативы по сокращению масштабов нищеты на местах, включая микрофинансирование), 1.5 (развитие частного сектора) и 2.6 (децентрализация, органы местного самоуправления и развитие городов/сельских районов). Это позволяет ПРООН и ФКРООН активно поощрять и продвигать совместные программы ПРООН-ФКРООН на страновом, региональном и глобальном уровнях. Таким образом, можно установить прямую связь между направлениями МРФ и ассигнованиями на ФКРООН в рамках бюджетных и программных механизмов ПРООН.

55. В соответствии с призывом к дальнейшей консолидации Организации Объединенных Наций и во исполнение решения 2005/05 Исполнительного совета двухгодичный бюджет ФКРООН станет частью двухгодичного бюджета ПРООН на 2006–2007 годы и последующие периоды. Ввиду того, что положение с основными ресурсами ПРООН, несмотря на некоторое улучшение, еще не достигло оптимального уровня, финансирование ФКРООН, предусмотренное в рамках двухгодичного бюджета ПРООН на 2006–2007 годы, будет покрывать только административные расходы ФКРООН, оцениваемые на уровне примерно 5 млн. долл. США в год. Ожидается, что доноры примут во внимание эти дополнительные обязательства ПРООН и обеспечат соразмерное увеличение взносов в бюджет ПРООН. Исполнительный совет может пожелать рассмотреть возможность увеличения доли прямого финансирования ФКРООН со стороны ПРООН сверх предложенного уровня для покрытия части программных или административных вспомогательных расходов, или и тех, и других при подготовке двухгодичного бюджета на 2008–2009 годы и программ на 2008–2011 годы.

56. В настоящее время ведется разработка надлежащих процедур, которые гарантировали бы ФКРООН свободный доступ к потенциальным источникам финансирования его мероприятий, предусмотренным в рамках двухгодичного бюджета ПРООН. В окончательном виде эти процедуры должны также предусматривать четкие механизмы делегирования полномочий на утверждение использования этих ресурсов, что создаст условия для эффективной деятельности и одновременно обеспечит четкие структуры подотчетности.

57. В дополнение к получаемым от ПРООН средствам на покрытие административных расходов ФКРООН будет финансировать дополнительные должности сотрудников, занимающихся поддержкой программ, в частности, на региональном уровне, из своих программных ресурсов, стремясь по возможности использовать процедуру совместного несения расходов с участием ПРООН в рамках механизмов регионального сотрудничества.

58. Финансирование должностей сотрудников, работающих в стране, и любых дополнительных административно-управленческих должностей в целях поддержки выполнения неосновных программных мероприятий будет обеспечиваться за счет внебюджетных ресурсов. Эти ресурсы будут привлекаться путем начисления фиксированного процентного сбора, предусмотренного политикой ПРООН по возмещению затрат, на все основные и неосновные программные ресурсы, что, соответственно, обеспечит поддержание полной пропорциональности между основными и неосновными ресурсами. Кроме того, на этот счет будут зачисляться внебюджетные поступления от предоставления услуг ПРООН или другим организациям в качестве учреждения-исполнителя или распорядителя.

59. ФКРООН воспользуется возможностью, которую открывает его превосходное партнерство с ПРООН, для дальнейшего упрощения и согласования процедур и повышения своей эффективности. В настоящее время разрабатывается надлежащая процедура возмещения расходов в связи с услугами, предоставляемыми ФКРООН со стороны ПРООН на уровне Центральных учреждений и на страновом уровне.

Механизмы составления и осуществления программ

60. В рамках механизмов составления и осуществления программ, утвержденных на 2004–2007 годы, не предусматривается резервирования программных ресурсов ПРООН на конкретные цели.

61. Главные риски в связи с вышеупомянутыми механизмами составления и осуществления программ заключаются в том, что программные ресурсы ФКРООН i) остаются на нынешнем уровне, который недостаточен для инвестирования в запланированное число дополнительных НРС, охваченных программами, и/или ii) не поступают своевременно или по-прежнему являются слишком непредсказуемыми, чтобы служить эффективной основой для составления и осуществления многолетних программ ФКРООН.

