



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

Distr.: General
9 July 2008
Russian
Original: English

Вторая очередная сессия 2008 года
8–12 сентября 2008 года, Нью-Йорк
Пункт 3 аннотированной повестки дня
Оценка

Оценка третьих рамок глобального сотрудничества

Содержание

<i>Глава</i>	<i>Стр.</i>
I. Введение	2
II. Контекст	2
III. Подход и методология	5
IV. Основные выводы	7
V. Заключение	12
VI. Рекомендации	15



I. Введение

1. Исполнительный совет одобрил проведение оценки третьих рамок глобального сотрудничества ПРООН в июне 2007 года¹ в рамках осуществления программы работы Управления по вопросам оценки на 2007–2008 годы. Оценка подкрепляет основную подотчетность Администратора ПРООН Исполнительному совету, а сформулированные выводы призваны способствовать разработке новой глобальной программы (2008–2011 годы), которая будет представлена Совету на рассмотрение и утверждение.

2. В ходе оценки был проведен анализ реализации программы третьих рамок глобального сотрудничества и были вынесены основные рекомендации относительно повышения эффективности глобальной программы. В настоящем докладе кратко излагаются выводы, заключения и рекомендации, сделанные по итогам независимой оценки.

3. Руководство деятельностью в ходе третьих рамок глобального сотрудничества осуществляло Бюро по политике в области развития (БПР) в период 2005–2007 годов. Исполнительный совет продлил этот период на 2008 год для разработки новой глобальной программы в соответствии со стратегическим планом ПРООН (2008–2011 годы)². Оценка, охватывающая период 2005–2007 годов, проводилась с октября 2007 года по апрель 2008 года.

II. Контекст

4. До 1996 года глобальная и межрегиональная программа использовалась главным образом для финансирования общеорганизационных инициатив и партнерств с основными межправительственными и научными учреждениями. С 1997 года ПРООН осуществляет рамки глобального сотрудничества, руководство деятельностью в связи с которыми обеспечивает БПР и которые охватывают периоды от трех до четырех лет. В период 1997–2007 годов в трех рамках глобального сотрудничества нашли свое отражение общеорганизационные изменения в ПРООН; первые рамки глобального сотрудничества (1997–2000 годы) были разработаны в качестве механизма, призванного «...вносить весомый вклад в общие усилия ПРООН в области развития, с тем чтобы содействовать устойчивому развитию человеческого потенциала посредством перевода глобальных задач и мандатов в области развития в русло новаторских и практических мероприятий по содействию развитию, осуществляемых ПРООН через региональные и страновые программы и проекты»³.

5. Вторые рамки глобального сотрудничества (первоначально рассчитанные на период 2001–2003 годов и продленные на 2004 год) были предназначены для

¹ Решение 2007/24 «Годовой доклад об оценке», 22 июня 2007 года, содержащееся в документе DP/2008/2 «Решения, принятые Исполнительным советом в 2007 году», 18 октября 2007 года, стр. 23.

² Первоначально осуществление третьих рамок глобального сотрудничества было запланировано на период 2005–2007 годов, и в июне 2007 года Совет продлил его еще на один год. ПРООН, «Решения, принятые Исполнительным советом в 2007 году», DP/2008/2, решение 2007/44, 18 октября 2007 года, стр. 47.

³ ПРООН, «Первые рамки глобального сотрудничества между странами (1997–2000 годы)», DP/GCF/1/Rev.1, 13 августа 1997 года, стр. 5, пункт 13.

предоставления услуг в трех приоритетных вспомогательных областях: «... а) глобальная пропаганда и анализ в целях накопления знаний, формирования альянсов и оказания содействия расширяющим возможности механизмам, связанным с ключевыми вопросами развития; б) рекомендации, поддержка и корректировка политики на уровне всех программ с использованием возможностей глобальной сети специалистов по вопросам политики; и с) обмен информацией и передовым опытом на основе системы субрегиональных центров учета ресурсов (СЦУР) и объединений специалистов-практиков в целях поддержки усилий по разработке программ на страновом и региональном уровнях»⁴.

6. Третьи рамки глобального сотрудничества были призваны дополнить и укрепить усилия, предпринимаемые ПРООН для оказания помощи странам осуществления программ в достижении целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия. Их главные задачи заключались в следующем: «... а) оказывать страновым отделениям ПРООН помощь в повышении эффективности их деятельности на местах и выполнении запросов стран, в которых осуществляются программы, в отношении планирования, управления и выделения ресурсов на цели развития для достижения целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия; б) оказывать развивающимся странам, по их запросу, поддержку в разработке основ политики с учетом глобальных возможностей и имеющихся ресурсов по приоритетным целям второй многолетней рамочной программы финансирования (МРПФ) на 2004–2007 годы; и с) обеспечить развивающимся странам возможность использовать межрегиональный обмен знаниями и опытом и знания стран Юга в рамках приоритетных целей МРПФ и добиваться, чтобы помощь в области развития, консультативные услуги, деятельность по разработке программ и меры по укреплению потенциала основывались на глобальной передовой практике и практическом опыте»⁵.

7. В документе, касающемся программы работы в связи с третьими рамками глобального сотрудничества, были определены четыре задачи глобальной программы: а) обеспечить согласованность страновых, региональных и глобальных программ в рамках организационного механизма МРПФ на 2004–2007 годы и взаимодействие при разработке и осуществлении проектов, обмен информацией о передовой межрегиональной практике и обобщение знаний для подготовки информационных продуктов; б) обобщать накопленный опыт и уроки, извлеченные в результате деятельности ПРООН на местах в 166 странах и результаты работы всех организаций системы Организации Объединенных Наций для подготовки информационных продуктов для стран осуществления программ, а также ПРООН, и оказывать содействие обмену знаниями через информационные сети; с) удовлетворять просьбы стран осуществления программ относительно путей решения проблем развития с учетом интересов стран Юга посредством содействия сотрудничеству Юг-Юг; и d) предоставлять стратегическим партнерствам возможность принимать участие в разработке глобальной программы действий.

