



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
26 June 2012
Russian
Original: English

Шестьдесят шестая сессия

Пункт 117 повестки дня

Последующие меры по итогам Саммита тысячелетия

Независимая оценка уроков, извлеченных из осуществления инициативы «Единство действий»

Записка Генерального секретаря

В соответствии с пунктом 21 резолюции 64/289 Генеральной Ассамблеи о слаженности в системе Организации Объединенных Наций Генеральный секретарь, после консультаций с государствами-членами, назначил девять экспертов, для работы в их личном качестве, членами Руководящей группы по оценке для проведения независимой оценки уроков, извлеченных из осуществления экспериментальных проектов в рамках инициативы «Единство действий».

Генеральный секретарь имеет честь передать на рассмотрение государств-членов доклад о независимой оценке, представленный Председателем Руководящей группы по оценке Председателю Генеральной Ассамблеи 12 июня 2012 года.



Письмо Председателя Руководящей группы по оценке от 12 июня 2012 года на имя Председателя Генеральной Ассамблеи, препровождающее доклад о независимой оценке уроков, извлеченных в рамках инициативы «Единство действий»

В моем качестве избранного Председателя назначенной Генеральным секретарем Руководящей группы по оценке для проведения независимой оценки уроков, извлеченных в рамках инициативы «Единство действий», имею честь представить Вам заключительный доклад об оценке.

В соответствии со специальной процедурой для проведения этой оценки, одобренной Генеральной Ассамблеей в пункте 21 ее резолюции 64/289, доклад об оценке должен быть представлен Председателю Ассамблеи в ходе шестьдесят шестой сессии.

В соответствии с нормами и стандартами Группы Организации Объединенных Наций по вопросам оценки, доклады об оценке требуют четкого ответа со стороны управляющих органов и руководства, к которым обращены ее рекомендации. Поэтому я позволяю себе направить этот доклад также и Генеральному секретарю.

Я хотела бы поблагодарить Вас за то, что Вы любезно поместили информацию о независимой оценке на Ваш веб-сайт, www.un.org/en/ga/president/66/. Учитывая большой интерес государств-членов к оценке, этот инструмент коммуникации пользуется очень высокой оценкой.

Еще раз благодарю Вас за поддержку, оказанную при проведении независимой оценки, и заверяю Вас в моем совершенном уважении.

(Подпись) **Лилиам Флорес Ортега Родригес**
Председатель Руководящей группы по оценке

Доклад о независимой оценке уроков, извлеченных в рамках инициативы «Единство действий»

Резюме

В настоящем докладе резюмируются итоги независимой оценки уроков, извлеченных в рамках инициативы «Единство действий», которая проводилась в 2011–2012 годах в соответствии с просьбой Генеральной Ассамблеи, содержащейся в пункте 139 ее резолюции 62/208 и в пункте 21 ее резолюции 64/289.

В докладе излагаются справочная информация об инициативе «Единство действий» (раздел I), мандат, порядок, цель, задача, масштабы и методология оценки (раздел II), конфигурация инициативы «Единство действий» (раздел III), выводы (раздел IV), заключения (раздел V), рекомендации (раздел VI), извлеченные уроки (раздел VII) и заключительные замечания (раздел VIII).

Настоящее резюме базируется на полном докладе об оценке, подготовленном группой консультантов, в котором содержатся обширные фактические материалы и результаты анализа в соответствии с номами и стандартами Группы Организации Объединенных Наций по вопросам оценки.

I. Справочная информация об инициативе «Единство действий»

1. Подход по принципу «Единство действий» стал результатом межправительственного процесса принятия решений об оперативной деятельности системы развития Организации Объединенных Наций. В резолюциях о трехгодичном всеобъемлющем обзоре политики, принятых в 2001, 2004 и 2007 годах¹, Генеральная Ассамблея призвала к укреплению этой системы. Инициатива «Единство действий» подразумевала экспериментальные попытки отреагировать на эти положения.

2. В Итоговом документе Всемирного саммита 2005 года (см. резолюцию 60/1 Генеральной Ассамблеи) содержались предложения о том, как сделать систему развития Организации Объединенных Наций более слаженной, эффективной и актуальной. Государства-члены рекомендовали оперативные реформы, направленные на укрепление результатов страновой деятельности Организации Объединенных Наций посредством таких мер, как усиление роли старшего должностного лица в стране, будь то специальный представитель, координатор-резидент или координатор по гуманитарным вопросам, и общая система руководства, разработки программ и контроля.

3. В Итоговом документе Всемирного саммита Генеральная Ассамблея предложила Генеральному секретарю провести работу по дальнейшему укреплению системы управления и координации оперативной деятельности Организации Объединенных Наций и внести предложения для рассмотрения государствами-членами относительно более жестко управляемых организаций в области развития, оказания гуманитарной помощи и окружающей среды. В ответ на это Генеральный секретарь назначил Группу высокого уровня по вопросу о слаженности в системе Организации Объединенных Наций, которая выпустила свой доклад под названием «Единство действий» в ноябре 2006 года (см. A/61/583).

4. Одна из главных рекомендаций Группы высокого уровня заключалась в том, что система Организации Объединенных Наций должна «действовать как единое целое» на страновом уровне. Это подразумевало бы принятие «четырех единых составляющих», а именно одного руководителя, одной программы, одного бюджета и, когда это целесообразно, одного офиса.

5. Это предложение было концептуально доработано в рамках усиленного прогресса в направлении достижения целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, и других согласованных на международном уровне целей в области развития. В докладе также содержались далеко идущие предложения относительно новых механизмов руководства и финансирования на центральном уровне в поддержку подхода «Единство действий».

6. Хотя государства-члены не одобрили большинство из рекомендаций Группы высокого уровня, эти предложения способствовали принятию резолюций об общесистемной слаженности в 2008, 2009 и 2010 годах (резолюции 62/277 63/311 и 64/289).

¹ Резолюции 56/201, 59/250 и 62/208. С 2012 года проводимый Генеральной Ассамблеей трехгодичный всеобъемлющий обзор политики в области оперативной деятельности в целях развития переведен на четырехгодичную основу.

7. В конце 2006 года Генеральный секретарь официально объявил, что восемь стран вызвались осуществлять на экспериментальной основе подход «Единство действий»: Албания, Вьетнам, Кабо-Верде, Мозамбик, Объединенная Республика Танзания, Пакистан, Руанда и Уругвай. Генеральный секретарь просил Председателя Группы Организации Объединенных Наций по вопросам развития возглавить работу вместе с исполнительными руководителями организаций, входящих в Группу, по продвижению вперед инициативы «Единство действий» на основе заинтересованности, выраженной странами осуществления программы.

8. Цель экспериментального осуществления инициативы заключалась в том, чтобы позволить системе Организации Объединенных Наций, действуя в сотрудничестве с правительствами принимающих стран и в поддержку национальных целей в области развития, выработать подходы, которые помогут усилить слаженность, эффективность и результативность на страновом уровне; снизить операционные издержки для национальных партнеров; и опробовать, что лучше всего работает в различных страновых ситуациях.

9. Деятельность в рамках инициативы «Единство действий» началась в начале 2007 года. Представители правительств восьми стран экспериментального осуществления инициативы, а также других стран, добровольно принявших для себя подход «Единство действий», встречались в Мапуту в 2008 году, в Кигали в 2009 году, в Ханое в 2010 году и в Монтевидео в 2011 году для обмена опытом и извлеченными уроками и обдумывания пути вперед.

10. В 2007 году Группа Организации Объединенных Наций по вопросам оценки провела анализ возможностей проведения оценки в странах экспериментального осуществления инициативы «Единство действий». В 2010 году семь из восьми стран эксперимента (Албания, Вьетнам, Кабо-Верде, Мозамбик, Объединенная Республика Танзания, Руанда и Уругвай) провели широкие оценки под руководством самих стран.

