



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

Distr.: General
15 November 2010
Russian
Original: English

Первая очередная сессия 2011 года
31 января — 3 февраля 2011 года, Нью-Йорк
Пункт 4 предварительной повестки дня
Оценка

**Оценка вклада ПРООН на региональном уровне
в процессе развития и общеорганизационные
результаты**

Резюме

Содержание

	<i>Стр.</i>
I. Введение	2
II. Реагирование Организации Объединенных Наций и ПРООН в области регионального сотрудничества	4
III. Выводы	12
IV. Заключение	20
V. Рекомендации	23



I. Введение

1. Настоящая оценка работы и вклада Программы развития Организации Объединенных Наций на региональном уровне охватывает как региональные программы ПРООН, так и соответствующие институциональные мероприятия ПРООН, особенно работу региональных сервисных центров. Данная оценка является частью программы работы Управления по вопросам оценки ПРООН на 2009–2010 годы, которая была утверждена Исполнительным советом ПРООН и была осуществлена в период с февраля по октябрь 2010 года. В докладе приводится хронологическая информация с уделением особого внимания периоду с 2000 года по середину 2010 года.

2. Учитывая, что мы живем во все более взаимосвязанном и взаимозависимом мире, страны сталкиваются с проблемами и возможностями, многие из которых выходят за пределы национальных границ и оказывают свое воздействие на другие страны. В последнее время возникли новые региональные и субрегиональные группировки, которые разработали коллективные решения для стоящих перед ними проблем. Наряду с решением проблем в таких областях, как изменение климата, экономическое развитие, а также торговля и инвестиции, региональные организации также занимаются решением широкого круга сложных проблем, включая проблемы мира, безопасности и правления.

3. С момента своего создания ПРООН реагировала на изменяющиеся условия и предоставляла техническое сотрудничество на региональном уровне. Сотрудничество по линии ПРООН приобретало многообразные формы, включая установление долгосрочных партнерских связей с региональными организациями. ПРООН вносила свой вклад, который включал, в частности, оказание поддержки секретариату Ассоциации государств Юго-Восточной Азии (АСЕАН), а также инициирование подготовки новаторских докладов о развитии людских ресурсов в арабских странах.

4. В структурном плане ПРООН осуществляет свою деятельность на региональной основе и располагает пятью региональными бюро, которые осуществляют руководство рассчитанными на многолетний период региональными программами с целью содействия достижению результатов в области развития. В последнее время ПРООН также обеспечила свое региональное присутствие, в частности путем создания региональных сервисных центров с целью оказания поддержки достижению общеорганизационных целей, касающихся обеспечения технических консультаций своим 138 страновым отделениям, поощрения управления знаниями и содействия координации с другими организациями системы Организации Объединенных Наций на региональном уровне.

5. Поэтому осуществление оценки регионального аспекта деятельности и вклада ПРООН является вполне своевременным. Настоящая оценка, которая была осуществлена Управлением по вопросам оценки ПРООН, включает анализ региональной деятельности ПРООН и содержит оценку ее вклада в достижение результатов в области развития и общеорганизационной деятельности. В оценке содержится резюме выводов, заключений и рекомендаций, которые будут представлены для рассмотрения старшему руководству и Исполнительному совету ПРООН.

6. Цель настоящей оценки заключается в том, чтобы определить масштабы, в пределах которых региональные программы и присутствие ПРООН могут со-

действовать достижению стратегических целей ПРООН, изложенных в стратегическом плане на 2008–2013 годы. Сфера оценки включает региональные программы ПРООН и соответствующие институциональные механизмы, в частности работу региональных сервисных центров. В более конкретном плане оценка охватывает усилия ПРООН, направленные на то, чтобы непосредственно содействовать как развитию, так и достижению общеорганизационных результатов.

7. Что касается результатов деятельности в области развития, то ПРООН стремилась оказывать непосредственную поддержку национальным и региональным усилиям по содействию развитию в двух широких областях: во-первых, меры, которые содействуют и укрепляют трансграничные инициативы по целому кругу соответствующих вопросов, касающихся, в частности, рационального использования природных ресурсов, изменения климата, торговли и миграции, меры, которые зачастую способствуют генерированию региональных инициатив или «региональных общественных благ» в целом ряде областей; во-вторых, меры, которые обеспечивают непосредственную и зачастую немедленную помощь, обычно по вопросам, представляющим общий интерес, целому ряду охватываемых программами стран в пределах региона или субрегиона. Эти меры, которые рассматриваются в настоящем докладе как «многосторонние меры», содействуют достижению национальных результатов в области развития, но также имеют своей целью носить более эффективный характер, нежели усилия индивидуальных стран путем подключения компонента сетевого взаимодействия при осуществлении той или иной меры.

8. Что касается достижения общеорганизационных результатов, то ПРООН стремилась усилить свой собственный потенциал по оказанию поддержки региональным и национальным партнерам в области развития путем обеспечения более действенного регионального присутствия. Это имело своей целью косвенным образом содействовать достижению результатов в области развития через посредство оказания технической поддержки страновым отделениям, поощрения мер по изданию структуры направлений практической деятельности и управления знаниями, а также путем оказания поддержки в деле координации деятельности Организации Объединенных Наций и партнеров и укрепления стратегических позиций ПРООН.

9. При осуществлении оценки основная проблема заключалась в том, чтобы определить причинно-следственные связи и установить возможный вклад ПРООН на региональном уровне в интересах достижения результатов в области развития, поскольку ориентированные на достижения результатов рамки были слабыми. Плохое качество данных о региональных программах, которые имеются в системе общеорганизационного планирования ресурсов ПРООН («Атлас»), затрудняло осуществление работы по оценке. Определение эффективности региональных усилий ПРООН, как оказалось, представляло весьма серьезную проблему. Отсутствовали возможности для того, чтобы осуществить всеобъемлющую хронологическую оценку информации, связанной с созданием и функционированием региональных сервисных центров. Система «Атлас» была разработана для того, чтобы отслеживать оперативную и финансовую деятельность на страновом и глобальном уровнях, а не на региональном уровне. Информация о людских ресурсах неточно отражалась в докладах ПРООН. Это отчасти объясняется тем, что финансирование работы сотрудников в региональных сервисных центрах осуществляется из различных источников, напри-

мер региональных программ, глобальных программ или за счет других ресурсов.

10. Методология оценки была разработана с тем, чтобы по мере возможности преодолеть вышеупомянутые проблемы. В ходе оценки использовались как качественные, так и количественные данные, однако, учитывая вышеупомянутые трудности, оценка в основном носила качественный характер. Сбор данных осуществлялся путем использования разнообразных методов, и данные собирались из различных источников, что позволило осуществить многостороннюю оценку и подтверждение накопленных данных. Среди использовавшихся методов следует отметить: а) структурные и полуструктурные собеседования, в том числе более 100 собеседований в штаб-квартире; б) структурные обследования с разбивкой по всем страновым отделениям, причем показатель реагирования составил 89 процентов; в) анализ предыдущих независимых оценок; и г) анализ документации.

11. Оценка деятельности ПРООН осуществлялась в соответствии со следующими критериями оценки: а) актуальность — этот показатель отражает степень, в которой разработка программ ПРООН соответствует национальным и региональным приоритетам и потребностям в области развития, а также мандату ПРООН и отвечает корпоративным потребностям страновых отделений и штаб-квартир; б) эффективность — показатель которой касается той степени, в которой ПРООН содействует достижению результатов в области развития или результатов деятельности Организации; в) устойчивость — показатель которой касается вероятности дальнейшего получения выгод от регионального сотрудничества; и г) результативность — показатель которой позволяет осуществлять оценку того, каким образом выделяемые ресурсы содействуют достижению результатов.

II. Реагирование Организации Объединенных Наций и ПРООН в области регионального сотрудничества

12. В принимавшихся, начиная с 1946 года, резолюциях Генеральной Ассамблеи отражается признание государствами — членами Организации Объединенных Наций важного значения регионального аспекта экономического и социального развития. Экономический и Социальный Совет учредил две первые региональные комиссии Организации Объединенных Наций еще в 1947 году. Впоследствии было учреждено еще три дополнительные региональные комиссии и по мере их эволюции их деятельность приобрела более широкие масштабы.