⁴ ПРООН, «Вторые рамки глобального сотрудничества (2000–2003 годы)», DP/GCF/2, 27 ноября 2000 года, стр. 12, пункт 27.

⁵ ПРООН, «Первые рамки глобального сотрудничества между странами (1997–2000 годы)», DP/GCF/1/Rev.1, пункт 14.

8. Третьи рамки глобального сотрудничества были увязаны с четырьмя стратегическими целями МРПФ (2004–2007 годы), а именно: достижение целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, и сокращение масштабов нищеты; поощрение демократического управления; управление энергетикой и окружающей средой в целях устойчивого развития; и борьба с ВИЧ/СПИДом. Они также подкрепляли деятельность в двух взаимосвязанных областях, касающихся содействия обеспечению гендерного равенства и укрепления потенциала.

9. Для достижения целей, сформулированных в программном документе, БПР выделило 79,56 млн. долл. США по линии основных ресурсов⁶ и отвечает за использование ресурсов и достижение результатов и целей. Та же организационная структура, через которую БПР выделяет основные ресурсы, отвечает за освоение неосновных ресурсов.

10. Как указывалось выше, БПР — а именно: Группа по проблеме нищеты, Группа по вопросам демократического управления, Группа по окружающей среде и энергетике, Группа по ВИЧ/СПИДу, Группа по укреплению потенциала и Группа по гендерным вопросам — отвечало за все аспекты управления третьими рамками глобального сотрудничества. Первые четыре «практические группы» занимались вопросами, непосредственно касающимися четырех приоритетных целей МРПФ, а Группа по укреплению потенциала и Группа по гендерным вопросам — взаимосвязанными вопросами, относящимися к двум главным принципам третьих рамок глобального сотрудничества (и непосредственно касающимися четырех других проблемных областей)⁷. Еще одна основная задача заключалась в повышении эффективности управления знаниями во всех областях; каждая практическая группа занималась вопросами управления знаниями, и определенная часть ресурсов была использована для обеспечения централизованной координации управления знаниями.

11. Каждая практическая группа использовала три основных механизма осуществления деятельности: консультативные услуги по вопросам политики; целевые проекты; и управление знаниями для оказания консультативной помощи по вопросам политики. Они выполняли ряд задач, включая оказание помощи и вспомогательной поддержки страновым отделениям и странам осуществления программ, оказание содействия управлению практическими знаниями, согласование и координация практики в деле сбора средств по линии неосновных ресурсов, руководство осуществлением целевых проектов, оказание содействия проектам, финансируемым по линии неосновных ресурсов, и координация программ работы региональных центров обслуживания и субрегиональных центров учета ресурсов (СЦУР). Две трети специалистов по вопросам политики работали в региональных центрах обслуживания, а остальная треть — в штаб-квартире. Целевые проекты использовались, среди прочего, для апробирования инновационных подходов, разработки продуктов, основанных на практических знаниях, и мобилизации дополнительных неосновных ресурсов. В рамках

⁶ Еще 5,14 млн. долл. США было перечислено в «стратегический резерв», средства в который поступают через глобальную программу. Вместе с тем он не является неотъемлемым компонентом программно-оперативной структуры третьих рамок глобального сотрудничества.

⁷ Далее термин «практические группы» будет использоваться для обозначения всех шести подразделений, включая Группу по укреплению потенциала и Группу по гендерным вопросам.

управления знаниями основное внимание уделялось накоплению, передаче и обобщению межрегиональных знаний. В общей сложности в ходе реализации третьих рамок глобального сотрудничества было осуществлено 120 целевых проектов на общую сумму в 22,5 млн. долл. США.

12. Международный центр по проблеме нищеты в Бразилиа, Ословский центр по вопросам управления и Центр по освоению засушливых земель в Найроби являлись важными механизмами осуществления, которые занимались такими тематическими областями, как проблема нищеты, управление, а также энергетика и окружающая среда. Каждый из этих тематических центров в различной степени уделял повышенное внимание прикладным исследованиям, консультативной помощи по вопросам политики и практики и оперативной поддержке стран осуществления программ в их соответствующих областях деятельности.

13. Деятельность в связи с третьими рамками глобального сотрудничества осуществлялась в условиях быстро меняющейся ситуации в областях развития и технического сотрудничества, а также изменения внутренних стратегий и структур ПРООН, призванных обеспечивать более эффективную поддержку для стран осуществления программ. Некоторые ключевые вопросы, оказывающие влияние на более широкие условия, в которых ПРООН осуществляла свою деятельность, включали продолжение реформы Организации Объединенных Наций, принятие согласованных мер для укрепления координации и повышения эффективности деятельности в рамках всей системы Организации Объединенных Наций и уделение повышенного внимания улучшению согласования и координации деятельности между партнерами по процессу развития. Помимо инициатив по реформе системы управления повышенное внимание уделялось системе управления, ориентированной на конкретные результаты, и регионализации деятельности ПРООН.