II. Независимая оценка инициативы «Единство действий»

A. Мандат и порядок проведения оценки

11. Мандат на проведение независимой оценки инициативы «Единство действий» был первоначально дан Генеральной Ассамблеей в ее резолюции 62/208 от 19 декабря 2007 года о трехгодичном всеобъемлющем обзоре политики. Ассамблея подтвердила этот мандат в пункте 21 своей резолюции 64/289 от 2 июля 2010 года относительно общесистемной слаженности.

12. В резолюции 64/289 Ассамблея одобрила порядок проведения независимой оценки, предложенный Генеральным секретарем. Она доверила надзор за проведением оценки сбалансированной в региональном отношении группе экспертов по вопросам оценки — Руководящей группе по оценке, — которой оказывали содействие секретариат и группа консультантов. Члены Руководящей группы по оценке перечислены в приложении к настоящему докладу.

В. Цель, задача и масштабы оценки

13. Конечная цель независимой оценки состоит в том, чтобы обогатить четырехгодичный всеобъемлющий обзор политики в области оперативной деятельности в целях развития в конце 2012 года, а также другие межправительственные процессы, касающиеся общесистемной слаженности.

14. Общая задача оценки заключается в том, чтобы оценить вклад и конкретную пользу от осуществления инициативы «Единство действий» и извлечь уроки, имеющие большое значение для системы Организации Объединенных Наций. Она направлена на комплексную оценку уроков, извлеченных из экспериментальной работы, а не на сравнительную оценку эффективности деятельности по странам. При анализе общего прогресса в рамках инициативы «Единство действий» в ходе оценки использовались критерии актуальности, эффективности, результативности и устойчивости.

15. Оценка охватывает период с 2006 года (за год до начала осуществления инициативы «Единство действий») по 2011 год. Ее мандат предусматривает анализ а) добровольных инициатив в рамках подхода «Единство действий» в восьми странах эксперимента; б) прогресса, процессов и контекста, а также уроков, извлеченных из экспериментальной работы; и с) остающихся проблем на пути осуществления инициативы «Единство действий» наряду с системными вопросами реформы деятельности Организации Объединенных Наций, связанными с или вызванными инициативой «Единство действий», на уровне штаб-квартир и на региональном и страновом уровнях.

16. Оценка не охватывает так называемых «зачинателей», т.е. дополнительные страны, решившие принять подход «Единство действий» или какие-то его элементы. Она также не охватывает страны, принявшие «преобразованную» рамочную программу Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития. Помимо того, она не анализирует общие показатели деятельности системы развития Организации Объединенных Наций в отдельных странах эксперимента или по всем таким странам.

С. Ключевые вопросы оценки

17. Исходя из рамочного круга полномочий для независимой оценки, ниже следующие ключевые вопросы оценки составили основу для работы:

- Каковы были первоначальные замыслы инициативы «Единство действий»?
- Почему страны вызвались добровольно и как замыслы инициативы «Единство действий» могут быть увязаны с условиями в соответствующих странах?
- Какие процессы и ресурсы используются для задействования инициативы «Единство действий» на страновом, региональном и глобальном уровнях?
- Что происходило на страновом уровне и как контекст воздействовал на то, как осуществлялась инициатива «Единство действий»?
- Каковы самые значительные изменения (на страновом, региональном и глобальном уровнях), в которые внесла вклад инициатива «Единство дей-

ствий», с учетом признания намеченных задач, и были ли какие-либо непредусмотренные последствия? Как и почему произошли эти изменения и последствия?

- Каким образом система Организации Объединенных Наций (в частности, штаб-квартиры подразделений системы Организации Объединенных Наций) поддерживали и/или сдерживали осуществление инициативы «Единство действий» и ее результаты либо вызывали непредусмотренные последствия?
- Каковы главные уроки, исходя из позитивных факторов или проблем, стоящих перед инициативами в рамках подхода «Единство действий», которые можно перенести в будущую работу системы Организации Объединенных Наций?

D. Подход, основанный на модели теории изменений

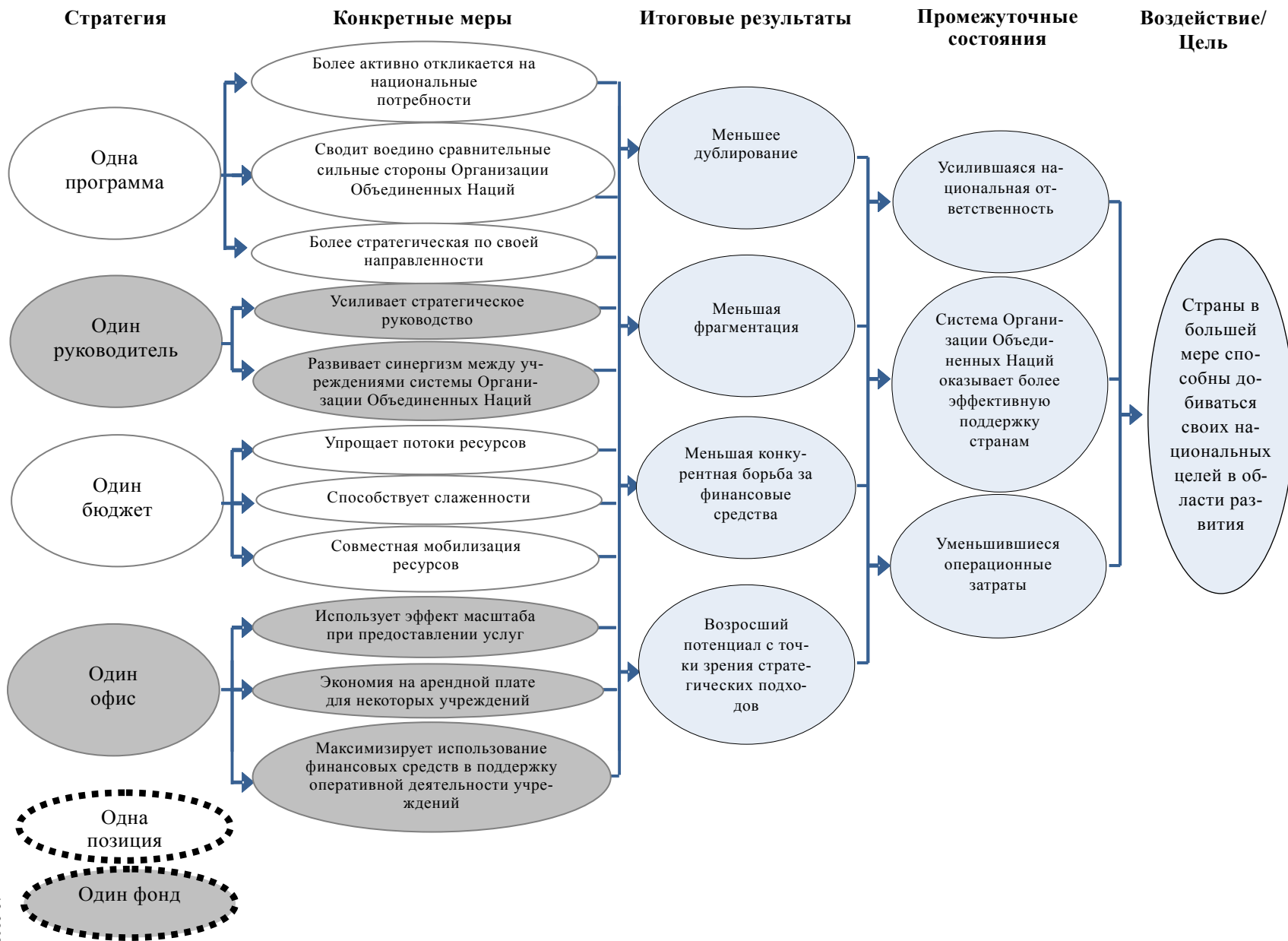
18. Доклад Группы высокого уровня привнес концепцию «четырех единых составляющих»: одной программы, одного руководителя, одних бюджетных рамок и одного офиса. Они представляют первоначальные рамки для инициативы «Единство действий». Концептуальный подход при проведении оценки базировался на «четырех единых составляющих».