13. Программа развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) была учреждена Генеральной Ассамблеей в 1965 году путем объединения Специального фонда и Расширенной программы по вопросам технического содействия и начала свою деятельность 1 января 1966 года. В соответствии с резолюцией, принятой консенсусом в 1970 году, в штаб-квартире были созданы региональные бюро для управления региональными программами и проектами. В 1970 году Совет управляющих ПРООН учредил рассчитанные на много лет рамки выделения ресурсов для программ ПРООН с помощью использования ориентировочных плановых показателей, в основе которых лежало право на получение фиксированных ассигнований и конкретно предусматривалось ока-

зание поддержки группам стран на субрегиональном, региональном, межрегиональном и глобальном уровнях наряду с оказанием поддержки индивидуальным странам. В 1971 году Совет управляющих установил показатель соотношения примерно 5:1 между странавыми и межстрановыми целевыми показателями.

14. Многие учреждения Организации Объединенных Наций в области развития имеют региональное присутствие. В настоящее время примерно 30 фондов, программ и специализированных учреждений Организации Объединенных Наций осуществляют свою деятельность на региональном уровне. Детский фонд Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ) имеет семь субрегиональных отделений. В 2007 году Фонд Организации Объединенных Наций в области народонаселения (ЮНФПА) расширил функции существовавших страновых технических сервисных групп, с тем чтобы учредить региональные и субрегиональные отделения и усилить существующие районные отделения. Во всех учреждениях за исключением ПРООН региональный директор осуществляет свою деятельность, базируясь в том или ином регионе. Хотя в принятой в 2005 году резолюции Генеральной Ассамблеи по вопросу о трехгодичных всеобъемлющих обзорах политики предусматривается требование о том, чтобы фонды, программы и специализированные учреждения Организации Объединенных Наций скорректировали свои региональные структуры технической поддержки и региональный охват, эта цель не была достигнута.

15. Экономический и Социальный Совет в своей резолюции 1998/46 предложил региональным комиссиям проводить регулярные межучрежденческие совещания, с тем чтобы улучшить координацию между организациями системы Организации Объединенных Наций. Начиная с 1999 года региональные комиссии проводили совещания региональных координационных механизмов с целью анализа региональной политики и проблем, возникающих при разработке программ. Региональные группы директоров под председательством директоров региональных отделений ПРООН были созданы в 2005 году с целью оказания поддержки страновым группам Организации Объединенных Наций путем гарантирования качества по линии Рамочной программы Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития (РПООНПР), оценки результатов деятельности координаторов-резидентов и урегулирования споров.

Региональные программы

16. Учитывая, что Организация Объединенных Наций уделяет все больше внимания региональным подходам к развитию, ПРООН осуществляла программы с целью поощрения регионального сотрудничества начиная с 1960-х годов. В резолюции, принятой консенсусом в 1970 году, было подчеркнуто, что субрегиональные, региональные, межрегиональные и глобальные проекты будут инициироваться по просьбе по крайней мере правительств двух стран. Отбор этих проектов осуществлялся с помощью консультативных механизмов для обеспечения их согласования с национальными приоритетами и определения ответственности за осуществление этих региональных мероприятий.

17. В первоначальных региональных программах ПРООН упор делался на региональную интеграцию. Предпринимались инициативы с целью поощрения

экономической интеграции стран в Центральной Америке. Также оказывалась поддержка секретариату АСЕАН с первых дней его существования, а также Секретариату Комиссии дельты реки Меконг. Сотрудничество Юг-Юг всегда было приоритетом ПРООН еще в начале 1970-х годов, что находило отражение во всех ее программах.

18. ПРООН содействовала проведению регионального диалога и просвещения по вопросам правления в областях, касающихся реформы избирательной системы, борьбы с коррупцией, отчетности и транспарентности, вопросов прав человека в интересах развития и повышения роли средств массовой информации. В качестве примеров можно назвать проект ПАРАГОН в Азиатско-Тихоокеанском регионе, проект создания сети по борьбе с коррупцией и обеспечению неподкупности в арабских государствах и оказание поддержки региональному центру по реформе государственного управления в Европе и в регионе Содружества Независимых Государств.

19. Региональные программы оказывали поддержку странам и регионам с целью предотвращения вооруженных конфликтов и стихийных бедствий и ликвидации их последствий. В Тихоокеанском регионе ПРООН занималась решением проблем в области безопасности путем наращивания потенциала правоприменительных учреждений. В Африке региональные программы оказывали помощь в создании национальных комиссий и профессиональной подготовке сотрудников пограничных служб с целью усиления контроля за границами в странах Экономического сообщества западноафриканских государств.

20. Региональные программы ПРООН принимали меры по целевому решению критических проблем в области развития, которые затрагивали вопросы устойчивого использования природных ресурсов с уделением особого внимания рациональному использованию водных ресурсов. В арабских государствах одна программа обеспечила финансирование межправительственного диалога и связанной с этим технической деятельности, что позволило разработать проект рамок сотрудничества для стран, находящихся в бассейне реки Нил. Этот диалог сделал возможным проведение последующих переговоров и открыл возможности для получения внешнего финансирования для региональных и субрегиональных проектов в области развития в бассейне реки Нил.

21. В качестве примера вклада ПРООН в деле обеспечения региональных общественных благ следует отметить подготовку региональных докладов по вопросам развития людских ресурсов начиная с 1994 года. В этих докладах содержится оценка прогресса человечества и предусматриваются меры с целью осуществления перемен путем применения ориентированных на конкретные регионы подходов в области развития людских ресурсов с целью решения проблем обездоленности и поощрения благосостояния. На настоящий момент было опубликовано примерно 40 региональных докладов о развитии человека.

22. Большая часть региональных проектов ПРООН фактически имеет субрегиональный характер. В Латинской Америке и Карибском бассейне ресурсы региональных программ выделяются субрегионам на основе учрежденной Исполнительным советом процентной доли (примерно 40 процентов для Карибского бассейна и остальная часть для субрегиона Латинской Америки). ПРООН использует конкретную модель партнерских связей в Карибском бассейне при осуществлении своей основополагающей региональной программы с помощью

двух региональных организаций — Организации восточнокарибских государств и Карибского сообщества.

23. Начиная с 2000 года региональные программы ПРООН разрабатывались с учетом основных областей деятельности ПРООН, включая сокращение масштабов нищеты, демократическое правление, окружающую среду, энергетику, предотвращение кризисов и восстановление. Последние оценки региональных программ, которые были осуществлены Управлением по вопросам оценки, свидетельствуют о том, что региональные программы предусматривают слишком много целей и необходимо, чтобы они действовали более целенаправленно.

24. С момента своего создания многолетние межстрановые программы для каждого региона утверждались Советом управляющих и находились в ведении региональных бюро; первоначально существовало четыре таких бюро, а в настоящее время имеется пять бюро. В 1997 году ПРООН отменила межстрановые программы и начала осуществлять рамки регионального сотрудничества (РПС), которые впоследствии были заменены на региональные программы, которые должны утверждаться Исполнительным советом.

25. До 1990-х годов деятельность ПРООН на региональном уровне находилась в ведении региональных бюро штаб-квартиры и резидентов-представителей, которые служили в качестве основных резидентов-представителей проектов; они базировались в регионах и отвечали за осуществление проектов, включая координацию с другими страновыми отделениями и национальными и региональными партнерами.

26. В середине 1990-х годов система ориентировочных заданий в области выделения ресурсов была заменена на трехуровневую систему распределения ресурсов в рамках основных ресурсов (ПРОФ-1, 2 и 3) для страновых программ путем сочетания применявшегося ранее подхода к определению права на получение ресурсов с критериями достижения результатов. Тем не менее подход с упором на учет права на получение ассигнований сохранился в отношении региональных и глобальных программ. Нынешние механизмы разработки программ ПРООН, которые утверждаются Исполнительным советом, выделяют региональным программам 9 процентов из общего объема регулярных ресурсов для страновых, региональных и глобальных программ. Из этих 9 процентов 90 процентов распределяется между пятью региональными бюро с учетом доли ПРОФ-1, которую получают страны в том или ином регионе. Остальные 10 процентов в равной степени распределяются между региональными программами для арабских государств, Латинской Америки и Карибского бассейна и Европы и Содружества Независимых Государств.