III. Подход и методология

14. Оценка охватывала все программные и оперативные аспекты третьих рамок глобального сотрудничества за исключением «стратегического резерва», средства в который перечисляются через глобальную программу (и который не является неотъемлемым компонентом программно-оперативного механизма). Во всех географических регионах ПРООН в период между 2005 и 2007 годами был проведен анализ деятельности в связи с третьими рамками глобального сотрудничества в течение этого периода с учетом: а) целей, поставленных в МРПФ (2004–2007 годы); б) целей и задач, поставленных в программном документе третьих рамок глобального сотрудничества; и с) реагирования руководства на итоги оценки. В рамках оценки осуществлявшийся процесс регионализации подробно не анализировался, хотя при этом учитывались последние события.

15. Главная задача ПРООН заключается в оказании помощи странам осуществления программ в достижении результатов в области развития. При оценке третьих рамок глобального сотрудничества приоритетная задача состояла в удостоверении того, что они содействуют достижению результатов на страновом уровне. Вместе с тем, с учетом «глобального» характера рамок во многих случаях определение прямого вклада либо не представлялось возможным, либо не предполагалось. Оценка, скорее, была направлена на определение вклада

третьих рамок глобального сотрудничества в увеличение программной поддержки, оказываемой странам осуществления программ на региональном и страновом уровнях. В ходе оценки основное внимание уделялось вопросам актуальности и эффективности, а также действенности и устойчивости.

16. Оценка основывается на количественном и качественном анализе. Полученные данные триангулировались для обеспечения рассмотрения результатов под различными углами зрения. Сбор данных для этой оценки производился на основе конкретных исследований, охватывавших страны осуществления программ, региональные центры обслуживания и штаб-квартиру, электронных обследований, анализа выборки глобальных проектов и аналитического исследования соответствующей документации и вторичных оценочных материалов.

17. При выборе стран для обследования использовалась процедура целевого отбора. Критерии отбора включали объем помощи, полученной по линии глобальной программы, уровень развития с точки зрения уровня дохода (при уделении особого внимания наименее развитым странам) и представленность в регионах (при уделении особого внимания странам Африки, расположенным к югу от Сахары). Были обследованы практически все региональные центры обслуживания или СЦУР и три тематических центра. Информация о местонахождении некоторых обследованных центров приводится в таблице 1.

Таблица 1:

Страны, в которых проводились обследования, и региональные центры обслуживания/субрегиональные информационные центры

<i>Регион ПРООН/тематические центры</i>	<i>Страны, в которых проводились обследования</i>		<i>Региональные центры обслуживания или СЦУР</i>
Африка	Либерия Руанда Замбия	Мали Танзания	РЦО в Дакаре РЦО в Йоханнесбурге
Арабские государства	Тунис Йемен		СЦУР в Бейруте
Азиатско-Тихоокеанский регион	Камбоджа Индонезия Непал		РЦО в Бангкоке РЦО в Коломбо
Восточная Европа и Содружество Независимых Государств	Армения Узбекистан		РЦО в Братиславе
Латинская Америка и Карибский бассейн	Боливия Сальвадор		СЦУР в Панама-Сити
Тематические центры	Центр по освоению засушливых земель, Найроби Международный центр по проблеме нищеты, Бразилиа Ословский центр по вопросам управления		

18. Среди отдельных заинтересованных сторон, включая государственных должностных лиц, представителей организаций гражданского общества, подразделений ПРООН, других организаций системы Организации Объединенных Наций и двусторонних доноров, были проведены полуофициальные беседы. Во всем мире беседы были проведены с более чем 400 лицами. Помимо этого, были проведены два обследования среди 36 советников по вопросам политики,

связанных с третьими рамками глобального сотрудничества (доля ответивших — 51 процент), и координаторов-резидентов/представителей-резидентов или директоров страновых отделений (доля ответивших — 23 процента). В связи с тем, что доля ответивших была низкой, результаты первого обследования использовались только для проведения выборочного анализа и выявления некоторых тенденций среди респондентов. Для получения дополнительных данных был проведен обзор стратифицированной произвольной выборки по 33 проектам (из в общей сложности 121 проекта). Для дополнения первичных данных было проведено аналитическое исследование вторичных оценочных данных и соответствующей документации.

19. К факторам, лимитирующим оценку, относились: а) трудности с разработкой методологии рассмотрения широкого и сложного характера третьих рамок глобального сотрудничества; б) невозможность охвата многообразия странового опыта в полном объеме; с) отсутствие информации и оценочных данных вследствие неадекватности мониторинга и самооценок; и d) крайне сжатые сроки.

20. В ходе оценки подробного анализа работы, проделанной в каждой из шести практических и межпрактических областей при поддержке третьих рамок глобального сотрудничества, не проводилось. Вместе с тем были проведены практические анализы для определения общих вопросов, имеющих значение для более широкого анализа рамок.

IV. Основные выводы

21. В результате оценки было признано, что в рамках широкого программного механизма МРПФ (2004–2007 годы) третьи рамки глобального сотрудничества имели уникальный характер с точки зрения обеспечения основы для деятельности по разработке глобальной политики в области развития, которая проводилась с учетом странового и регионального опыта ПРООН. Результаты этой работы должны были способствовать увеличению вклада Организации в достижение результатов в области развития на страновом уровне. Поэтому эффективность рамок зависела от значительного внутреннего и внешнего спроса и сильных партнерств. Излагаемые ниже основные выводы отражают охват оценкой вопросов, связанных с разработкой и реализацией третьих рамок глобального сотрудничества, достигнутых результатов, а также вопросов управления и надзора.