Правовые механизмы

62. В плане оперативной деятельности предусматривается, что ФКРООН по-прежнему является независимой организацией в системе Организации Объединенных Наций, и подтверждается мандат, данный Фонду Генеральной Ассамблеи в 1966 году. Предлагаемые бюджетные механизмы на двухгодичный период 2006–2007 годов основываются на положениях резолюции 3249 (XXIX) Генеральной Ассамблеи от 1974 года, в которой подчеркивалось, что «Фонду капитального развития Организации Объединенных Наций должны быть предоставлены возможности для эффективного выполнения его обязанностей в отношении разработки и осуществления проектов путем надлежащей административной поддержки». В этой же резолюции Ассамблея подтвердила «положение пункта 2 статьи IV резолюции 2186 (XXI) Генеральной Ассамблеи в от-

ношении расходов на административную деятельность Фонда капитального развития Организации Объединенных Наций», а именно что эти административные расходы должны покрываться за счет начисленных взносов, и «в качестве временной меры» призвала «Администратора Программы развития Организации Объединенных Наций покрывать такие расходы из административного бюджета Программы». С учетом вышеизложенного представляется необходимым, чтобы любая рекомендация Исполнительного совета, предусматривающая внесение изменений в механизмы финансирования расходов на административную и оперативную поддержку ФКРООН, представлялась Генеральной Ассамблее на утверждение.

63. В силу своего статуса независимой организации системы Организации Объединенных Наций, располагающей собственными источниками поступлений, ФКРООН будет оставаться самостоятельным финансовым субъектом. Кроме того, нормы, регулирующие деятельность Фонда, по-прежнему будут включаться в Финансовые положения и правила ПРООН в качестве отдельного приложения, которое до конца 2005 года будет обновлено и дополнено элементами, связанными с мандатом ФКРООН по оказанию помощи путем выделения инвестиционных средств, в частности с его полномочиями на предоставление займов.

С. Прогноз по бюджету (2006–2007 годы)

64. Финансовая база на 2006–2007 годы рассчитана исходя из следующих предположений:

а) будет достигнуто быстрое увеличение ресурсов по программам, выделяемых на предсказуемой многолетней основе, что одновременно позволит мобилизовать неосновные ресурсы;

б) будет поддерживаться принцип пропорциональности: основные ресурсы не будут использоваться для субсидирования управления неосновными ресурсами; и

с) административный бюджет ФКРООН на 2006–2007 годы станет частью двухгодичного бюджета ПРООН.

65. Административные расходы ФКРООН, финансируемые из двухгодичного бюджета ПРООН, оцениваются на уровне около 5 млн. долл. США в год в двухгодичный период 2006–2007 годов. Кроме того, для того чтобы ФКРООН мог выполнять свой мандат, ему необходимо обеспечить гарантированное поступление на предсказуемой многолетней основе ресурсов по программам в размере порядка 18 млн. долл. США в год, которые должны поступать в форме либо основных средств, либо многолетних ассигнований на глобальный счет целевого фонда для инвестиций в НРС. Ожидается, что в рамках стратегии развития оперативной деятельности будет обеспечен быстрый рост неосновных ресурсов на страновом или региональном уровне, выделяемых либо на осуществление страновых программ, либо через страновой/региональный счет целевого фонда, которые достигнут 37 млн. долл. США в 2007 году и 55 млн. долл. США в 2009 году. Таким образом, общий объем финансирования, включая прочие поступления, необходимого для покрытия административных расходов, оплаты услуг технических специалистов и инвестиций, должен со-

ставить около 49 млн. долл. США в 2006 году и 63 млн. долл. США в 2007 году.

Таблица 2
Ориентировочный ресурсный план ФКРООН (2006–2007 годы)