27. Общий объем ресурсов, выделяемых для региональных программ, не представляет собой значительной доли расходов по программам ПРООН на глобальном уровне, при этом региональные расходы по региональным программам составляли 2,3 процента и 2,2 процента от общих расходов по программам ПРООН в 2008 и 2009 годах, соответственно. Что касается использования регулярных ресурсов, то расходы по региональным программам тем не менее составили 6,3 процента и 5,9 процента в 2008 и 2009 годах, соответственно. Мобилизация ресурсов в рамках региональных программ ПРООН не соответствовала темпам мобилизации ресурсов в рамках ПРООН в целом.

28. Первые и вторые многолетние рамки финансирования (2000–2003 годы и 2004–2007 годы, соответственно) и стратегический план (2008–2013 годы), как и раньше, подчеркивали важное значение региональных программ. Однако циклы разработки пяти региональных программ не были согласованы друг с другом и с циклом планирования в рамках Организации. Текущие региональные программы в настоящее время продлеваются или корректируются с тем, чтобы обеспечить их согласование с нынешним стратегическим планом.

Региональное присутствие

29. Два региональных бюро ПРООН решили децентрализовать основную поддержку и процесс принятия оперативных решений путем установления регионального присутствия. В Азиатско-Тихоокеанском регионе в 1996 году было учреждено первое субрегиональное ресурсное отделение в Исламабаде и затем было учреждено такое же отделение в Бангкоке, причем оба этих отделения финансировались за счет региональной программы. Цель их создания заключалась в том, чтобы повысить эффективность работы страновых отделений ПРООН путем оказания технических консультаций и путем сетевого взаимодействия с экспертами в регионе.

30. В странах Европы и СНГ в середине 1990-х годов в Братиславе был учрежден центр, с тем чтобы решать проблемы, касающиеся учреждения новых бюро и страновых отделений. ПРООН распространила действие своей программы на страны с переходной экономикой в регионе, и Братиславский центр осуществлял руководство этой программой в странах, которые не имели стантовых отделений. Кроме того, центр осуществлял управление региональными программами.

31. Благодаря обеспечению присутствия на субрегиональном уровне субрегиональные центры учета ресурсов, как предполагалось, будут располагать лучшими возможностями для взаимодействия с региональными институтами и центрами повышения квалификации с целью определения и мобилизации необходимых технических специалистов и экспертов, которые обладают конкретными знаниями о том или ином регионе. Однако создание этой структуры не планировалось как создание еще одного связующего звена между страновыми отделениями и штаб-квартирой ПРООН.

32. Система субрегиональных центров учета ресурсов была создана за счет основного административного бюджета ПРООН, ресурсов региональных бюро и внебюджетных ресурсов. Учитывая первоначальный опыт создания регионального бюро для Азиатско-Тихоокеанского региона и регионального бюро для Европы и Содружества Независимых Государств, ПРООН рекомендовала другим бюро разработать стратегии с целью создания субрегиональных центров учета ресурсов, тем не менее подходы различных отделений были разными.

33. На первоначальном этапе планировалось создать 17 субрегиональных центров учета ресурсов с целью оказания консультативной помощи и технического содействия по широкому кругу вопросов в области развития людских ресурсов, включая многотематические проблемы, для субрегиональных клиентов. Однако не все такие центры были созданы и не во всех случаях их деятельность была продолжена. По состоянию на июль 2000 года, когда была осуществ-

влена независимая оценка деятельности системы учета ресурсов, имелось всего лишь девять субрегиональных центров учета ресурсов, которые действовали в Аддис-Абебе, Бангкоке, Исламабаде, Пекине, Суве, Бейруте, Братиславе, Хараре и Порт-оф-Спейне.

34. В начале 2000-х годов ПРООН внедрила структуру для определения направлений практической деятельности с целью активизации обмена знаниями, с тем чтобы ПРООН действовала в качестве более эффективного партнера в области развития. Области практической деятельности должны были согласовываться и определяться с помощью бюро по вопросам централизованного планирования: бюро по вопросам политики в области нищеты, окружающей среды и энергетики, демократического правления и ВИЧ/СПИДа и бюро по предотвращению кризисов и восстановлению с целью предотвращения кризисных ситуаций и восстановления. На эти бюро была также возложена ответственность за управление корпоративными знаниями. Субрегиональные центры учета ресурсов стали одним из критических элементов структуры для определения направлений практической деятельности и накопления знаний. Начиная с 2001 года деятельность технических экспертов в рамках центров учета ресурсов финансировалась за счет рамок глобального сотрудничества под управлением бюро по вопросам в области политики развития, однако центры учета ресурсов были подотчетны не только одним региональным бюро. Специалисты по вопросам политики, которые базировались в центрах учета ресурсов и финансировались за счет бюро по вопросам политики в области развития, должны были представлять свои отчеты соответствующим региональным бюро и бюро по вопросам политики в области развития. Это привело к возникновению напряженности по причине существования различных механизмов финансирования и различных степеней ответственности.

35. Создание субрегиональных центров учета ресурсов совпало с сокращением возможностей страновых отделений в силу определенных бюджетных ограничений. В начале 2000-х годов все страновые отделения ПРООН столкнулись с необходимостью сокращения оперативных расходов на 15 процентов. В результате в субрегиональные центры учета ресурсов начали поступать просьбы, которые касались как предоставления стратегических консультаций, с одной стороны, так и оказания поддержки деятельности страновых отделений — с другой.

36. Начиная с середины 2000-х годов ПРООН создала региональные сервисные центры в каждом регионе, исходя из учета опыта деятельности субрегиональных центров учета людских ресурсов, осуществив при этом добавление новых функций и механизмов управления. Эти сервисные центры содействовали оказанию технической поддержки страновым отделениям и взаимодействию и управлению информацией в пределах структуры для определения направлений практической деятельности, при этом эти центры обладали определенной ролью в управлении осуществлением региональных программ. Эти преобразования осуществлялись на непрерывной основе и оказали различное воздействие на деятельность в пяти регионах в результате наличия определенных различий в структуре и управлении субрегиональных центров учета ресурсов и в рамках регионального программирования.

37. Что касается Азиатско-Тихоокеанского региона, то два давно действующих субрегиональных центра учета ресурсов в Бангкоке и Катманду (впослед-

ствии был заменен на Исламабадское отделение) были преобразованы в два региональных сервисных центра в Бангкоке и Коломбо. Их функции включали как практические, так и тематические области деятельности, однако, как выяснилось, это затрудняло взаимодействие между практической деятельностью и взаимным обогащением знаниями в рамках региона и отвлекало от эффективного осуществления работы по предоставлению услуг. Региональный сервисный центр в Коломбо впоследствии был закрыт в июне 2010 года, и все его подразделения были перемещены в Бангкок. Кроме того, в Фиджи существует отдельный субрегиональный центр для Тихоокеанского региона. В настоящее время этот региональный сервисный центр в Азии является единственным центром, который находится в том же городе, что и региональная комиссия Организации Объединенных Наций для данного региона (Экономическая и социальная комиссия для Азии и Тихого океана).

38. Эволюция Братиславского регионального центра знаменовалась слиянием субрегионального центра учета ресурсов с руководством региональной программы, оба из которых находились в Братиславе. Региональная программа осуществляется непосредственно под руководством центра, за исключением нескольких субрегиональных проектов, которые осуществляются из региональных бюро в штаб-квартире.

39. В Африке в 2007 году было принято решение о расширении существующих субрегиональных сервисных центров в Йоханнесбурге и Дакаре. В Латинской Америке Панамский субрегиональный центр учета людских ресурсов был преобразован в региональный сервисный центр в Панаме и субрегиональный центр в Порт-оф-Спейне в 2008 году. Большинство учреждений Организации Объединенных Наций, которые работают в этом регионе, имеют отделения в Панаме, хотя Экономическая комиссия для Латинской Америки и Карибского бассейна находится в Сантьяго, Чили. Что касается арабских государств, то после закрытия субрегионального центра учета ресурсов в Бейруте в 2008 году был создан региональный сервисный центр в Каире. Поскольку Каирский региональный сервисный центр является относительно новым, его укомплектование кадрами еще не закончено.