19. Было, однако, осознано, что в ходе осуществления получили известность и другие стратегии: в особенности, концепция «одной позиции» в отличие от «одного руководителя» и концепция «одного фонда» в отличие от «одних бюджетных рамок» (или «одного бюджета»). На практике в большинстве стран экспериментального осуществления инициативы действуют «шесть единых составляющих». Это было признано при сборе и анализе данных в ходе проведения оценки.

20. Поскольку не было никаких согласованных общих рамок для осуществления инициативы «Единство действий», помимо широкого определения «единых составляющих», вначале было необходимо, для целей оценки, установить какую-то базовую модель, с использованием которой можно было бы анализировать последствия инициативы на страновом уровне и на уровне системы Организации Объединенных Наций: теорию модели изменений (см. рисунок ниже).

21. Модель показывает тот путь, по которому страны эксперимента намеревались двигаться, чтобы выполнить конечную поставленную задачу — быть в состоянии лучше достигать национальные цели в области развития. Теория показывает различные уровни мер и итоговых результатов на страновом уровне для продвижения к поставленной цели.

Типовая теория изменений для инициативы «Единство действий» на страновом уровне



22. Применение «четырех единых составляющих» и связанных с ними мер предназначалось для содействия достижению четырех ближайших итоговых результатов: меньшее дублирование, меньшая фрагментация, меньшая конкурентная борьба за финансовые средства и возросший потенциал с точки зрения стратегических подходов.

23. Эти ближайшие итоговые результаты не приведут сами по себе к выполнению конечной поставленной странами задачи — быть в состоянии лучше достигать их национальные цели в области развития. В качестве путей, ведущих к достижению этой цели, будут требоваться итоговые результаты или промежуточные состояния на более высоком уровне.

24. Были определены три промежуточных состояния: усилившаяся национальная ответственность, более эффективное оказание системой Организации Объединенных Наций поддержки странам и уменьшившиеся операционные затраты. Если все они будут надлежащим образом достигнуты, они будут во многом способствовать выполнению поставленной задачи, хотя их может быть и недостаточно для ее реализации.

Е. Методология

25. В ходе трехмесячной начальной стадии был проведен систематический обзор источников вторичных данных, включая а) справочные документы о системе Организации Объединенных наций; б) оценки, проведенные по инициативе стран в семи из восьми странах экспериментального осуществления инициативы², которые были подвергнуты критическому анализу на предмет их независимости, достоверности и полезности для независимой оценки; с) документы, касающиеся экспериментального осуществления инициативы «Единство действий» в Пакистане; и d) документы, относящиеся к системным вопросам, возникающим в связи с поддержкой инициативы или вызванным инициативой «Единство действий» на уровне штаб-квартир и на региональном уровне.

26. В ходе шестимесячного этапа осуществления изложенный выше подход на основе теории изменений служил основой для общей методологии оценки. Он был одним из главных элементов при разработке руководящих принципов для сбора данных на страновом и других уровнях и при анализе того, что было сделано, почему и с какими результатами, внутри стран и между странами. Этот процесс позволил собрать и проанализировать данные для ответа на ключевые вопросы оценки и определить эффективность деятельности в рамках инициативы «Единство действий» с использованием критериев оценки.

27. Были совершены поездки во все восемь стран экспериментального осуществления инициативы для сбора первичных данных от правительств, других национальных заинтересованных сторон, канцелярий координаторов-резидентов и страновых групп Организации Объединенных Наций. Хорошие фактические материалы были также получены посредством обследования по вопросам финансирования и деловой практики, которое было проведено канцеляриями координаторов-резидентов и страновыми группами Организации

² Албания, Вьетнам, Кабо-Верде, Мозамбик, Объединенная Республика Танзания, Руанда и Уругвай.

Объединенных Наций во всех странах эксперимента. Беседы с заинтересованными сторонами проходили на региональном уровне (Бангкок, Женева и Панама) и на уровне штаб-квартир (Вена, Женева, Нью-Йорк и Рим), а беседы с сотрудниками постоянных представительств государств-членов — в Нью-Йорке.

28. Все данные были проверены и триангулированы, а также подвергнуты дальнейшему анализу с использованием теории изменений для выработки заключений, рекомендаций и извлеченных уроков относительно восьми стран экспериментального осуществления инициативы и их взаимодействия с другими частями системы Организации Объединенных Наций.

29. Настоящий краткий доклад основан на полном докладе об оценке, содержащем обширные фактические материалы из всех источников. Полный доклад содержит детальные информационные справки по странам, заверенные канцеляриями координаторов-резидентов и страновыми группами Организации Объединенных Наций в странах экспериментального осуществления инициативы.

Ф. Консультации с заинтересованными сторонами

30. Страны экспериментального осуществления инициативы и другие государства-члены, а также члены Группы Организации Объединенных Наций по вопросам развития, Комитета высокого уровня по вопросам управления, Комитета высокого уровня по программам и Группы Организации Объединенных Наций по вопросам оценки представили обширные замечания, учтенные при завершении работы над обоими докладами. Тем не менее, мнения, выраженные в обоих отчетах, являются мнениями Руководящей группы по оценке, основанными на фактических данных, собранных группой консультантов.

Г. Ограничения

31. Разнообразие подходов при осуществлении инициативы «Единство действий» стало проблемой для независимой оценки. Чрезвычайно разные страновые контексты затруднили обобщение выводов и заключений.

32. Оценка результатов осуществления политики, программ и планов обычно требует точного установления ситуации до начала их осуществления. Однако базисные данные большей частью отсутствовали.

33. Информация о результатах осуществления программ и о деловой практике в большинстве случаев не была легкодоступной. Агрегирование данных и триангуляция информации из различных источников затруднялись несоответствиями в параметрах и методах управления программами, расхождениями с точки зрения мониторинга и оценки, различиями в бюджетных рамках и неодинаковыми и незавершенными системами управленческой информации, особенно в отношении финансовой информации.

34. Группа Организации Объединенных Наций по вопросам развития внедрила методологию для измерения операционных затрат лишь в октябре 2010 года. Эта методология не применялась широко страновыми группами Организации Объединенных Наций. Поэтому данные об измерении операционных затрат были весьма ограниченными.

III. Конфигурация инициативы «Единство действий»

A. Уровень стран экспериментального осуществления инициативы

35. Согласно нынешней классификации Всемирного банка, две из восьми стран эксперимента являются странами с уровнями доходов выше среднего (Албания и Уругвай), три — странами с уровнями доходов ниже среднего (Вьетнам, Кабо-Верде и Пакистан) и три — странами с низкими уровнями доходов (Мозамбик, Объединенная Республика Танзания и Руанда). Статус стран по уровню доходов отчасти объясняет существенные различия между ними с точки зрения уровня официальной помощи в целях развития, помощи в целях развития со стороны Организации Объединенных Наций и поддержки через посредство инициативы «Единство действий».

36. Все страны экспериментального осуществления инициативы придерживались стратегий «одной программы», «одного руководителя», «одних бюджетных рамок» и «одного фонда». Большинство из этих стран добавили также стратегию «одной позиции» в качестве подхода, отличного от «одного руководителя». Компонент «одного офиса» предназначался для содействия совместному размещению представительств Организации Объединенных Наций, наряду с общими процедурами по сокращению операционных затрат.