Разработка третьих рамок глобального сотрудничества

22. Выводы, касающиеся разработки третьих рамок глобального сотрудничества, заключаются в следующем:

а) вопросы, охватываемые третьими рамками глобального сотрудничества, учитывают интересы стран осуществления программ в соответствии с обязательствами ПРООН, установленными в МРПФ (2004–2007 годы);

б) третьи рамки глобального сотрудничества представляли собой относительно свободный механизм, охватывающий все соответствующие области МРПФ. Их «основа для обеспечения результатов и ресурсов» не представляла

собой комплексную программу работы, ориентированную на конкретные результаты и основанную на убедительной «теории перемен»;

с) в отличие от предыдущих глобальных программ в третьих рамках глобального сотрудничества глобальным вопросам политики в области развития уделялось гораздо меньше внимания;

д) способность третьих рамок глобального сотрудничества выполнять предусмотренную для них роль ограничивалась недостаточно четким формулированием ее сферы и программной стратегии для решения глобальных вопросов. Она еще более ограничивалась вследствие недостаточного основного сотрудничества программы с другими подразделениями ПРООН, особенно подразделениями, занимающимися глобальными вопросами, такими, как Управление по составлению «Доклада о развитии человека», Управление по исследованиям в области развития, Бюро по предотвращению конфликтов и восстановлению и Специальная группа по сотрудничеству Юг-Юг;

е) в третьих рамках глобального сотрудничества не были конкретно определены и обозначены области, деятельность в которых могла бы в наибольшей степени способствовать развитию человеческого потенциала. Более того, попытка охватить все 24 направления работы по МРПФ привела к закреплению «изолированного подхода» и препятствовала применению системного подхода к скоординированному реагированию на проблемы развития, а также ограничивала возможности использования ресурсов для решения ключевых вопросов и удовлетворения основных потребностей; и

ф) помимо этого в программном документе, касающемся третьих рамок глобального сотрудничества, не содержался контекстуальный анализ различных уровней развития в разных регионах и странах, включая наименее развитые страны, развивающиеся страны, не имеющие выхода к морю, и малые островные развивающиеся государства. Такой недифференцированный подход привел к снижению степени актуальности программы.

Введение в действие и осуществление

23. Выводы, касающиеся введения в действие и осуществления, заключаются в следующем:

а) третьи рамки глобального сотрудничества имели многочисленные функции — от разработки директивных подходов за счет обеспечения оперативных указаний и инструментов до предоставления прямых программных услуг на страновом уровне и оказания поддержки в создании информационных сетей. На практике возможные координационные связи между этими функциями в полной мере не использовались, что привело к рассеиванию ресурсов;

б) в третьих рамках глобального сотрудничества не осуществлялась четкая стратегия партнерства, которая была бы направлена на согласование или интеграцию усилий ключевых партнеров в области развития в рамках системы Организации Объединенных Наций и вне ее. В ходе связанной с ними деятельности устанавливались многочисленные партнерства на самых разных уровнях, многие из которых оказывали содействие соответствующим видам деятельности, но не всегда приводили к достижению устойчивых результатов;

с) ответственность за осуществление третьих рамок глобального сотрудничества в рамках всей системы ПРООН была ограниченной. Среди подразделений ПРООН, включая региональные отделения, региональные центры обслуживания, СЦУР и страновые отделения, не было четкого и полного понимания комплекса функций и услуг, обеспечиваемых в соответствии с рамками. В связи с этим сфера охвата и вклад рамок были существенно ограничены;

д) деятельность в связи с третьими рамками глобального сотрудничества определялась, скорее, предложением, а не потребностями клиентов. Предпринималось недостаточно усилий для определения первоочередности задач в целях выявления вопросов и областей, в которых рамки могли бы принести наибольшую пользу. Три основных метода оказания поддержки — директивные указания, целевые проекты и управление знаниями — не всегда использовались на координируемой основе;

е) в целом, третьи рамки глобального сотрудничества поощряли разработку основных информационных продуктов, инструментов и подходов, в которых в достаточной степени не учитывались проблемы развития и местные реальности, обусловленные субрегиональной спецификой и различиями между группами стран;

ф) при введении в действие третьих рамок глобального сотрудничества активно поощрялись многопрофильная деятельность и инициативы, которые охватывали несколько направлений работы. Вместе с тем применение междисциплинарных подходов к решению сложных и многоаспектных проблем развития по-прежнему было, скорее, исключением, нежели правилом; и

г) ресурсы распределялись в ограниченном объеме между областями практической деятельности, советниками по вопросам политики и целевыми проектами. За счет найма 75 советников по вопросам политики планировалось оказывать поддержку всем странам осуществления программ по всем 24 направлениям работы МРПФ, а также давать директивные указания странам осуществления программ и способствовать управлению знаниями и согласованию практики и координации. Они также должны были заниматься мобилизацией ресурсов и оказывать программную поддержку страновым отделениям. В каждой практической группе средства, предназначенные для целевых проектов, также распределялись по всем направлениям работы.