40. Региональные сервисные центры продолжали тесно взаимодействовать с базирующимся в центральных учреждениях бюро по вопросам политики и управления. Бюро по политике в области развития (БПР) оказывало поддержку структуре для определения направлений практической деятельности в региональных сервисных центрах, а консультанты Глобального экологического фонда (ГЭФ) были также включены в штат региональных сервисных центров. Бюро по предотвращению кризисов и восстановлению (БПКВ) создало группу специалистов по предотвращению кризисов и восстановлению в составе технических экспертов при региональных сервисных центрах. Специальное подразделение по вопросам сотрудничества Юг-Юг разместило двух консультантов в Бангкоке и Йоханнесбурге.

41. В рамках текущего стратегического плана к ПРООН обращен призыв приблизить корпоративную и региональную политику и консультативную поддержку к насущным потребностям на местах и добиваться большего учета в этой деятельности потребностей страновых программ (см. DP/2007/43/Rev.1). В 2008 году Администратор направил внутреннее письмо, к которому он приложил документ, озаглавленный «Упорядочивание функций и имплементации».

онные механизмы для региональных сервисных центров», в котором он обобщил накопившийся опыт и предложил рамки для последующей реформы. В документе были рассмотрены вопросы, касающиеся масштабов, стандартных функций, основополагающей структуры, отчетности и финансирования региональных сервисных центров, которые должны оказывать поддержку усилиям в деле координации деятельности Организации Объединенных Наций, деятельности в области развития и в области управления.

42. Администратор подчеркнул, что ПРООН будет и впредь оставаться организацией, действующей на двух уровнях. В этом документе о функциональном упорядочении функций региональных сервисных центров были однозначно возложены на региональные бюро. Специфическая конфигурация каждого центра будет определяться с учетом региональных потребностей и корпоративных соглашений между соответствующими региональными бюро и соответствующими бюро в штаб-квартире. Осуществление документа о функциональном упорядочении имеет различные последствия для различных регионов. Региональные программы для Азиатско-Тихоокеанского региона и Европы и СНГ будут находиться исключительно под управлением региональных сервисных центров. Региональные программы для Африки, арабских государств, Латинской Америки и Карибского бассейна будут в определенной степени находиться под управлением штаб-квартиры.

43. В 2008 году должность глав региональных сервисных центров была повышена до уровня заместителя регионального директора, что позволило создать дополнительную должность заместителя директора в каждом бюро. Сотрудники региональных сервисных центров в настоящее время в принципе должны отчетываться перед главой регионального сервисного центра. Руководители практической деятельности тем не менее по-прежнему должны отчетываться перед штаб-квартирой и должны представлять двойную отчетность как бюро по вопросам политики в области развития, так и региональному сервисному центру.

44. В течение последних трех лет численность персонала региональных сервисных центров значительно выросла. Осуществленный в 2010 году анализ укомплектования персоналом региональных сервисных центров в период между 2007 и 2009 годами констатирует, что по состоянию на конец 2009 года в региональных сервисных центрах имелся 541 сотрудник категории специалистов, работавших по срочным контрактам. Тем не менее не было внедрено какого-либо стандартного показателя служебной деятельности в отношении всех региональных сервисных центров. Хотя некоторые центры разработали свои собственные показатели служебной деятельности, они отличаются как по степени функциональности, так и по объему собираемых данных.

45. Финансирование региональных сервисных центров в течение отчетного периода осуществлялось с использованием весьма различных методов. Финансирование персонала поступало по линии административного бюджета ПРООН и глобальных программ, региональных программ и внебюджетных ресурсов. В различных регионах применялись различные модели финансирования. Что касается консультативных услуг, то был внедрен показатель компенсации расходов, включая единые ставки для расходов на покрытие миссий. В документе о функциональных изменениях содержится призыв к созданию рабочей модели,

которая будет содействовать полной компенсации расходов за консультативные услуги, однако пока еще не был внедрен рыночный механизм.

III. Выводы

Вклад в достижение результатов в области развития

46. **ПРООН занималась решением критически важных трансграничных проблем и вопросов, которые являются общими для различных стран.** ПРООН успешно оказывала поддержку и помощь в реализации региональных и субрегиональных решений для общих проблем в области развития. Такие проблемы, как торговля людьми и проблемы в области окружающей среды, часто затрагивают более чем одну страну. Например, в Центральной Азии изменение климата ведет к обострению проблем, связанных с деградацией окружающей среды, и привело к серьезному ухудшению экологических систем. В этой связи ПРООН играла центральную роль в оказании поддержки осуществлению регионального плана экологических действий, цель которого состояла в том, чтобы активизировать региональный диалог по вопросам политики, касающейся взаимосвязей между окружающей средой и нищетой, и содействовать поощрению эффективного регулирования в деле использования трансграничных природных ресурсов.

47. **Региональный подход ПРООН позволил странам приступить к проведению диалога и начать сотрудничество в новых областях.** Недавно проведенные оценки демонстрируют, что ПРООН осуществляла активную роль в привлечении внимания на региональном уровне к проблемам в области развития, как, например, коррупция, гендерное равенство, ВИЧ/СПИД и права человека, что было бы весьма трудно, учитывая различные проблемы, которые являются специфическими для отдельных стран, с тем чтобы их решать в контексте индивидуальных страновых программ. В качестве примера можно привести региональную программу ВИЧ/СПИДа для арабских государств (ХАРПАС), в рамках которой распространяется информация о роли женщин в процессе развития и освещаются вопросы политики и стратегии для предотвращения распространения ВИЧ/СПИДа.

48. **Благодаря своему долгосрочному участию в деятельности на страновом уровне ПРООН имеет возможности для того, чтобы проектировать свой уникальный имидж, что делает организацию желательным партнером на региональном уровне.** Надежное присутствие ПРООН в странах и тесное сотрудничество с правительствами стран является важным благоприятным фактором для разработки и осуществления региональной деятельности. ПРООН в течение десятилетий обеспечивала свое присутствие и установила тесные рабочие отношения с правительствами, гражданским обществом и партнерами в области развития. ПРООН продолжает играть важную роль в координации деятельности системы Организации Объединенных Наций на страновом уровне и играет ключевую роль в деле привлечения внимания к широкому кругу проблем в области развития, которые отражены в Уставе Организации Объединенных Наций. Во многих регионах признается и положительно оценивается та роль, которую региональные доклады по вопросам развития

людских ресурсов играют в деле решения региональных проблем в области развития с упором на интересы простых людей.

49. Путем уделения особого внимания субрегионам в рамках региональных программ ПРООН смогла добиться повышения актуальности своей деятельности. Одна стратегия, которая имела своей целью повышение актуальности ориентированных на региональные проблемы подходов, заключалась в том, чтобы уделять конкретное внимание специфическим субрегионам, имеющим аналогичные проблемы, как, например, малые островные развивающиеся государства в регионе Карибского бассейна и в Тихоокеанском регионе. В Европейском регионе и СНГ также наблюдается формирование меньших по своим масштабам координирующих центров, как, например, создание отделения в Алматы с уделением внимания координации мер по осуществлению инициатив в области водных ресурсов в Центральной Азии. Наличие многострановых отделений в регионе Карибского бассейна и Тихоокеанском регионе — Барбадос, Самоа и Фиджи, — которые несут ответственность как за страновые, так и региональные программы, также добавило еще один подход к решению региональных проблем.

50. Нынешние соглашения ПРООН, касающиеся региональных программ, не способствуют принятию мер реагирования в области трансрегионального сотрудничества. Региональные программы не осуществляют достаточного взаимодействия с новыми группами стран в решении глобальных проблем с точки зрения новаторских инициатив Юг-Юг, как, например, ИБЮА (Индия, Бразилия, Южная Африка) или БРИК (Бразилия, Российская Федерация, Индия и Китай). Сотрудничество Юг-Юг между различными регионами в принципе могло бы содействовать полезному обмену извлеченными уроками и повышению эффективности поддержки в интересах достижения целей в области развития. Хотя определенные инициативы обеспечивают поддержку в деле активизации обмена информацией по линии Юг-Юг, меньше внимания уделяется диалогу по вопросам политики, касающейся крупных межправительственных конференций с уделением особого внимания налаживанию сотрудничества Юг-Юг и последующим мерам, связанным с ними.