37. Стратегия «одной программы» осуществлялась по-разному в странах эксперимента. Одно крупное стратегическое изменение касалось совместных программ. Хотя они равномерно принимались в первом поколении стратегии «одной программы» (с многочисленными различиями в управлении и осуществлении), во втором поколении стали проявляться некоторые расхождения. Некоторые страны перешли от рамочной программы Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития к программе Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития, как правило с сопутствующим переходом от совместных программ к совместной разработке программ. Другие расхождения возникли в общем надзоре и управлении, в том числе в официальном вовлечении правительств в планирование программ и распределение ресурсов, использовании тематических координационных групп и подаче заказов на проводимые под руководством стран оценки.

38. Стратегия «одного руководителя» позволила страновым группам Организации Объединенных Наций вести совместную работу в сферах разработки программ и распределения ресурсов. Хотя должность координатора-резидента существует в подавляющем большинстве стран, обслуживаемых системой Организации Объединенных Наций, она стала более заметной в странах осуществления инициативы «Единство действий». С этим изменением в некоторых странах эксперимента связано добровольное согласие членов страновой группы Организации Объединенных Наций на то, чтобы соблюдать определенный кодекс поведения, регулирующий взаимосвязь между интересами их организаций и интересами страновой группы в целом. Назначение страновых директоров Программы развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) укрепило «перегородку» между координатором-резидентом и представителем-резидентом ПРООН.

39. Стратегия «одной позиции», хотя она формально и не является частью инициативы «Единство действий», была внедрена на различных этапах во всех странах эксперимента. Некоторые страны истолковывают ее как субкомпонент стратегии «одного руководителя», а другие считают ее совершенно отдельным компонентом. Все страны рассматривают общие политические позиции как часть стратегии «одной позиции». Другие элементы все еще разрабатываются в некоторых странах, как, например, придание официального характера совместным коммуникационным группам и общим веб-сайтам.

40. Все страны приняли «одни бюджетные рамки», предназначенные для обеспечения транспарентности запланированной деятельности и результатов, для выявления пробелов в ресурсах и финансировании и для совершенствования деятельности. Во всех странах эксперимента важной инновацией стала совместная мобилизация ресурсов для достижения согласованных результатов в рамках «одной программы».

41. Стратегия «одного фонда» стала катализатором для всеохватного подхода к вовлечению Организации Объединенных Наций, охватывающего более широкий диапазон организаций, будь-то больших или небольших, присутствующих постоянно или непостоянно. «Один фонд» представляет собой общий фонд дополнительных ресурсов, используемый в некоторых странах для мобилизации дополнительных средств, предпочтительно многолетних и нецелевых, для «одной программы». Размеры «одного фонда» существенно различаются, что влечет значительные последствия для «одной программы». Он дал правительствам больше гибкости в плане использования помощи со стороны Организации Объединенных Наций в новых областях, которые не охватывались прежними рамочными программами по оказанию помощи в целях развития.

42. Пятнадцать доноров³ оказали поддержку структурам «одного фонда» и механизму расширенного финансирования на общую сумму в 585 млн. долл. США в период с 2008 по 2011 год. Пять доноров — Испания, Канада, Нидерланды, Норвегия и Соединенное Королевство — покрыли 83 процента всех обязательств.

43. Распределение средств среди организаций осуществлялось на основе договоренностей относительно роли и обязанностей каждого участника «одной программы», потребностей в финансировании и показателей эффективности соответствующих программ. В большинстве стран эксперимента «одна программа» была тесно увязана с прежней рамочной программой Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития и отражала преобладание фондов и программ. Если взять все страны эксперимента, то фонды

³ Австралия, Австрия, Европейский союз, Ирландия, Испания, Канада, Люксембург, Нидерланды, Новая Зеландия, Норвегия, Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии, Финляндия, Франция, Швейцария и Швеция. В этой цифре правительство Швеции и Шведское агентство по международному сотрудничеству в целях развития считаются как один донор, так же как и правительство Швейцарии и Швейцарское агентство по развитию и сотрудничеству, хотя на веб-сайте “Gateway” Управления целевых фондов с участием многих партнеров по ним приводятся отдельные данные. Этот общий объем финансирования не учитывает ресурсы для Управления по координации оперативной деятельности в целях развития и некоторых специализированных учреждений и дополнительную поддержку со стороны некоторых доноров, которые прикомандировали на временной основе специалистов к некоторым из канцелярий координаторов-резидентов (как, например, во Вьетнаме).

и программы получали 67 процентов ресурсов по сравнению с 29 процентами для специализированных учреждений и 4 процентами для учреждений, находящихся не постоянно.

44. Стратегия «одного офиса» осуществлялась неравномерно, хотя все страны эксперимента принимали меры по упрощению и согласованию деловой практики. В фокусе этой концепции были такие области, как закупки, набор кадров и информационные технологические системы.

В. Системные уровни

45. Начало осуществления инициативы «Единство действий» в 2007 году имело место в обстановке более крупных реформ в рамках последующей деятельности по итогам Всемирного саммита 2005 года. В то время многие организации системы Организации Объединенных Наций проводили свои собственные крупные структурные и политические реформы, проходившие под влиянием более широких процессов и концепций реформ, и стимулировали дух общесистемной слаженности. Эти усилия имели взаимоподкрепляющий и синергический характер, поскольку каждая конкретная организация стремилась привести внутренние реформы в соответствие с общесистемной слаженностью. В то же время отдельные организации системы Организации Объединенных Наций усилили свое участие в межучрежденческих механизмах, главным образом через Группу Организации Объединенных Наций по вопросам развития.

46. Хотя процессы реформ были специфичными с учетом контекста индивидуальных организаций, они имели некоторые общие элементы. Они включали внедрение принципов управления, ориентированного на конкретные результаты, на всех уровнях, тенденцию к децентрализации, укрепление потенциалов на региональном и страновом уровнях, разработку среднесрочных стратегических планов и упрощение и согласование деловой практики.

47. Страны экспериментального осуществления инициативы «Единство действий» внесли свой вклад в реформу как на более высоких уровнях (в особенности в Группе Организации Объединенных Наций по вопросам развития), так и в рамках отдельных подразделений системы Организации Объединенных Наций. В 2008 Группой по вопросам развития была создана система управления и подотчетности. Базируясь на предыдущих межучрежденческих соглашениях, она представляет собой более связанную и действенную систему для Организации Объединенных Наций. Она стремится сбалансировать принцип взаимной подотчетности между координатором-резидентом и страновой группой Организации Объединенных Наций (горизонтальная подотчетность) с прямой ответственностью и подотчетностью индивидуальных представителей по отношению к их соответствующим организациям (вертикальная подотчетность).

48. Система управления и подотчетности сопровождалась целым рядом ориентационных инструментов в отношении оценки координатора-резидента и страновой группы, служебных обязанностей и круга полномочий координаторов-резидентов, матриц кодексов поведения и форматов отчетности. Был разработан план действий для внедрения этой системы.

49. Инициатива «Единство действий» также способствовала усилиям по упрощению и согласованию деловой практики и сокращению операционных затрат. Деловая практика и общие услуги стали важным моментом в работе на межучрежденческом уровне, в особенности через сеть совместного финансирования и оперативной деятельности Группы по вопросам развития и Комитет высокого уровня по вопросам управления. Группа по вопросам развития и Комитет высокого уровня по вопросам управления совместно разработали важные руководящие указания и инструменты в таких областях, как информационно-коммуникационная технология, общие услуги и закупки и управление целевыми фондами с участием многих партнеров.