| <i>Поступления в год (в млн. долл. США)</i> | <i>2006 год</i> | <i>2007 год</i> | <i>Всего</i> |
|---|-----------------|-----------------|--------------|
| По линии ПРООН | | | |
| Финансирование по линии двухгодичного бюджета | 5,0 | 5,0 | 10,0 |
| По линии ФКРООН | | | |
| Основные ресурсы и глобальный счет целевого фонда для НРС | 18,0 | 18,5 | 36,5 |
| Неосновные ресурсы и региональные/страновые счета целевого фонда для НРС | 24,0 | 37,0 | 61,0 |
| Сборы за технические консультационные услуги/услуги учреждения-исполнителя | 1,0 | 1,5 | 2,5 |
| Процентные поступления | 0,5 | 0,5 | 1,0 |
| Всего | 49,0 | 63,0 | 110,0 |
| <i>Расходы в год (в млн. долл. США)</i> | <i>2006 год</i> | <i>2007 год</i> | <i>Всего</i> |
| Административные расходы | 5,0 | 5,0 | 10,0 |
| Основные ресурсы и глобальный счет целевого фонда для НРС | 18,0 | 18,5 | 36,5 |
| Неосновные ресурсы и региональные/страновые счета целевого фонда для НРС | 23,5 | 35,0 | 58,5 |
| Должности, финансируемые за счет прочих поступлений (Центральные учреждения/региональные отделения) | 1,0 | 1,2 | 2,2 |
| Всего | 47,5 | 59,7 | 107,2 |

Приложение 1

ФКРООН, 2005–2007 годы

Полная программа ФКРООН на 2005–2007 годы будет представлена Исполнительному совету в отдельном документе. Ниже излагаются программные результаты, о достижении которых Фонд будет отчитываться в ГООР.

Цель ФКРООН: достижение целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, в НРС

Подцель 1: расширить устойчивый доступ неимущих слоев населения к базовым элементам инфраструктуры и общественным службам

Основной результат 1: успешное осуществление экспериментальных проектов по децентрализованному управлению государственными расходами (УГР) и созданию базовых элементов социально-экономической инфраструктуры и оказанию услуг

- a) Проводимая на основе широкого участия эффективная оценка спроса на элементы инфраструктуры и соответствующие услуги со стороны органов местного самоуправления, получающих помощь по линии ФКРООН
- b) Повышение расходов на элементы инфраструктуры и соответствующие услуги, эффективное, справедливое и транспарентное управление которыми осуществляют органы местного самоуправления, получающие помощь по линии ФКРООН
- c) Более широкое и эффективное предложение и обеспечение функционирования базовых элементов социально-экономической инфраструктуры и соответствующих услуг на местах усилиями получающих помощь по линии ФКРООН органов местного самоуправления, поставщиков услуг и местных общин
- d) Устойчивое освоение базы природных ресурсов на местах органами местного самоуправления, получающими помощь по линии ФКРООН
- e) Формирование благоприятных условий для экономического развития на местах благодаря усилиям органов местного самоуправления, получающих помощь по линии ФКРООН

Основной результат 2: использование экспериментальных моделей и усвоенных уроков для оказания стратегического воздействия и воспроизводства

- f) Внесение правительствами поправок в директивные/правовые/нормативные положения о децентрализованном УГР и элементах инфраструктуры и соответствующих услугах с учетом уроков экспериментальных проектов ФКРООН

- g) Масштабное воспроизводство экспериментальных моделей ФКРООН по децентрализации УГР и элементам инфраструктуры и соответствующим услугам усилиями других финансирующих учреждений и/или за счет средств государственного бюджета страны

Подцель 2: расширить устойчивый доступ малоимущих домашних хозяйств к качественным финансовым услугам

Основной результат 1: появление устойчиво функционирующих розничных посредников, предлагающих малоимущим домашним хозяйствам широкий ассортимент финансовых услуг

- a) Расширение охвата получающих помощь по линии ФКРООН финансовых посредников, которые предоставляют услуги малоимущим домашним хозяйствам
- b) Расширение ассортимента и повышение качества услуг, которые предоставляются малоимущим домашним хозяйствам финансовыми посредниками, получающими помощь по линии ФКРООН
- c) Повышение устойчивости и эффективности деятельности финансовых посредников, получающих помощь по линии ФКРООН, которые предоставляют услуги малоимущим домашним хозяйствам

Основной результат 2: формирование отраслевой инфраструктуры для содействия оказанию финансовых услуг малоимущим домашним хозяйствам

- d) Создание на местах инфраструктуры, поддерживающей финансовый сектор
- e) Повышение популярности и прозрачности учреждений, получающих помощь по линии ФКРООН

Основной результат 3: формирование благоприятных условий для развития всеобъемлющих финансовых секторов