51. Актуальность региональных программ ПРООН ограничивается неадекватной степенью консультаций на страновом уровне и уровнем ответственности страновых отделений. Как представляется, первые региональные программы стали результатом обширных консультаций со странами в пределах определенных регионов, однако впоследствии вопросам национальной ответственности за осуществление программ уделялось меньше внимания. В соответствии с рекомендациями, вынесенными в ходе оценки предыдущих рамочных программ регионального сотрудничества (РПРС), было улучшено консультирование со странами, охватываемыми региональными программами, при разработке региональных программ. Процесс актуализации программ затрудняется ограниченной координацией и отсутствием синергии между региональными программами и страновыми программами и отсутствием понимания как со стороны национальных правительств, так и со стороны страновых отделений того, каким образом обеспечить доступ к региональным программам или дополнить их.

52. На уровне организации еще не определены критерии, касающиеся момента, когда следует использовать региональные программы в качестве

соответствующего инструмента для решения проблем в области развития. Хотя программа содействия региональным бюро привнесла критерий региональности, другие бюро еще не используют единообразный комплекс критериев для определения того, что представляет собой региональный подход по сравнению с национальным подходом. Некоторые вопросы, например права человека, рассматриваются в основном в страновых отделениях на национальном уровне, однако их рассмотрение могло бы выиграть в случае рассмотрения на региональном уровне. С другой стороны, некоторые проблемы, которые рассматриваются в рамках региональных программ, необязательно требуют региональных решений или регионального подхода. Предполагаемые результаты на региональном и национальном уровнях постоянно являются сложными и взаимозависимыми.

53. Существует много примеров того, как региональные программы и проекты ПРООН могли бы внести значительный вклад в региональное и субрегиональное сотрудничество в решении общих проблем. ПРООН выступает и активно поддерживает региональные, субрегиональные и межрегиональные инициативы в области сотрудничества, многие из которых уже дали позитивные результаты. Например, ПРООН взаимодействовала с Африканским союзом в оказании помощи в разработке его стратегического плана. Один из примеров вклада ПРООН в достижение совместных результатов включает разработку проекта рамочного соглашения о сотрудничестве в долине реки Нил в Арабском регионе, который получил поддержку благодаря финансированию технических исследований и содействию проведению последующего межправительственного диалога.

54. Региональные доклады о развитии людских ресурсов содействовали повышению осведомленности о проблемах в области развития с уделением основного внимания людям в различных регионах. Например, оценка РПРС в арабских государствах (2006–2007 годы) позволила установить, что доклад о развитии людских ресурсов в арабских странах сыграл важную пропагандистскую и просветительскую роль в регионе. В субрегиональных докладах о развитии человека (ДРЧ) также затрагиваются две критически важные проблемы в области развития, а именно безопасность населения в Центральной Америке и молодежь и трудоустройство в странах МЕРКОСУР (Общий рынок стран Юга). Еще существуют возможности для совершенствования того, каким образом ПРООН использует концептуальные рамки, разработанные региональными ДРЧ для укрепления вклада в осуществление региональных программ.

55. Хотя ПРООН фактически использовала региональный подход для решения общих проблем, с которыми сталкиваются страны, компаративные выгоды решения национальных проблем с помощью региональных инициатив зачастую не являются очевидными. Многие региональные проекты и программы решают вопросы, которые вызывают общую озабоченность в некоторых или в большинстве стран, охватываемых программой в пределах конкретного региона. В результате многие результаты деятельности в области развития, которые определяются на региональном уровне, являются аналогичными тем результатам, которые определяются на национальном уровне. Существуют многочисленные примеры того, как региональные программы и поддержка базирующихся на региональном уровне стратегических консультантов содействовала достижению результатов в области развития на национальном уровне. Тем не менее во многих случаях не совсем ясно, каким образом такая

поддержка с использованием методов достижения результатов на региональном уровне и финансирования дают какие-либо преимущества по сравнению с подходами, ориентированными на конкретные страны, или же, просто говоря, являются дополнительным механизмом, с помощью которого можно оказывать поддержку отдельной стране, охватываемой программой.

56. Национальная ответственность за достижение результатов является критически важным элементом повышения эффективности и обеспечения устойчивости рассчитанных на многочисленные страны инициатив и является слабым звеном в деятельности региональных программ ПРООН. Усилия ПРООН по обеспечению ответственности правительств за региональные проекты дают различные результаты. Так, например, в некоторых случаях большое количество времени и энергии уделяется проведению процесса консультаций, а в других случаях процесс консультаций имеет весьма ограниченный характер. Например, хотя процесс подготовки к стихийным бедствиям был определен в качестве ключевой проблемы в странах Европы и СНГ, в региональный проект, осуществляемый в Кыргызстане, Таджикистане и Узбекистане, не были включены мероприятия по сокращению степени риска при стихийных бедствиях на страновом уровне и не было обеспечено их дальнейшее осуществление.

57. Региональная деятельность и присутствие ПРООН оказывают ограниченное воздействие на укрепление сотрудничества Юг-Юг. Имеется ряд неплохих примеров сотрудничества Юг-Юг с региональными программами. Региональная программа по вопросам управления водными ресурсами в арабских государствах содержит важный элемент сотрудничества Юг-Юг в области передачи экспертных знаний и наращивания потенциала. Хотя и имеются инициативы, которые дали положительные результаты благодаря устойчивой поддержке, сотрудничество в основном заключалось в проведении практических семинаров, обмене информацией и формировании сетей.

Вклад в достижение общеорганизационных результатов

58. В тех случаях, когда нет возможности осуществить усиление всех страновых отделений, предоставление технической поддержки по линии региональных сервисных центров оказалось важным и необходимым вариантом. Механизм региональной поддержки имеет ряд определенных выгод, включая географическую близость к страновым отделениям, снижение транспортных расходов по сравнению с расходами, осуществляемыми на уровне штаб-квартиры, деятельность в рамках одной временной зоны и использование одного языка. В частности, что касается давно существующих региональных сервисных центров в Братиславе и Бангкоке, то объем получаемых выгод является значительным. Региональные консультанты уделяют много времени оказывая помощь страновым отделениям, в частности путем обеспечения качества подготавливаемой проектной документации, поиска региональных экспертов и оказания поддержки в деле мобилизации ресурсов. Следует отметить, что общий уровень удовлетворенности деятельностью страновых отделений в области оказания технической поддержки, которая оказывается региональными сервисными центрами, является весьма высоким. Деятельность ПРООН, в частности, находит особое признание в областях окружающей среды и устойчивого

развития, что можно объяснить наличием большого числа финансируемых по линии ГЭФ экспертов, которые действуют на региональном уровне.

59. Спрос на получение услуг продолжает расти, однако имеются ограниченные возможности для удовлетворения возникающих потребностей, несмотря на то, что региональные сервисные центры полностью укомплектованы персоналом. Структурные проблемы возникают в тех случаях, когда сотрудники осуществляют деятельность, для которой они не предназначены, когда существует неравномерное распределение работы между консультантами, когда имеется высокая текучесть кадров и, соответственно, когда имеет место разнородное качество оказываемой поддержки. В качестве альтернативы региональные сервисные центры создали перечни региональных консультантов для реагирования на потребности различных стран, что содействовало обмену техническими знаниями. В некоторых случаях консультанты имеют опыт взаимодействия с ПРООН и могут осуществлять деятельность с учетом перспективы развития людских ресурсов, однако это скорее является исключением, а не правилом. Высококачественные услуги в области поддержки пользуются большим спросом, особенно на уровне страновых отделений, имеющих ограниченные возможности. Учитывая, что существует накопившийся неудовлетворенный спрос и имеются лишь ограниченные ресурсы, положение дел является неустойчивым.

60. Создание региональных сервисных центров содействовало осуществлению сотрудничества в различных областях, хотя и имеются определенные институциональные трудности, которые ограничивают сотрудничество во всех областях практической деятельности. Оценки ПРООН, осуществляемые на страновом, региональном и глобальном уровнях, постоянно высвечивают проблемы, которые возникают в деле преодоления конкретных секторальных проблем. С целью преодоления тенденции, связанной с работой по решению отдельных практических проблем, региональные сервисные центры применяют меры, которые включают совместное использование занимающихся практической деятельностью или тематических подразделений, осуществление совместных рабочих планов, создание групп управления, использующих накопленные знания, и организацию совместных миссий в страновые отделения. Однако во многих случаях плохое сотрудничество в области обмена практической информацией может являться следствием слабых институциональных механизмов и стимулов и имплементационных механизмов, которые не содействуют взаимодействию и координации.