IV. Выводы⁴

A. Одна программа

50. «Одна программа» составляет ядро усилий по реагированию на потребности и приоритеты стран во всех странах экспериментального осуществления инициативы «Единство действий». Она создает, однако, проблемы при определении правильного баланса между стратегическим фокусом и всеохватностью. Большое внимание уделялось расширению доступа стран эксперимента к мандатам и ресурсам учреждений, не имеющих постоянного присутствия.

51. В начале осуществления инициативы «Единство действий» совместные программы были предпочтительным методом. Мероприятия задумывались и разрабатывались группами организаций. В некоторых случаях речь шла о существовавших программах, которые модифицировались с учетом инициативы «Единство действий». Этот подход первого поколения все в большей степени заменялся совместной разработкой программ на основе оценки областей, в которых поддержка со стороны Организации Объединенных Наций может лучше всего откликнуться на национальные потребности и приоритеты, с уделением особого внимания совместным результатам, в достижение которых система Организации Объединенных Наций может внести наилучший вклад. Совместная разработка программ второго поколения во многих случаях привела к улучшенной взаимосвязи с программами и деятельностью доноров. Сейчас формируется подход, предусматривающий включение совместной разработки программ в план Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития, а не в рамочную программу Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития.

52. В ежегодных докладах и оценках проектов и программ, осуществленных в рамках первого поколения стратегии «одной программы», сообщалось о многочисленных результатах, в частности по таким межсекторальным вопросам, как гендерное равенство, права человека и ВИЧ/СПИД. Крайне трудно, однако, найти эмпирические аргументы, говорящие о том, что эти результаты существенно отличаются от тех, которые достигались благодаря более ранним, не относящимся к инициативе «Единство действий» программам.

⁴ Этот раздел доклада представляет собой краткое изложение обширных фактических материалов, изложенных в отдельном, полном докладе об оценке, подготовленном консультантами. Дополнительные выводы, имеющие отношение к различным уровням анализа теории изменений, можно найти в разделе V (заключения).

53. Страны экспериментального осуществления инициативы приложили немалые усилия для совершенствования систем мониторинга и оценки «одной программы». Это оказалось весьма сложным делом, которое еще не дало удовлетворительных результатов.

54. По мере того как страны эксперимента продвигались вперед в направлении совместных программных документов, фонды и программы должны были разрабатывать общие документы по страновым программам, охватывающие только их деятельность. Это требовалось для того, чтобы их собственные исполнительные советы могли утверждать эти документы. Этот вопрос не касается специализированных учреждений, поскольку они не требуют утверждения своей оперативной деятельности их руководящими органами.

В. Одни бюджетные рамки

55. «Одни бюджетные рамки» — это крупное нововведение, позволяющее страновой группе Организации Объединенных Наций представлять все запланированные программные мероприятия с указанием расходов в одном месте наряду с имеющимися и ожидаемыми источниками финансирования, включая «один фонд». Оно не применялось каким-то последовательным образом в странах эксперимента.

С. Один фонд

56. Несколько стран-доноров активно поддерживают инициативу «Единство действий». Помимо внесения взносов в «один фонд», они оказывают на страновом уровне помощь канцеляриям координаторов-резидентов посредством предоставления финансовых средств или прикомандирования сотрудников. Доноры оказывают также поддержку координационным структурам на глобальном и региональном уровнях, таким как Управление по координации оперативной деятельности в целях развития и региональные группы Группы Организации Объединенных Наций по вопросам развития.

57. Дополнительные финансовые ресурсы из «одного фонда», а также от механизма расширенного финансирования и из Фонда для достижения целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, играют крайне важную роль, побуждая большее число организаций к тому, чтобы работать совместно. Будучи новаторскими механизмами нецелевого и предсказуемого финансирования, эти фонды могут облегчать реагирование на национальные потребности и приоритеты, особенно по сквозным вопросам. Однако высказываются сомнения относительно устойчивости этих новых механизмов, поскольку в настоящее время существует неопределенность относительно приверженности доноров.

58. Роль Управления целевых фондов с участием многих партнеров в качестве административного агента «одного фонда» помогла привнести определенное единообразие в финансовые подходы. Управление целевых фондов с участием многих партнеров осуществляет также административное управление Фондом для достижения целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, и механизмом расширенного финансирования для стран, принявших подход на основе инициативы «Единство действий».

D. Один руководитель

59. Страны экспериментального осуществления инициативы добиваются усиленной руководящей роли координатора-резидента и большей взаимной подотчетности между координатором-резидентом и членами страновой группы Организации Объединенных Наций. Несмотря на значительные усилия Группы Организации Объединенных Наций по вопросам развития внести ясность в этот вопрос через систему управления и подотчетности, вертикальная подотчетность в рамках организаций все равно доминирует над горизонтальной подотчетностью на страновом уровне. Хотя координаторы-резиденты подотчетны страновым группам и всей системе Организации Объединенных Наций, они не обладают никакой властью над членами страновых групп.

60. Хотя достигнуты подвижки в укреплении общей ответственности системы координаторов-резидентов в странах эксперимента, чему способствовало появление страновых директоров ПРООН, члены страновых групп все равно высказывают оговорки в отношении эффективности «перегородки» между координатором-резидентом всей системы Организации Объединенных Наций и представителем-резидентом ПРООН.

E. Одна позиция

61. Включение концепции «одной позиции» обеспечило бóльшую согласованность в информационно-пропагандистской деятельности и политическом диалоге и возросшую известность и помогло привитию самобытности и культуры Организации Объединенных Наций среди персонала. Ее цель заключается в продвижении единой позиции Организации Объединенных Наций по конкретным политическим и сквозным вопросам. Другие элементы этого подхода включают совместные коммуникационные группы, общие веб-сайты и попытки привить общесистемную самобытность Организации Объединенных Наций в дополнение к конкретным организационным «маркам». Некоторые части этого последнего аспекта наталкиваются на сопротивление, особенно с точки зрения концепции двойных логотипов на мероприятиях конкретных организаций, поскольку некоторые организации опасаются размывания их конкретных идей.

F. Один офис

62. Страны экспериментального осуществления инициативы продемонстрировали, что можно добиться большей эффективности путем расширения общих услуг и упрощения деловой практики, в частности в таких областях, как закупки, информационно-коммуникационная технология и набор персонала. Общие помещения Организации Объединенных Наций и согласование деловой практики в таких областях, как управление финансовыми и людскими ресурсами, оказались более сложным делом.

63. Попытки вводить новшества для достижения большей эффективности и снижения операционных издержек через посредство стратегии «одного офиса» натолкнулись на проблемы в плане их реализации. Все страновые группы Организации Объединенных Наций докладывают об экономии вследствие осуществ-

вления инициативы «Единство действий», однако, если говорить об общих затратах и стоимости программ, она является относительно скромной, особенно если посмотреть с точки зрения значительного рабочего времени сотрудников, необходимого для ее достижения. Крайне важную роль играет национальный и международный персонал среднего уровня. В целом подход по принципу «Единство действий» привел к существенному увеличению затрат с точки зрения требующихся людских и финансовых ресурсов.

64. В силу различий в корпоративных терминологиях и определениях в сфере финансирования и учета оказалось невозможным сводить воедино финансовую отчетность различных организаций. По этой причине оценка реальной экономии в операционных затратах системы Организации Объединенных Наций благодаря инициативе «Единство действий» остается труднодостижимой. Нет примеров экономии средств с последующим их реинвестированием в программы. В некоторых странах среди заинтересованных сторон были проведены опросы мнений относительно изменений в операционных затратах в связи с конкретными видами деловой практики. Общий комментарий сводится к тому, что операционные издержки для доноров и национальных партнеров считаются более низкими благодаря инициативе «Единство действий».