Результаты осуществления программы

24. Выводы, касающиеся результатов осуществления программы, сводятся к следующему:

а) в рамках реализации третьих рамок глобального сотрудничества были достигнуты определенные значительные результаты. Были осуществлены инвестиции в ряд областей, которые придали «глобальное» значение деятельности ПРООН, и в рамках всей деятельности ПРООН применялись комплексные подходы, включая двустороннюю передачу информации из страны через региональный на глобальный уровень и обратно, определенную систематизацию знаний и предоставление директивных консультативных услуг и вспомогательных услуг по программам, что оказывало содействие усилиям ПРООН по достижению результатов в области развития. Во всех областях практической

деятельности были отмечены примеры внесения ценного вклада в деятельность страновых отделений;

b) в области, касающейся достижения целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, и сокращения масштабов нищеты, третьи рамки глобального сотрудничества способствовали укреплению программы действий в области развития, ориентированной на достижение указанных целей, и достижению успеха, в частности, в областях торговли и обеспечения финансовых возможностей. Усилия по достижению весьма широкого круга целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, и решению вопросов борьбы с нищетой, уменьшили их вклад в решение вопросов, имеющих глобальное значение, в которой они могли бы внести более значительный вклад в качестве «глобальной» программы;

c) в области укрепления демократического управления третьи рамки глобального сотрудничества внесли важный вклад в областях, касающихся, в частности, помощи в проведении выборов, реформы системы государственного управления, создания представительных учреждений и деятельности местных органов управления. Преобладала тенденция к проведению работы по каждому направлению деятельности в отдельности, однако при этом предпринимались определенные усилия для применения более общего и многопрофильного подхода;

d) в области, касающейся управления энергетикой и окружающей средой в целях устойчивого развития, страновые отделения положительно оценили помощь по линии третьих рамок глобального сотрудничества в таких областях, как управление в контексте борьбы с нищетой и экологической инициативы и управление земельными ресурсами. Однако предусмотренная рамками широкая программа действий в этой области привела к тому, что средства распределялись в небольших объемах, что ограничило их способность достичь более существенных результатов;

e) значение деятельности Международного центра по проблеме нищеты, Ословского центра по вопросам управления и Центра по освоению засушливых земель для достижения целей третьих рамок глобального сотрудничества было неодинаковым, однако в период 2005–2007 годов оно возросло. Относительная самостоятельность центров обеспечила возможность для проведения определенных инновационных прикладных исследований и работы по вопросам политики, которые, однако, не всегда были полностью связаны с третьими рамками глобального сотрудничества;

f) в области борьбы с ВИЧ и СПИДом в ходе реализации третьих рамок глобального сотрудничества были достигнуты значительные результаты в деле оказания прямой поддержки странам осуществления программ в сотрудничестве с другими подразделениями и партнерами ПРООН. Вместе с тем, согласно оценке, эффективность рамок в качестве «глобальной» программы была более высокой в деле учета борьбы с ВИЧ/СПИДом в других областях практической деятельности и разработки более широких директивных указаний и инструментов;

g) залогом успеха работы, связанной с гендерными вопросами, является укрепление внутреннего потенциала ПРООН и улучшение понимания гендерного равенства в качестве общей проблемы и одного из ключевых факторов,

определяющих результаты развития человеческого потенциала на страновом уровне. Вместе с тем, учет гендерной проблематики оставался неполным во всех основных областях практической деятельности и не подкреплялся за счет управления знаниями;

h) эффективность поддержки в деле укрепления потенциала, оказываемой по линии третьих рамок глобального сотрудничества, проявилась во многих директивных и информационных продуктах и в конструктивном сотрудничестве с Группой Организации Объединенных Наций по вопросам развития и внешними учреждениями, такими, как Организация экономического сотрудничества и развития — Комитет содействия развитию. К числу недостатков, на которые обращали внимание страновые отделения, относится тенденция разрабатывать информационные продукты и инструменты, которые имеют слишком общий характер; было бы целесообразно применять подход, в большей степени учитывающий конкретную специфику;

i) в ходе проводившейся по линии третьих рамок глобального сотрудничества работы, касающейся как гендерного развития, так и укрепления потенциала, был достигнут определенный успех, однако в ней не уделялось достаточного внимания их актуализации в четырех областях практической деятельности. Было отмечено, что глобальная программа является надлежащим инструментом для учета таких важных вопросов, как гендерное равенство, укрепление потенциала, борьба с ВИЧ/СПИДом, и в потенциальном плане — других общих вопросов развития;

j) ПРООН уделяла приоритетное внимание обмену и управлению знаниями, в том числе через информационные сети и сообщества, занимающиеся практической деятельностью, и придавала им большое значение. Однако в связи с отсутствием общеорганизационной стратегии в области управления знаниями не была четко определена роль третьих рамок глобального сотрудничества в преобразовании ПРООН в эффективную информационную организацию;

k) механизм третьих рамок глобального сотрудничества не принимал систематического участия в сотрудничестве по линии Юг-Юг. Не уделялось достаточного внимания выявлению пробелов в потенциале и возникающих тенденций в рамках сотрудничества Юг-Юг, а также обобщению знаний и опыта в рамках механизма сотрудничества Юг-Юг. Не было налажено активного стратегического партнерства со Специальной группой по сотрудничеству Юг-Юг; и

l) для осуществления третьих рамок глобального сотрудничества были мобилизованы значительные неосновные ресурсы. По оценке ПРООН, было собрано практически 236 млн. долл. США, а деятельность по мобилизации ресурсов, в целом, считалась эффективной с финансовой точки зрения.

Управление и надзор

25. Выводы, касающиеся управления и надзора, заключаются в следующем:

a) при введении в действие третьих рамок глобального сотрудничества принципы планирования, ориентированного на конкретные результаты, наблюдения и отчетности применялись непоследовательно. ПРООН приняла меры для повышения эффективности управления программой, которые определены в ответе ее руководства в связи с итогами оценки вторых рамок глобального со-