61. Благодаря региональной деятельности и присутствию ПРООН было улучшено управление имеющимися знаниями, однако в рамках этого процесса не в полной мере используется межрегиональный или корпоративный потенциал обмена знаниями. Региональные сервисные центры стали осуществлять более активную и позитивную деятельность в рамках их подхода к сбору, кодификации и обмену знаниями путем апробирования «рыночного подхода» в отношениях с разными заинтересованными сторонами. Несмотря на усилия, направленные на генерирование, кодификацию и распространение знаний, многие страновые отделения стремятся заручиться поддержкой региональных сервисных центров в деле получения дополнительной информации о передовом опыте в других страновых отделениях, других регионах и других учреждениях Организации Объединенных Наций. Было активизировано управ-

ление знаниями в рамках регионов, однако не во всех случаях между регионами и штаб-квартирами.

62. В основном сотрудничество между членами системы Организации Объединенных Наций происходит на уровне региональных проектов, но в недостаточной степени на уровне РПООНПР. Обзор произвольно выбранных РПООНПР во всех пяти регионах свидетельствует о том, что они весьма редко осуществляют решение трансграничных или межнациональных проблем. Например, РПООНПР для Египта только в одном случае рассматривает трансграничную проблему и то лишь в том случае, который касается трансграничного диалога и регионального сотрудничества в области управления совместно используемыми ресурсами. Аналогичным образом, РПООНПР для Объединенной Республики Танзания содержит лишь один пример совместных региональных потребностей, при этом цель заключается в том, чтобы усилить национальный потенциал по участию в переговорах в области региональной торговли.

63. Региональное присутствие ПРООН в определенной степени содействует координации деятельности Организации Объединенных Наций на уровне групп региональных директоров. Одной из объявленных функций региональных сервисных центров является оказание поддержки **группам региональных директоров**. Наличие заместителя регионального директора, который возглавляет региональный сервисный центр, на том же уровне, что и региональные директора других отделений Организации Объединенных Наций, содействует проведению устойчивого диалога. В различных регионах были созданы рабочие группы Организации Объединенных Наций с целью решения региональных проблем, таких как социальная защита бедных слоев населения, подготовка к стихийным бедствиям, насилие в отношении женщин, питание и продовольственная безопасность, а также сокращение масштабов нищеты и достижение целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия. Региональные сервисные центры обеспечивают поддержку процессов РПООНПР и оценки деятельности координаторов-резидентов. Однако они имеют ограниченные возможности для оказания поддержки **группам региональных директоров**.

64. Осуществление координации зачастую затрудняется тем, что региональные сервисные центры не всегда находятся в одном и том же месте, что и региональные сервисные центры других учреждений Организации Объединенных Наций. ПРООН не осуществила какой-либо деятельности, с тем чтобы урегулировать эту ситуацию, которая зачастую выходит из-под ее контроля. Региональные директора других учреждений Организации Объединенных Наций считают, что дислоцирование региональных директоров ПРООН в Нью-Йорке ограничивает функционирование **групп региональных директоров**, которые они возглавляют. Что касается Азии и тихоокеанского региона, это также привело к возникновению трудностей в решении проблем, связанных с дублированием и конкуренцией при разделении работы между **группами региональных директоров** и механизмами региональной координации. В других регионах, согласно сообщениям, координация является более гибкой и отмечается наличие поддержки и сотрудничества со стороны заместителей региональных директоров ПРООН.

65. ПРООН установила партнерские связи во всех регионах. Ключевым компонентом партнерских связей АСЕАН-ПРООН является оказание помощи

новым странам-членам в их развитии и в их усилиях по региональной интеграции с целью сокращения различий между Камбоджей, Лаосской Народной Демократической Республикой, Вьетнамом и другими странами — членами АСЕАН. Партнерские связи с Африканским союзом в решении трансграничных проблем, которые требуют совместных действий, также дали позитивные результаты, как, например, активизация ратификации документов в области прав человека со стороны африканских государств, создание органов надзора за правами женщин и оказание поддержки нескольким программам в области управления. Региональное бюро для арабских государств установило партнерские связи с правительствами, неправительственными организациями и научными и политическими учреждениями.

66. В некоторых регионах не был полностью востребован потенциал в области мобилизации ресурсов на региональном уровне. В целом соотношение регулярных ресурсов ПРООН с другими ресурсами составляет 1:6, в то же время такое соотношение для региональных программ в 2009 году составляло 1:1–1:3. Мобилизация ресурсов приобретает еще более насыщенный характер, когда регулярные ресурсы используются для укомплектования кадров региональных сервисных центров. Существуют значительные возможности для мобилизации ресурсов в интересах регионального сотрудничества. Финансирование региональной деятельности может превратиться в интересную альтернативу для доноров, которые хотят действовать в том или ином регионе. Несмотря на наличие потенциала для установления хороших отношений, такие отношения не всегда систематически складываются во всех регионах.

67. Расширение регионального присутствия ПРООН и повышение осведомленности о процессах развития в регионах не используются в достаточной степени для того, чтобы сформулировать позицию ПРООН. Региональные сервисные центры последовательно осуществляют процесс приоритизации извлеченных уроков и знаний из деятельности во всех регионах с целью их использования для разработки общеорганизационной политики. В силу того, что штаб-квартира не получает надлежащим образом обработанной информации, возникла необходимость в разработке альтернативных механизмов для определения политики штаб-квартиры и формулирования стратегии. Это ограничивает вклад, который региональные сервисные центры могли бы внести в межрегиональный процесс управления информацией и позиционирование деятельности организации.

Эффективность

68. Эффективное управление региональными программами ограничится отсутствием четкого понимания региональных программ и отсутствием необходимой информации о ресурсах и результатах. Руководящие принципы деятельности ПРООН в отношении разработки программ, которые имеют весьма детализированную информацию о страновых программах, носят весьма общий характер в том случае, когда это касается региональных программ. Нынешние руководящие принципы отражают различия в отношении странового программирования и не затрагивают конкретных аспектов региональных программ, в частности процесса проведения консультаций, критериев региональности, механизмов управления и процесса обзора. Относительно недавно было внедрено предложение о подготовке ориентирующихся на результаты ежегод-

ных докладов для региональных программ, подготовка которых, в свою очередь, распределяется между различными имплементационными подразделениями. Финансовую информацию о региональных программах отнюдь не легко получить из системы «Атлас» или из других корпоративных источников.

69. Как представляется, некоторые региональные программы ПРООН являются эффективными каналами для предоставления региональных общественных благ и для обеспечения сотрудничества по трансграничным вопросам и темам, представляющим общий интерес; однако отсутствие финансирования и координации и плохое осуществление привели к снижению общей эффективности. В ряде случаев применение подхода с упором на региональные программы, как представляется, привело к эффективному осуществлению мероприятий, в частности в тех случаях, когда можно было достичь экономии масштабов в пределах субрегиона. Инициативы в тихоокеанском и центральноазиатском субрегионах позволили более эффективно осуществлять техническую поддержку для находящихся в отдаленных местах проектов, чем это могло бы иметь место в случае применения подхода, ориентированного лишь на одну конкретную страну. Эффективность осуществления региональных программ зачастую затрудняется в результате возникновения продолжительных задержек с высвобождением средств для бенефициаров, составления чрезмерно больших портфелей заказов и плохого осуществления надзора.

70. Региональные сервисные центры находятся на различных стадиях развития, при этом они обладают различным потенциалом и уровнем эффективности. Существуют проблемы в определении эффективности и рентабельности региональных сервисных центров в силу того, что не существует конкретных ориентиров или базовых рамок, которые позволили бы определять производительность на региональном уровне. В оперативном плане совместное использование услуг региональными сервисными центрами и странами отделениями в ПРООН в нескольких местах, в частности в Бангкоке и Братиславе, позволило достичь хороших результатов, и в настоящее время такая практика проходит апробирование в Дакаре. Эффективность региональных сервисных центров зависит от сочетания ответственности в области управления проектами и консультативной поддержки, поскольку в разных случаях требуются разные экспертные знания.