65. Инициатива «Единство действий» не привела к объединению управленческой информации. Основные данные все равно приходится собирать вручную на специальной основе из различных источников. Это вызывает большие трудности в подотчетности стран эксперимента перед системой Организации Объединенных Наций.

G. Поддержка со стороны штаб-квартир и на региональном уровне

66. Координаторы-резиденты и страновые группы в странах экспериментального осуществления инициативы считают недостаточной поддержку со стороны штаб-квартир и межучрежденческой системы. Они отмечают, в частности, что системная поддержка при рассмотрении вопросов, по которым страны должны принимать решения, оказывается несвоевременно. С другой стороны, заинтересованные стороны высокого уровня ссылаются на большое число руководящих указаний, относящихся к инициативе «Единство действий», которые нередко издаются на основе конкретных поездок в страны эксперимента, а также значительные программы профессиональной подготовки в поддержку реформы.

67. Поддержка, оказываемая странам эксперимента региональными отделениями и региональными группами Группы Организации Объединенных Наций по вопросам развития, не намного превышает ту, которая оказывается другим странам. Различное географическое местонахождение региональных отделений организаций и региональных групп затрудняет скоординированную и слаженную региональную поддержку. Функции и потенциалы групп все еще формируются, причем некоторые центры имеют больше структур оперативной и технической поддержки, чем другие, но все они будут требовать дополнительное время и дополнительных ресурсов, равно как и последовательного участия всех организаций, чтобы стать эффективными.

68. Взаимоотношения между региональными группами и региональными комиссиями Организации Объединенных Наций также нуждаются в уточнении, дабы можно было обеспечивать эффективную взаимодополняемость и синергизм. Комиссии имеют две функции. Они являются межправительственными форумами для региональных процессов выработки политики и установления стандартов. Они также осуществляют региональные программы технического сотрудничества, по мере необходимости, и оказывают некоторую ограниченную поддержку на страновом уровне по региональным и трансграничным вопросам как непостоянно присутствующие учреждения. Потенциально они дополняют региональные группы, которые являются главным образом структурами для внутреннего управления, надзора и поддержки организаций системы Организации Объединенных Наций на страновом уровне.

V. Заключение

69. Отталкиваясь от предшествующих выводов, заключения по вопросам оценки в отношении инициативы «Единство действий» можно вынести с использованием модели теории изменений, описанной в разделе II выше. Этот анализ касается различных уровней прогресса с точки зрения стратегий («единые составляющие»), итоговых результатов, промежуточных состояний и цели инициативы «Единство действий». Окончательный анализ учитывает критерии оценки (актуальность, эффективность, результативность и устойчивость).

70. Заключения относительно каждого из уровней прогресса имеют целью выявить сильные и слабые стороны, учесть относительную важность различных элементов и взаимосвязь между ними и представить систематический анализ. Каждый элемент оценивается по пятибалльной шкале, указанной в таблице 1. Все шкалы оценки требуют вынесения суждений экспертами по оценке исходя из фактических материалов и выводов. Каждая оценка была триангулирована несколькими путями, включая сопоставление выводов по каждому элементу для определения относительного прогресса, оценку каждого элемента согласно общему набору критериев и сопоставление оценок, вынесенных различными членами группы по оценке.

Таблица 1

Шкалы оценки прогресса и результатов деятельности

<i>Оценка прогресса/результатов деятельности</i>	<i>Характеристики</i>
Очень высокая	Несколько значительных позитивных факторов при отсутствии негативных факторов
Высокая	Несколько значительных позитивных факторов с незначительными негативными факторами или несколько (менее значительных) позитивных факторов при отсутствии негативных факторов

<i>Оценка прогресса/результатов деятельности</i>	<i>Характеристики</i>
Посредственная	Позитивные факторы несколько перевешивают негативные факторы
Низкая («слабая» для критериев оценки)	Негативные факторы несколько перевешивают позитивные факторы
Очень низкая («очень слабая» для критериев оценки)	Негативные факторы существенно перевешивают позитивные факторы

71. Оценки имеют целью дать справедливую и транспарентную оценку итогов процессов осуществления инициативы «Единство действий» на различных уровнях. Эти процессы являются большей частью внутренними для системы Организации Объединенных Наций и ее усилий по оказанию большей поддержки странам осуществления программ в их стремлении к достижению национальных целей в области развития. Оценки не предполагают какого-то суждения об эффективности деятельности стран эксперимента в целом или по отдельности. В то же время полностью признается огромная приверженность и напряженная работа персонала Организации Объединенных Наций для обеспечения того, чтобы инициатива «Единство действий» принесла свои плоды. Следует также признать, что в некоторых случаях инициатива «Единство действий» осуществлялась в неблагоприятных внешних условиях, как, например, гуманитарные кризисы, необходимость бюджетно-финансовой экономии среди партнеров по процессу развития и политические изменения, отрицательно сказывавшиеся на непрерывности осуществления.

А. Заключение по стратегиям

72. В таблице 2 приводится общая картина прогресса, достигнутого в рамках «четырёх единых составляющих» и двух дополнительных стратегий — «одна позиция» и «один фонд» — в контексте проблем, которые страны эксперимента стремились разрешить.

73. На основе фактических материалов, собранных в ходе оценки, выносится заключение о том, что в стратегиях «одна программа», «один руководитель», «один бюджет» и «один фонд» достигнуты посредственные уровни прогресса. Они имеют ряд сильных сторон, а также уравновешивающие их слабые стороны. В стратегии «одна позиция» достигнут высокий уровень прогресса, и в ней отмечаются несколько сильных и мало слабых сторон.

74. В стратегии «один офис» достигнут незначительный прогресс. Несмотря на большие усилия страновых групп и персонала Организации Объединенных Наций и некоторые заметные достижения, уравновешивающие их слабые стороны были существенными. Они продемонстрировали ограниченность реформ на страновом уровне без необходимых реформ на уровне системы Организации Объединенных Наций.

Таблица 2
Уровень прогресса по стратегиям («шесть единых составляющих»)

<i>Стратегия</i>	<i>Достижения</i>	<i>Проблемы</i>	<i>Оценка прогресса</i>
Одна программа	<p>Улучшился охват межсекторальных вопросов</p> <p>Программы дают результаты</p> <p>Более согласованные программы</p> <p>Более крупные программы помощи</p> <p>Не имеющие постоянного присутствия учреждения могут участвовать на более высоком уровне в соответствии со страновыми потребностями</p> <p>Опыт с точки зрения обучения; варианты «одной программы» второго поколения разработаны лучше</p> <p>Тенденция к переходу от совместных программ к совместной разработке программ</p> <p>Более низкие операционные издержки для правительств</p>	<p>Первые варианты «одной программы» были большей частью модернизированными вариантами существовавших программ</p> <p>Некоторые программы имеют слушком много партнеров и итоговых результатов, что затрудняет управление ими</p> <p>Большое число мелко-масштабных мероприятий</p> <p>Высокие операционные издержки для страновой группы Организации Объединенных Наций</p> <p>Мониторинг и оценка пока не могут уловить дополнительные результаты в сфере развития вследствие «совместности» или участия в инициативе «Единство действий»</p>	<p>Посредственная</p> <p>Переход к совместной разработке программ дал многообещающий опыт с точки зрения обучения, что привело к примерам «одной программы», эффективно решающим сквозные вопросы</p> <p>Сохраняются проблемы в нахождении баланса между фокусированием и всеохватностью и в мониторинге и оценке результатов</p>