трудничества, и, несмотря на то, что были предприняты инициативы по укреплению финансового контроля и управления людскими ресурсами, система управления, ориентированного на конкретные результаты, оставалась неадекватной;

b) проверки и оценки, за небольшими исключениями, не проводились, что ограничивало всякий системный анализ слабых и сильных сторон третьих рамок глобального сотрудничества и определение областей, в которых, возможно, требовались определенные корректировки. Было проведено несколько вспомогательных оценок в области практической деятельности, касающейся демократического управления, и в 2008 году планируется провести проверку глобальной программы;

c) возможности руководителей деятельностью в связи с третьими рамками глобального сотрудничества по распределению ресурсов на стратегической или программной основе ограничивались вследствие применения практики резервирования практически 80 процентов ресурсов для выплаты окладов штатным сотрудникам и другому персоналу;

d) каждой практической группе была предоставлена возможность применять свой собственный управленческий подход, и поэтому централизованная координация по вопросам программ была недостаточной. Результатом этого стали слабое согласование программ и неадекватное гарантирование качества;

e) усилия были более эффективными в тех случаях, когда установлением приоритетов и управлением программами занимались подразделения, наиболее близкие к страновому уровню. Осуществление в последнее время стратегии регионализации высветило некоторые проблемы с распределением финансовых ресурсов и матричным управлением людскими ресурсами между региональными центрами обслуживания и БПР; и

f) ПРООН рассмотрела вопросы надзора и подотчетности в ответе руководства на итоги оценки вторых рамок глобального сотрудничества. На практике в ходе деятельности по линии первых и вторых рамок было выполнено небольшое число соответствующих обязательств. Комитеты старших руководителей не проводили систематического обзора прогресса, а предложение относительно создания внешнего консультативного комитета реализовано не было.

V. Заключение

26. Глобальная программа призвана играть важную роль в более широком контексте деятельности ПРООН. В деле реализации третьих рамок глобального сотрудничества был достигнут определенный успех, однако его не удалось воплотить в систематическую программу глобального характера по ряду причин системного, планового и управленческого характера. Недостаточно четко были определены их «глобальная» роль, программа и процедуры осуществляемого в связи с ними «сотрудничества» и сфера и цель их программного «механизма».

Заключение 1

27. В результате деятельности по линии третьих рамок глобального сотрудничества не была выполнена поставленная перед ними стратегическая задача

поддержки и интеграции системы практической деятельности ПРООН. В частности:

а) третьи рамки глобального сотрудничества были поставлены в центр системы практической деятельности для обеспечения координации, директивных указаний и информационных услуг для страновых программ по практическим вопросам. Через сеть специалистов по вопросам политики и других экспертов был предоставлен значительный интеллектуальный капитал и была проделана определенная полезная работа. Однако эти предусмотренные функции невозможно было эффективно и в полном объеме выполнять во всех странах осуществления программ по причине ограниченности основных ресурсов и неадекватности институциональных вспомогательных механизмов; и

б) большинство подразделений ПРООН в полной мере не признавали центральную роль глобальной программы в системе практической деятельности ПРООН и в деле увеличения поддержки, оказываемой странам в каждой из этих областей практической деятельности. В большинстве случаев рамки не рассматривались в качестве программы, через которую новые идеи и инновационные подходы, разрабатываемые с учетом странового опыта, распространялись по всей системе ПРООН.

Заключение 2

28. Эффективность третьих рамок глобального сотрудничества в деле удовлетворения спроса ограничивалась в результате принятия неэффективных стратегических решений в отношении приоритетных направлений деятельности, процедур осуществления, распределения ресурсов и партнерств. В частности:

а) вклад третьих рамок глобального сотрудничества в достижение результатов в области развития мог бы быть более значительным, если бы особое внимание уделялось областям высокого спроса, в которых у них также имелись очевидные сравнительные преимущества. Направления работы по МРПФ (2005–2007 годы) были определены в качестве программного критерия. В результате этого недостаточное внимание уделялось областям, в которых программа могла внести значительный вклад, и продолжалось финансирование областей, в которых программа аналогичного вклада внести не могла;

б) уделение повышенного внимания разработке общих подходов, а не контекстуализации продуктов и услуг для учета специфики субрегионов или типов стран ограничивало эффективность работы. Партнерства, за несколькими отдельными исключениями, носили скорее конъюнктурный, а не стратегический характер, и в их рамках полностью не использовались сравнительные преимущества партнеров или для стран осуществления программ не создавались новые возможности в плане развития;

в) в силу своего глобального мандата и в соответствии с руководящими принципами МРПФ третьи рамки глобального сотрудничества располагали широкими возможностями для разработки общих практических подходов к решению сложных проблем развития для их применения в странах и в рамках региональных программ. Они также располагали большими возможностями по представлению рекомендаций относительно актуализации подходов в таких областях, как гендерное равенство и укрепление потенциала, и по другим вопросам, таким, как ВИЧ/СПИД. Механизм третьих рамок глобального сотрудни-

ничества мог бы повысить свою значимость, уделяя более систематическое внимание общим практическим и направленным на обеспечение актуализации подходам.

Заключение 3

29. Третьи рамки глобального сотрудничества способствовали преобразованию ПРООН в более глобальную сетевую информационную организацию, в частности:

а) поддержка механизмом третьих рамок глобального сотрудничества деятельности по созданию информационных сетей являлась эффективным средством для поддержки практической и междисциплинарной работы. В целом, внутренние заинтересованные стороны высоко оценивали практические сети, веб-сайты и другие инструменты для обмена знаниями. Вместе с тем эффективность обмена знаниями ограничивалась в результате применения специального подхода к обобщению информации, поскольку большинство практических сетей были недоступны для внешних партнеров, и вследствие неодинакового качества информационных продуктов. Такие специальные подходы также не позволяли механизму третьих рамок глобального сотрудничества принимать систематическое участие в сотрудничестве Юг-Юг. Первоначальный успех, достигнутый через посредство сетей, не был развит за счет обеспечения систематического обобщения и технических усовершенствований;

б) хотя по линии третьих рамок глобального сотрудничества были предприняты значительные усилия по повышению эффективности управления знаниями и были достигнуты определенные успехи в деле укрепления ПРООН в качестве глобальной сетевой информационной организации, отсутствие общей организационной стратегии означает, что она не может полностью реализовать свой потенциал в деле управления знаниями.