71. Оплата расходов услуг консультантов не всегда компенсируется в достаточной степени. В документе о согласовании функций отмечается, что механизм компенсации расходов следует внедрять в тех случаях, когда услуги предоставляются региональными сервисными центрами, однако не существует рыночных механизмов, которые действовали бы на единообразной основе. Братиславский региональный сервисный центр является примером руководства в области реализации стратегии по возмещению расходов. Даже при наличии надлежащего механизма отслеживания спроса оказание услуг не всегда может быть наиболее эффективным и наиболее рациональным. Решение о компенсации расходов потребует создания сети безопасности для страновых отделений, обладающих ограниченными ресурсами.

72. ПРООН не обеспечила упорядочения общесистемных функций и ресурсов с целью адаптации к созданию региональных сервисных центров. Осуществив лишь незначительное перераспределение ресурсов, ПРООН в

принципе приступила к осуществлению процесса создания региональных сервисных центров, не осуществив ни демонтажа, ни сокращения масштабов существующих структур в штаб-квартире, хотя финансирование некоторых из этих подразделений, вероятно, сократилось. Соответственно существует определенное дублирование функций между штаб-квартирой, региональными сервисными центрами и страновыми отделениями. Кроме того, страновые отделения также запрашивают и требуют дополнительной поддержки от различных подразделений в штаб-квартире. Есть основания полагать, что распределение труда между региональными бюро и стратегическими подразделениями в штаб-квартире, которые оказывают поддержку страновым программам, еще не было упорядочено с целью избежания дублирования.

73. Существуют пробелы в плане управления деятельностью организации, в частности еще не подготовлен документ о функциональной реорганизации, который мог бы позволить выработать основополагающий комплекс общих принципов для регионального присутствия и обеспечить ресурсы на организационном уровне, которые позволили бы адаптироваться к различным региональным контекстам. Существуют различные подходы к процессу осуществления институциональных перемен в регионах и на уровне корпоративных бюро, причем имеется ряд успешных примеров, заслуживающих одобрения. Разграничение между функциями надзора и поддержки в региональных сервисных центрах и региональных бюро штаб-квартиры не носило аналогичного характера во всех регионах. При отсутствии четких руководящих принципов и сотрудничества региональные сервисные центры осуществили инвестиции, и существует опасность того, что они будут продолжать осуществлять инвестиции в разработку таких инструментов, как например системы отслеживания оказываемых услуг, которые используются в трех региональных сервисных центрах.

IV. Заключение

Заключение 1: Несмотря на имеющиеся скромные ресурсы, региональные программы ПРООН вносили значительный и последовательный вклад в достижение результатов в области развития, поощрение сотрудничества между странами, создание региональных и национальных институтов, а также в решение трансграничных и общих проблем.

74. Региональные программы оказывают поддержку в области развития с целью решения широкого круга проблем, затрагивающих целые регионы, обладая ресурсами, которые составляли менее 7 процентов от общего объема регулярных ресурсов ПРООН в 2008–2009 годах. ПРООН установила долгосрочные отношения с ключевыми региональными учреждениями, например с АСЕАН, Сообществом карибских государств, Лигой арабских государств и Новым партнерством в интересах развития Африки (НЕПАД). Распространение почти 40 региональных докладов по вопросам развития человека представляет собой область, в которой ПРООН удалось значительно изменить ход ведения дебатов по вопросам развития в ключевых областях. В тех случаях, когда страны имеют общие проблемы, региональные программы ПРООН позволяют им собраться вместе, с тем чтобы обменяться имеющимся друг у друга опытом и зачастую создать соответствующие сети. В таких случаях результаты регионального под-

хода соответственно имеют большее значение, чем сумма результатов в осуществлении отдельных национальных мероприятий.

Заключение 2: Во всех регионах вклад ПРООН в достижение результатов подвергся негативному воздействию фрагментации региональных программ, недостаточной взаимосвязи с национальными программами и графиками, которые не учитывали потребности в наращивании потенциала в области долгосрочного развития.

75. Хотя имеется много примеров успешной и результативной деятельности, мероприятия, осуществляемые в рамках региональных программ, зачастую имеют широкоразбросанный характер, плохо координируется и в некоторых случаях имеют дублирующий характер. Циклы планирования для региональных программ неизбежно отличаются от многих страновых программ, что затрудняет интеграцию. Имеются примеры того, когда региональные программы финансируют мероприятия в отдельных странах, которые не оказывают какого-либо воздействия на другие страны. Некоторые рассчитанные на многие страны проекты не обеспечили достаточного взаимодополняющего воздействия для ряда национальных мероприятий с точки зрения сетевого взаимодействия и обмена знаниями. Соответственно, во многих случаях матрицы достигнутых результатов и их мониторинг имели относительно недостаточный характер и зачастую свидетельствовали об отсутствии надлежащего сосредоточения усилий.

Заключение 3: Хотя со странами и организациями-партнерами ведется процесс консультаций по вопросу о региональных программах, отсутствие систематических рамок для отслеживания спроса и определения возможностей ограничивает новаторскую деятельность и повышение актуальности.

76. Уровень консультаций носил целевой характер и варьировался по степени интенсивности и масштабам на протяжении времени, а также в отношении различных регионов. Как правило, региональные программы ориентируются на имеющиеся потребности и не всегда обеспечивают адаптацию общеорганизационных приоритетов ПРООН с учетом региональных реалий и перемен. Более того, хотя и имеется ряд хороших примеров осуществления процесса широких консультаций, в которых участвуют страновые отделения, правительства и межправительственные организации, процесс консультаций с гражданским обществом на региональном уровне вызывает гораздо больше проблем. Недостаточно адекватные механизмы консультаций понижают актуальность тех мероприятий, осуществляемых ПРООН, и ведут к упущению возможностей в плане регионального взаимодействия, особенно в новаторских областях, где только широкие консультации могут выявить новые потребности и проблемы.

Заключение 4: ПРООН не смогла адаптировать свои собственные программы и стратегии в области партнерского сотрудничества для дальнейшего содействия поиску решений в области развития во всех регионах.

77. Сегодня страны осуществляют процесс совместных трансграничных действий, выходящих за рамки региональных границ, однако ПРООН продолжает делать упор на оказании поддержки сотрудничества между странами в пределах географических рамок регионов ПРООН. Наличие знаний на региональном уровне не обеспечивает достаточного влияния на глобальном уровне, равно как

и не обеспечивает адекватного взаимодействия между определяемыми ПРООН регионами. Помимо управления знаниями также были упущены возможности в отношении межрегиональных программ и мероприятий, которые решали бы как общие проблемы, так и трансграничные вопросы в отношениях между соседними странами, которые в силу обстоятельств относятся к разным регионам ПРООН.

Заключение 5: Региональные сервисные центры обеспечивают полезный форум для осуществления региональной деятельности и обеспечивают техническую поддержку для страновых отделений.

78. Центры обычно базируются в региональных бюро и зачастую играют важную роль в оказании поддержки структуре определения направлений практической деятельности ПРООН и в содействии более целостному подходу с учетом межсекторальной практики. Существуют многочисленные преимущества в оказании технической поддержки страновым отделениям по линии региональных сервисных центров по сравнению со штаб-квартирами, включая географическую близость, использование одного языка и одного часового пояса. Наличие регионального сервисного центра под руководством заместителя регионального директора позволяет улучшить распространение информации о присутствии организации, расширить потенциал для укрепления отношений с партнерами в рамках Организации Объединенных Наций и региональными учреждениями и обеспечивает лучшие возможности для укрепления позиций ПРООН в пределах того или иного региона. Тем не менее инвестирование в создание региональных сервисных центров сопряжено с высокими расходами и не всегда сопровождается значительным сокращением расходов в штаб-квартире. ПРООН не обеспечила упорядочение общесистемных функций и ресурсов, с тем чтобы обеспечить корректировку, связанную с созданием региональных сервисных центров. В то же время ПРООН не смогла обеспечить достаточное использование региональных знаний и опыта для позиционирования организации. Существует необходимость обеспечить большую ясность и последовательность с точки зрения инструментов управления.