<i>Стратегия</i>	<i>Достижения</i>	<i>Проблемы</i>	<i>Оценка прогресса</i>
Один руково-водитель	<p>Возросшая слаженность между организациями</p> <p>Помощь страновым группам Организации Объединенных Наций в координации «одной программы»</p> <p>Укрепилось взаимодействие с правительствами</p> <p>Канцелярии координаторов-резидентов выделяли людские и другие ресурсы для оказания содействия постоянно присутствующим или не имеющим постоянного присутствия учреждениям</p> <p>Лучшее разграничение функций координатора-резидента и представителя-резидента ПРООН («перегородка»)</p>	<p>Организации остаются подотчетными перед своими руководящими органами</p> <p>Слабая горизонтальная подотчетность в страновой группе Организации Объединенных Наций</p> <p>Неодинаковая подотчетность координатора-резидента и страновой группы Организации Объединенных Наций</p>	<p>Посредственная</p> <p>Функция координатора-резидента усилена, однако ему все равно не хватает власти, поскольку вертикальная подотчетность доминирует над горизонтальной подотчетностью</p> <p>«Перегородка» не полностью решает вопрос о потенциальном конфликте интересов между двумя функциями</p>
Одна позиция	<p>«Одна позиция» повысила согласованность коммуникации в рамках страновой группы Организации Объединенных Наций и за ее пределами, в особенности с правительствами</p> <p>Организации завоевали внешнюю известность посредством критической массы</p> <p>Помогла генерировать внутреннюю поддержку инициативе «Единство действий»</p> <p>Поддержала информационно-разъяснительную работу по нормативным вопросам</p>	<p>Недостаточные людские и финансовые ресурсы в некоторых странах эксперимента</p>	<p>Высокая</p> <p>Согласованная коммуникация по вызывающим беспокойство вопросам на основе мандатов и специальных знаний подразделений системы Организации Объединенных Наций повсеместно рассматривается как крупный шаг вперед</p>

<i>Стратегия</i>	<i>Достижения</i>	<i>Проблемы</i>	<i>Оценка прогресса</i>
Один бюджет (Одни бюджетные рамки)	Возросшая прозрачность потребностей в ресурсах для всей системы Организации Объединенных Наций на страновом уровне, включая ресурсы, которые должны направляться через «один фонд»	Использование «одних бюджетных рамок» в странах эксперимента до сих пор является неравным	Посредственная «Одни бюджетные рамки» дают возможность для полного исчисления расходов на всю планируемую деятельность системы Организации Объединенных Наций в области развития Неравное использование в различных странах создает проблемы для агрегирования данных и отчетности
Один фонд	Возросшая гибкость для правительства и страновой группы Организации Объединенных Наций, поскольку средства были «слегка целевыми» или нецелевыми Учреждениям, не имеющим постоянного присутствия, и учреждениям с ограниченным присутствием предоставлена возможность участвовать Возросшая для правительства гибкость в плане использования помощи Организации Объединенных Наций в новых областях посредством финансовой поддержки участия учреждений, не имеющих постоянного присутствия, и учреждений с ограниченным присутствием В некоторых странах «один фонд» финансировал некоторые затраты на процессы реформ в Организации Объединенных Наций	В целом «одна программа» по-прежнему сильно зависит от неосновных средств Пропорция финансируемой «одной программы» существенно варьируется среди стран эксперимента, особенно в отношении вариант «одной программы» второго поколения Размеры «одного фонда» варьируются между странами, что имеет существенные последствия в плане того, в какой степени «одна программа» может быть новаторской Устойчивость уровней «одного фонда» находится под вопросом, поскольку некоторые из крупных доноров заявили о своем уходе	Посредственная Новаторский инструмент финансирования с потенциалом дополнения традиционных основных и неосновных средств По-прежнему используется не в полную мощность, поскольку финансовые ресурсы все еще отчасти являются целевыми Сильно зависит от поддержки со стороны очень небольшого числа доноров

<i>Стратегия</i>	<i>Достижения</i>	<i>Проблемы</i>	<i>Оценка прогресса</i>
Один офис	<p>Прогресс в сфере общих услуг</p> <p>Экономия масштаба</p> <p>Улучшенные услуги</p>	<p>Нет согласованных правил и положений</p> <p>Общие средства измерения операционных издержек не используются</p> <p>Нет сводных данных о затратах для оценки экономии</p> <p>Операционные затраты остаются высокими</p> <p>Очень большой расход времени персонала для получения экономии</p> <p>Очень мало общих помещений</p>	<p>Низкая</p> <p>Несколько видов деловой практики упрощены, однако нет больших подвижек в том, что касается более широких реформ, направленных на гармонизацию систем управления</p>

В. Прогресс в направлении ближайших итоговых результатов

75. В таблице 3 приводится общая картина прогресса в достижении четырех ближайших итоговых результатов, упомянутых в пункте 22 выше.

76. Прогресс в деле обеспечения меньшей конкурентной борьбы за финансовые средства и возросшего потенциала с точки зрения стратегических подходов был посредственным, а заметные достижения компенсировались слабостями. Достигнут относительно слабый прогресс в направлении меньшей фрагментации и меньшего дублирования.

Таблица 3

Уровень прогресса в направлении (ближайших) итоговых результатов

<i>Итоговый результат</i>	<i>Достижения</i>	<i>Проблемы</i>	<i>Оценка прогресса</i>
Возросший потенциал с точки зрения стратегических подходов	<p>Включение более широкого круга организаций открывает возможность для более стратегического по своему характеру подхода с учетом заявленных потребностей стран</p> <p>Варианты «одной программы» первого поколения координировались с правительствами</p>	<p>Варианты «одной программы» первого поколения представляли собой большей частью модернизированные проекты, первоначально не планировавшиеся на основе принципов инициативы «Единство действий»</p> <p>Стремление к максимальному включению учреждений и партнеров иногда</p>	<p>Посредственная</p> <p>Совместная разработка программ второго поколения создает возможности для стратегического и всеохватного вклада системы Организации Объединенных Наций, особенно в связи со сквозными вопросами</p>

<i>Итоговый результат</i>	<i>Достижения</i>	<i>Проблемы</i>	<i>Оценка прогресса</i>
	<p>Варианты «одной программы» второго поколения планировались совместно организациями и правительствами</p> <p>«Одна позиция» обеспечивает улучшенную коммуникацию между учреждениями и с правительствами, способствуя более стратегическим по своему характеру подходам</p>	<p>уменьшало стратегические измерения</p>	<p>Нахождение баланса между фокусированием и всеохватностью все еще является проблемой</p>
Меньшая конкурентная борьба за финансовые средства	<p>Улучшенная согласованность программ уменьшила конкурентную борьбу за финансовые ресурсы</p> <p>«Один фонд» помогает не имеющим постоянного присутствия и более мелким учреждениям конкурировать за место в программах</p> <p>Правительства сообщают о меньшем объеме «лоббирования» в связи с проектами отдельных организаций</p>	<p>Сохраняются сомнения в отношении того, является ли «перегородка» достаточной защитой против потенциального конфликта интересов «одного руководителя» в том, что касается мобилизации ресурсов</p> <p>Большинство программ все еще сильно зависят от организационных неосновных средств</p>	Посредственная <p>Мобилизация ресурсов лучше координируется, но более мелким организациям все еще трудно получить доступ к финансовым ресурсам</p>
Меньшее дублирование	<p>Совместные процедуры закупок</p> <p>Общие информационные, коммуникационные и технологические системы</p> <p>Общие системы набора персонала</p> <p>Внедрена совместная разработка программ для уменьшения дублирования</p>	<p>Недостаточная поддержка со стороны штаб-квартир</p> <p>Несовместимые положения и процедуры препятствуют некоторым желательным реформам</p> <p>Двойная отчетность, требуемая руководящими органами и советами</p> <p>Общие достижения на сегодняшний день являются скромными в сравнении</p>	

<i>Итоговый результат</i>	<i>Достижения</i>	<i>Проблемы</i>	<i>Оценка прогресса</i>
		с масштабами деятельности Организации Объединенных Наций в странах	Низкая Меры, приведшие к повышению эффективности, остаются относительно ограниченными вследствие сохраняющихся в организациях требований с точки зрения управления и отчетности.
Меньшая фрагментация	Долгосрочные соглашения с поставщиками Более согласованные программы Внедрена совместная разработка программ для уменьшения фрагментации	Медленные решения от штаб-квартир Некоторые совместные программы оказываются раздробленными в силу чрезмерного числа организаций и партнеров Программы, раздробленные в силу чрезмерного числа мероприятий или исходных результатов Раздробленные структуры подотчетности	Низкая Совместная деятельность остается относительно малозначащей по сравнению с деятельностью многочисленных индивидуальных организаций, каждая из которых имеет свои собственные мандаты и методы программирования и управления

С. Прогресс в направлении промежуточных состояний

77. Прогресс в направлении трех промежуточных состояний — усилившаяся национальная ответственность, более эффективное оказание системой Организации Объединенных Наций поддержки странам и уменьшившиеся операционные затраты — анализируется в таблице 4.