- f) Повышение потенциала правительств в содействии формированию благоприятных условий в области политики для развития всеобъемлющего финансового сектора
- g) Повышение потенциала нормативных и надзорных органов в создании благоприятной правовой базы для развития всеобъемлющего финансового сектора
- h) Наличие разработанных правительством и донорами стратегий, ответственность за реализацию которых несут национальные органы, в поддержку формирования всеобъемлющих финансовых секторов

Подцель 3: повышение организационной эффективности

ФКРООН возьмет на вооружение и адаптирует к своим условиям используемую в ПРООН систему сбалансированного учета для мониторинга организационной эффективности. Конкретные конечные результаты (будут определены позже) будут предусмотрены для следующих (предварительно намеченных) аспектов:

- a) Восприятие заинтересованных сторон
- b) Организационная эффективность
- c) Обучение и рост
- d) Финансовые ресурсы
- e) Подотчетность за результаты
- f) Партнерства

Приложение 2

Предварительный перечень инвестиций ФКРООН в НРС (2005–2010 годы)

Приводимый ниже перечень является предварительным. Инвестиции будут производиться при условии наличия спроса в стране осуществления программы, надлежащего уровня финансирования и соблюдения основных критериев для инвестиционной деятельности.

| Охватываемые страны | Нынешний портфель | | Прогнозируемый портфель на 2005–2007 годы | | Прогнозируемый портфель на 2008–2010 годы | |
|--|--------------------|---------------------|---|---------------------|---|---------------------|
| | Развитие на местах | Микрофинансирование | Развитие на местах | Микрофинансирование | Развитие на местах | Микрофинансирование |
| Азия | | | | | | |
| Афганистан | | | | x | x | x |
| Бангладеш | x | | x | | x | |
| Бутан | x | | x | | x | x |
| Камбоджа | x | | x | | x | x |
| Лаос | x | | x | | x | x |
| Непал | x | | x | | x | x |
| Тимор-Лешти | x | | x | x | x | x |
| Вьетнам | x | | x | | x | |
| Восточная Африка и южная часть Африки | | | | | | |
| Ангола | | x | | x | x | x |
| Бурунди | x | x | x | x | x | x |
| Демократическая Республика Конго | | x | x | x | x | x |
| Эритрея | x | | x | | x | |
| Эфиопия | x | | x | | x | |
| Лесото | | | | | x | |
| Мадагаскар | | | x | x | x | x |
| Малави | x | x | x | x | x | x |
| Мозамбик | x | | x | x | x | x |
| Уганда | x | | x | | x | |
| Замбия | | | x | | x | |
| Танзания | x | | x | x | x | x |
| Руанда | x | | x | | x | x |
| Западная и Центральная Африка | | | | | | |
| Чад | | | | | x | x |
| Бенин | x | x | x | x | x | x |
| Буркина-Фасо | x | x | x | x | x | x |

| Охваченные страны | Нынешний портфель | | Прогнозируемый портфель на 2005–2007 годы | | Прогнозируемый портфель на 2008–2010 годы | |
|---|--------------------|---------------------|---|---------------------|---|---------------------|
| | Развитие на местах | Микрофинансирование | Развитие на местах | Микрофинансирование | Развитие на местах | Микрофинансирование |
| Нигер | x | | x | | x | |
| Того | | x | | | x | x |
| Гамбия | | | | | x | x |
| Мали | x | | x | | x | |
| Мавритания | x | | x | | x | |
| Сенегал | x | x | x | x | x | x |
| Центральноафриканская Республика | | | | | | x |
| Гвинея | x | x | x | x | x | x |
| Гвинея-Бисау | x | x | x | x | x | x |
| Либерия | | x | x | x | x | x |
| Сьерра-Леоне | | x | x | x | x | x |
| Арабские государства | | | | | | |
| Джибути | | | | | x | x |
| Палестинские территории | | | | x | | x |
| Сомали | | | | | x | x |
| Судан | | | x | x | x | x |
| Йемен | x | x | x | x | x | x |
| Латинская Америка | | | | | | |
| Гаити | x | x | x | x | x | x |
| Никарагуа | x | | x | | x | |
| Всего стран с разбивкой по направлениям помощи | 26 | 14 | 32 | 21 | 40 | 31 |
| Всего охваченных программами стран | | 31 | | 36 | | 42 |

Примечание: страны сгруппированы в соответствии с применяемой в ПРООН региональной классификацией.