Заключение 4

30. Неэффективное управление и отсутствие общеорганизационного надзора ограничивали эффективность третьих рамок глобального сотрудничества. В частности:

а) третьи рамки глобального сотрудничества получили бы значительные преимущества в результате последовательного применения принципов и методов управления, ориентированного на конкретные результаты. Вследствие игнорирования стандартной практики ПРООН в деле планирования, наблюдения, отчетности и оценки лица и органы, ответственные за принятие решений, не имели четких программных целей и были лишены возможности регулярно оценивать вклад программы в достижение результатов в области развития. Руководство не может использовать оценочные данные для повышения качества программных продуктов, услуг и подходов или принимать стратегические решения в отношении будущих направлений работы по программе;

б) было мало свидетельств четкого понимания БПР и региональными отделениями их соответствующих функций и обязанностей в рамках совместной деятельности, особенно в региональных центрах обслуживания и СЦУР. Матричная система управления, через которую осуществляется руководство финансируемой БПР деятельности специалистов по вопросам политики, в це-

лом не была эффективной в деле содействия корректировке системы практической деятельности. Напряженность, которая возникла в результате смешанного характера механизмов финансирования и многочисленных систем подотчетности, уменьшали потенциальную эффективность рамок. Меры по устранению такой напряженности будут необходимо предусмотреть в стратегии регионализации;

с) в связи с отсутствием в ПРООН внутреннего механизма надзора она не могла в полной мере использовать потенциал рамок в интересах организации. Более того, в отсутствие внешнего процесса консультаций с партнерами по процессу развития степень реагирования и значимость третьих рамок глобального сотрудничества в связи с возникающими приоритетами в странах осуществления программ были неодинаковыми.

Заключение 5

31. Хотя третьи рамки глобального сотрудничества не выполнили свою роль в глобальном масштабе, в ПРООН ощущается потребность в глобальной программе. В частности:

а) третьи рамки глобального сотрудничества оказывали поддержку некоторым успешным инициативам для увеличения объема помощи странам осуществления программ с учетом глобального опыта ПРООН, и на страновом уровне наблюдается значительный спрос на услуги того типа, которые предоставляются программой. Однако эти достижения не воплотились в систематические усилия глобального характера, и механизм рамок не смог выйти за пределы обобщения странового опыта с тем, чтобы использовать эти накопленные знания для сколь-либо ощутимого содействия глобальным обсуждениям по вопросам развития и применению соответствующих подходов;

б) есть вопросы развития, которые невозможно решить только на страновом или региональном уровнях и для решения которых ПРООН необходима глобальная программа. С учетом ее универсального присутствия ПРООН располагает возможностями для содействия проведению глобальных дискуссий и применения глобальных подходов в связи с вопросами развития, опираясь на свой опыт в области развития на страновом, региональном и глобальном уровнях. С другой стороны, ПРООН может оказывать помощь всем странам осуществления программ, используя свой глобальный опыт и разрабатывая инновационные подходы к политике в области развития, а также оказывая содействие сотрудничеству Юг-Юг. В этом отношении третьи рамки глобального сотрудничества реализовали свой потенциал не полностью.

VI. Рекомендации

32. По итогам оценки рекомендуется, чтобы ПРООН разработала новую глобальную программу, существенно отличающуюся от предыдущих рамок глобального сотрудничества. Новая глобальная программа должна основываться на учете потребностей стран осуществления программ, быть полностью интегрированной в ПРООН и вносить вклад в качестве «глобальной» программы. Она должна заниматься «глобальными» вопросами и поощрять все подразделения ПРООН к накоплению, обобщению и применению «глобальных» знаний. Излагаемые ниже подробные рекомендации направлены на оказание ПРООН

содействия в разработке такой новой глобальной программы. При этом имеется в виду, что они являются взаимоподкрепляющими и что их следует рассматривать в целом.

Рекомендация 1

33. В новой глобальной программе должны быть четко обозначены ее глобальная роль, цели в области развития, стратегическая направленность и соответствующие рамки результатов и подотчетности с учетом следующих соображений:

а) четкое обоснование и указание четких критериев для проведения различия между глобальными программными инициативами и инициативами, которые могут осуществляться на региональном и страновом уровнях;

б) программный подход, который должен заменить собой нынешний рамочный подход. Он не должен преследовать грандиозные цели и должен иметь четкую основную направленность и подробную систему достижения результатов, охватывающую все аспекты программы;

в) четкое определение ее глобального вклада и вклада в деятельность в странах осуществления программ через региональную и страновую программную систему ПРООН;

г) согласование со стратегическим планом ПРООН. Она должна по-прежнему проводить деятельность в отдельных и одновременно во всех трех определенных в ней основных областях, а именно: борьба с нищетой, демократическое управление и окружающая среда. В рамках каждой из этих приоритетных областей работа должна проводиться в ограниченном числе ключевых подобластей, выбранных с учетом предыдущей деятельности и сравнительных преимуществ. От применявшегося при реализации третьих рамок глобального сотрудничества подхода, предусматривающего осуществление деятельности по всем направлениям работы, следует отказаться;

д) уделение особого внимания подходам по обеспечению учета в общих областях, касающихся гендерного равенства, укрепления потенциала и ВИЧ/СПИДа, для их применения в рамках региональных и страновых программ; и

е) определение средств для сокращения зависимости от глобальной программы в отношении финансирования должностей, необходимых БПР для выполнения его основных функций, таких, как разработка глобальной политики в области развития и координация и усовершенствование практической деятельности. Одна из альтернатив может заключаться во внесении изменений в существующие программные механизмы, с тем чтобы недвусмысленным образом оговорить возможность финансирования должностей БПР.