Заключение 6: ПРООН еще должна разработать четкую единую стратегическую модель деятельности, которая учитывала бы критические возможности, имеющиеся в страновых отделениях, необходимость обеспечения дополнительной технической поддержки для страновых отделений, управление региональными программами, оказание поддержки и координации деятельности Организации Объединенных Наций на региональном уровне и использование позиции организации в доступе к региональным знаниям.

79. Подход ПРООН к содействию развитию и достижению результатов деятельности организации в целом на региональном уровне необходимо определять в пределах более широкого контекста общеорганизационной модели деятельности. Многочисленные источники финансирования, в том числе использование программных ресурсов по линии глобальных и региональных программ для повышения внутреннего потенциала, а также сохранение дублирования функций на различных уровнях организационной деятельности (региональные бюро, региональные сервисные центры, БПР и БПРД) свидетельствуют об отсутствии транспарентной и устойчивой модели корпоративной деятельности. Только путем пересмотра основополагающих принципов деятель-

ности и общей стратегии ПРООН в стремительно изменяющихся глобальных условиях ПРООН сможет определить свою надлежащую роль в осуществлении деятельности на региональном уровне.

V. Рекомендации

Рекомендация 1: ПРООН должна определить критерии «региональности» для региональных программ в консультации с правительствами путем использования накопленного передового опыта, чтобы определить, когда целесообразно применять региональный подход.

80. Критерии региональности должны проистекать из оценки тех мероприятий, которые дают результаты и которые не дают результатов при использовании регионального или субрегионального подхода, определение того, какие подходы дают дополнительную стоимость, и анализа того, почему и каким образом страны должны осуществлять сотрудничество. Необходимо осуществлять широкие дискуссии по вопросу о разработке таких критериев, в которых должны участвовать правительства стран-партнеров в странах, охватываемых программами, и странах-донорах. Необходимо обеспечить более четкое понимание того, когда следует применять или не следует применять региональные подходы с точки зрения позиционирования ПРООН в ситуациях, связанных с ситуациями, когда имеется ограниченный объем выделяемых ресурсов.

Рекомендация 2: ПРООН должна определить рамки эффективности расходов для использования более широких и более глубоких партнерских связей, которые будут содействовать проведению систематических консультаций, с тем чтобы обеспечить дальнейшую актуальность деятельности ПРООН на региональном и межрегиональном уровне.

81. Более широкие партнерские связи, которые должны охватываться этими рамками, будут включать соответствующие региональные организации, национальные правительственные организации и организации гражданского общества и систему Организации Объединенных Наций, в особенности ее региональные комиссии. Рамочные и последующие консультации должны обеспечить, чтобы ПРООН имела надлежащие позиции в региональном контексте с целью внесения дополнительного вклада в области развития и могла определять возможности для дальнейшего регионального и межрегионального сотрудничества.

Рекомендация 3: ПРООН должна содействовать развитию корпоративной культуры, которая будет содействовать извлечению уроков из межрегиональной деятельности и межпрограммному сотрудничеству и будет обеспечивать использование основанных на региональной деятельности знаний во всех подразделениях организации.

82. Регионы, определяемые в соответствии с критериями ПРООН, не должны превращаться в изолированные хранилища с точки зрения разработки программ и обмена знаниями. Страны, имеющие общие проблемы и трансграничные задачи, не всегда относятся к одному и тому же региону, и в таких случаях ПРООН должна содействовать межрегиональному сотрудничеству. Потребности в межрегиональном обмене знаниями должны поощряться путем использования соответствующих корпоративных стимулов, которые укрепят усилия

ПРООН в области управления глобальными знаниями. Также необходимо разрабатывать стимулы для того, чтобы обеспечить поощрение региональных знаний и опыта в рамках корпоративного стратегического планирования, информационно-пропагандистской работы и стратегического консультирования в рамках ПРООН.

Рекомендация 4: В целях повышения эффективности и наращивания потенциала ПРООН должна разместить руководство региональных программ и проектов в соответствующих точках в регионе или субрегионе.

83. Пять региональных программ должны находиться в ведении регионального сервисного центра, с помощью которого они могут получить выгоды благодаря использованию региональной динамики и использованию регионального потенциала. Региональные проекты должны базироваться как можно ближе к бенефициарам, где их можно в лучшей степени использовать для реагирования на изменяющиеся условия и где можно лучше использовать региональные возможности. В тех случаях, когда это возможно, такие проекты следует осуществлять во взаимодействии с региональными институтами и представителями-резидентами в принимающих странах, которые будут служить в качестве основного представителя в рамках проекта. В тех случаях, когда проекты осуществляются через посредство регионального сервисного центра, они должны получать выгоды в результате использования целевого потенциала в деле управления проектами.

Рекомендация 5: ПРООН должна в максимальной степени использовать регулярные ресурсы, выделяемые для региональных программ с целью осуществления мероприятий, которые непосредственным образом содействуют достижению результатов в области развития и до минимума снижают их использование для достижения сугубо общекорпоративных результатов деятельности.

84. Регулярные ресурсы необходимо использовать для обеспечения прямой отдачи в области развития путем их ассигнования на реализацию региональных проектов или путем осуществления стратегических консультаций, которые обеспечивают четкое и наглядное пропагандирование результатов в области развития. Необходимо свести до минимума использование регулярных ресурсов для финансирования поддержки функций управления проектами страновых отделений. Техническую поддержку страновых отделений, которую необходимо осуществлять в рамках этих каждодневных функций, необходимо финансировать за счет бюджета в области управления и, по возможности, путем дальнейшей децентрализации потенциала поддержки по линии штаб-квартир и региональных сервисных центров и, когда это возможно, по линии региональных сервисных центров и страновых отделений.

Рекомендация 6: ПРООН должна сохранить систему региональных сервисных центров, которые будут действовать под руководством региональных бюро.

85. Хотя штатное расписание и портфель мероприятий и услуг могут иметь различный характер с учетом региональных условий и потребностей, необходимо предпринять усилия, с тем чтобы стандартизировать инструменты и подходы в области управления, в том числе инструменты и подходы, касающиеся отслеживания вклада организации, актуальности и эффективности механизмов

деятельности региональных сервисных центров. Центры должны укрепить их сети и обеспечить, чтобы они получали выгоды от наличия глобальных знаний и содействовали их наращиванию. Региональные сервисные центры должны действовать под руководством по крайней мере заместителя регионального директора. Необходимо прекратить применение остаточной практики наличия двойной отчетности, в том числе для руководителей практических мероприятий в региональных сервисных центрах. Все сотрудники должны иметь одну линию подотчетности в пределах регионального сервисного центра, при этом они должны нести ответственность за использование глобальных знаний и внесение вклада в их наращивание.

Рекомендация 7: ПРООН должна разработать модель стратегической и корпоративной деятельности, которая охватывала бы глобальный, региональный и страновой уровни; обеспечила устойчивое и транспарентное выделение финансовых и людских ресурсов; исключила дублирование функций и услуг и обеспечила наличие необходимого потенциала в самом надлежащем месте.

86. ПРООН должна признать, что для того, чтобы усилить результаты деятельности своей региональной работы и присутствия, Программа должна рассчитывать не только на региональные программы и институциональные механизмы. Соответственно, модель предпринимательской деятельности должна носить целостный характер, в рамках которой программные и институциональные структуры в пределах организации рассматриваются как единое целое и действуют на всех уровнях. Следует признать наличие взаимосвязи между страновыми, региональными и глобальными программами и результатами. Необходимо уделять приоритетное внимание созданию критически важного потенциала страновых отделений, который необходимо определить и который должен быть приведен в действие. При разработке модели оказания дополнительной технической поддержки страновые отделения ПРООН могут полагаться на подходы, которые были разработаны в рамках организации, как, например, ГЭФ, который финансирует целенаправленное использование технических экспертов в регионах и содействует реализации корпоративных инициатив. Такая модель должна содействовать активизации применения многосекторального и трансрегионального подхода к развитию людских ресурсов и партнерских отношений с Организацией Объединенных Наций на страновом и региональном уровнях. Модель деятельности ПРООН должна также обеспечивать защиту и в максимально возможной степени охватывать финансирование региональных программ, с тем чтобы они могли обеспечивать и наращивать свой вклад в достижение результатов в области развития и соответствовать уровню возникающих проблем.