Рекомендация 2

34. ПРООН следует разработать более совершенные общеорганизационные стратегии и механизмы осуществления, с тем чтобы новая глобальная программа могла оказывать более существенное содействие достижению результатов на страновом уровне с учетом следующих соображений:

а) необходимость разработки общеорганизационной политики и стратегии в области управления знаниями, в которых содержалось бы четкое определение видов знаний, подлежащих обобщению, управления соответствующими процессами и наиболее эффективных методов удовлетворения потребностей организации и стран осуществления программ. Необходимо четко определить роль новой глобальной программы в осуществлении новой стратегии;

б) новая глобальная программа должна предоставлять страновым отделениям и их национальным партнерам обобщенные анализы по глобальным вопросам, имеющим отношение к деятельности ПРООН;

в) потребности страновых отделений в консультативной, информационной и программной поддержке по вопросам политики должны удовлетворяться подразделениями, имеющими наилучшие возможности для принятия мер реагирования с учетом их месторасположения и потенциала. Региональные центры обслуживания должны нести главную ответственность за регулирование и оказание страновым отделениям поддержки по вопросам программ и политики и за передачу опыта, накопленного на страновом уровне, в центральные подразделения, отвечающие за вопросы анализа и обобщения; и

г) ответственность за осуществление новой глобальной программы должны совместно нести БПР и региональные отделения через региональные центры обслуживания. Распределение ресурсов для новой глобальной программы и управление ими должны осуществляться с учетом потребностей для выполнения функций программы на глобальном и региональном уровнях и сравнительных преимуществ соответствующих подразделений ПРООН.

Рекомендация 3

35. Новая глобальная программа должна иметь четко разработанную стратегию для осуществления систематического сотрудничества с другими учреждениями Организации Объединенных Наций и учреждениями, занимающимися вопросами развития, в целях содействия проведению обсуждений по вопросам политики в области развития и применения соответствующих подходов, которые имеют крайне важное значение для стран осуществления программ в плане достижения ими целей в области развития посредством:

а) определения партнеров, которые будут вносить наибольший вклад в приоритетных областях, совместных результатов, которые должны быть достигнуты, и процедур осуществления устойчивого сотрудничества;

б) осуществления сотрудничества с другими учреждениями Организации Объединенных Наций, занимающимися вопросам развития, и партнерами по процессу развития для принятия эффективных мер в связи с глобальными проблемами развития и содействия глобальным дискуссиям по вопросам развития и применения соответствующих подходов;

в) укрепления процедур осуществления сотрудничества Юг-Юг в тесном партнерстве со странами осуществления программ, центрами передовых технологий во всем мире и Специальной группой по сотрудничеству Юг-Юг в качестве средства обеспечения значимости и актуальности накапливаемых, обобщаемых и распространяемых знаний; и

d) предоставления тематическим центрам возможности налаживать долгосрочное сотрудничество с аналитическими центрами и центрами передовых технологий стран Юга.

Рекомендация 4

36. ПРООН следует создать систему управления новой глобальной программой, которая обеспечивала бы ориентирование на конкретные результаты и соответствующую подотчетность за счет укрепления общеорганизационной системы управления и соблюдения стандартных программных требований ПРООН посредством:

a) институционализации стандартного планирования, ориентированного на конкретные результаты, контроля за осуществляемой деятельностью и процедур отчетности, подкрепляемых эффективными механизмами поддержки, такими, как всеобъемлющая основная база данных;

b) установления стандартов деятельности руководства во всех областях работы и обеспечения за счет централизованной координации наиболее эффективного в стратегическом отношении использования людских и финансовых ресурсов и согласованности в осуществлении деятельности;

c) проведения регулярных проверок и оценок результатов; и

d) проведения среднесрочного обзора новой глобальной программы и обеспечения достижения исходных показателей, определенных в ответе руководства в связи с оценкой третьих рамок глобального сотрудничества и поставленных в новой глобальной программе, утвержденной Исполнительным советом.

Рекомендация 5

37. ПРООН следует институционализировать механизмы для обеспечения общеорганизационного надзора за осуществлением глобальной программы и ответственности за него посредством:

a) укрепления механизмов для обеспечения активного участия и всесторонней поддержки со стороны всей системы ПРООН в целях поощрения участия всех подразделений, которым она предоставляет услуги и от которых она получает важную информацию по вопросам развития;

b) обеспечения взаимодействия между различными подразделениями ПРООН, занимающимися разработкой политики на глобальном уровне, включая Управление по составлению «Доклада о развитии человека», Управление по исследованиям в области развития и Бюро по предотвращению конфликтов и восстановлению, для более эффективного содействия глобальным дискуссиям по вопросам политики и усовершенствования подходов к процессу развития;

c) создания для глобальной программы консультативного совета с участием внешних партнеров и внутренних заинтересованных сторон для определения сравнительных преимуществ и обеспечения значимости новой глобальной программы;

d) обеспечения общеорганизационного надзора за осуществлением глобальной программы через группу старших руководителей, такую, как оперативная или управленческая группа; и

e) ежегодного представления наглядной отчетности о ходе осуществления новой глобальной программы в рамках системы регулярной отчетности ПРООН перед Исполнительным советом.