78. Усилившаяся национальная ответственность — это область значительного прогресса, что видно из процедур вовлечения правительств в разработку программ, планирование и управление и из мнений правительственных заинтересованных сторон.

79. Что касается более эффективного оказания системой Организации Объединенных Наций поддержки странам, то ясно, что в этой области налицо много достижений, в частности в виде уроков, извлеченных из «одной программы» первого поколения и включенных во второе поколение. Однако улучшения в процессах разработки программ не говорят о том, что программы дадут более значительные результаты. Их можно оценить только тогда, когда программы осуществлены. На сегодняшний день плюсов в поддержку осуществления инициативы «Единство действий» было достаточно для того, чтобы установить равновесие со многими минусами, также отмеченными на этом уровне. Это указывает на посредственный уровень прогресса.

80. Достигнут незначительный прогресс в уменьшении операционных затрат, поскольку в этой области существенные слабости подрывают завоевания. Хотя национальные партнеры и доноры сообщали о том, что, по их мнению, инициатива «Единство действий» уменьшила их затраты в рамках взаимодействия с Организацией Объединенных Наций, сотрудники отмечали, что «Единство действий» требует много времени и является дорогостоящей. Кроме того, существуют немалые проблемы с измерением операционных издержек. Некоторые из операционных затрат в рамках инициативы «Единство действий», возможно, следует рассматривать как инвестиции, выгоды от которых будут накапливаться в течение более длительного периода времени для системы Организации Объединенных Наций в целом.

Таблица 4

Уровень прогресса в направлении промежуточных состояний

<i>Промежуточное состояние</i>	<i>Достижения</i>	<i>Проблемы</i>	<i>Оценка прогресса</i>
Усилив- шаяся на- циональная ответст- венность	<p>Правительства сообщают о возросшей ответственности за их программу Организации Объединенных Наций</p> <p>С правительствами велись более широкие консультации в рамках первого поколения «одной программы», чем до внедрения инициативы «Единство действий»</p> <p>В рамках второго поколения правительства в большей мере привлекаются к процессам планирования и будут играть важную роль в управлении</p> <p>Центральные координационные министерства являются главной правительственной движущей силой и бенефициарами инициативы «Единство действий»</p>	<p>Трехсторонний союз между правительствами, системой Организации Объединенных Наций и донорами следует всячески поддерживать, дабы достичь прогресса в инициативе «Единство действий», однако нет ясности в отношении того, что все главные доноры или другие страны будут в состоянии сохранить или увеличить нынешний уровень финансирования</p>	<p>Высокая</p> <p>Страны эксперимента выражают твердую приверженность инициативе «Единство действий» и демонстрируют возросшую национальную ответственность и руководящую роль</p>

Промежуточное состояние	Достижения	Проблемы	Оценка прогресса
	<p>Некоторые отраслевые министерства заполучили новых партнеров, в частности благодаря катализирующему воздействию «одного фонда» на не имеющие постоянного присутствия учреждения</p> <p>«Единство действий» опирается на прочный трехсторонний союз между правительствами, системой Организации Объединенных Наций и донорами</p>		
<p>Более эффективное оказание системой Организации Объединенных Наций поддержки странам</p>	<p>Первое поколение «одной программы» откликалось на приоритеты стран главным образом путем модернизации запланированной деятельности в видоизмененных рамках</p> <p>«Одна программа» давала результаты в первом поколении, в особенности по межсекторальным вопросам</p> <p>Варианты «одной программы» второго поколения, задуманные и спланированные вместе с правительствами, нацелены на прочный стратегический фокус, и при этом часто уделяется мало внимания — или вообще не уделяется внимания — совместным программам</p> <p>Некоторые страны, исходя из первого поколения «одной программы»,</p>	<p>Первое поколение «одной программы» сталкивалось с трудностями в балансировании всеохватности со стратегическим фокусом, в частности в отношении совместных программ</p> <p>Совместные программы и «одна программа» в целом имели многочисленные и сложные итоговые результаты, которые системам мониторинга и оценки было трудно отслеживать</p> <p>Имеется мало твердых доказательств разницы между достигнутыми в рамках инициативы «Единство действий» результатами на основе «одной программы» и «обычными» деловыми подходами Организации Объединенных Наций</p>	<p>Посредственная</p> <p>«Единство действий» особенно полезна как комплексный пакет стратегий реформы, многие части которого требуют более глубокой реформы на системном уровне</p>

<i>Промежуточное состояние</i>	<i>Достижения</i>	<i>Проблемы</i>	<i>Оценка прогресса</i>
	<p>пришли к заключению о том, что в большей мере стратегическим и эффективным будет сосредоточение внимание на совместной разработке программ, чем на совместных программах</p> <p>«Одни бюджетные рамки» стали важным нововведением, позволяющим страновым группам Организации Объединенных Наций представлять все запланированные программные мероприятия с начисленными расходами в одном месте наряду с имеющимися и ожидаемыми финансовыми ресурсами, в том числе из «одного фонда»</p> <p>Дополнительные ресурсы из «одного фонда» создали возможности для взаимодействия более широкого круга организаций</p> <p>Несколько стран-доноров оказывали поддержку странам эксперимента через «один фонд», а также посредством прямого финансирования канцелярии координатора-резидента, прикомандирования персонала или поддержки Управления по координации оперативной деятельности в целях развития и региональных групп Группы Организации Объединенных Наций по вопросам развития</p> <p>Страны эксперимента стремятся усилить руко-</p>	<p>Хотя варианты второго поколения «одной программы» имеют более развитые системы мониторинга и оценки, неясно, будет ли иметься достаточно специалистов по мониторингу и оценке и достаточного мониторинга на местах, чтобы сделать их эффективными</p> <p>Хотя правительства и страновые группы Организации Объединенных Наций смогли рационализировать свои процессы разработки программ с участием фондов и программ посредством подготовки общих документов по страновым программам, исполнительные советы утверждают их по отдельности</p> <p>Подотчетность между координаторами-резидентами и страновыми группами Организации Объединенных Наций еще не является взаимной; работа координаторов-резидентов оценивается страновой группой Организации Объединенных Наций, но не наоборот</p> <p>Сохраняются сомнения относительно эффективности «перегородки» между координатором-резидентом и представителем-резидентом</p> <p>Реализации концепции «Единство действий» мешает преобладание узкоорганизационной под-</p>	

<i>Промежуточное состояние</i>	<i>Достижения</i>	<i>Проблемы</i>	<i>Оценка прогресса</i>
	<p>водящую роль координатора-резидента и взаимную подотчетность со страновыми группами Организации Объединенных Наций, например через кодексы поведения</p> <p>Общая ответственность системы координаторов-резидентов усилена, чему способствовало, в частности, назначение страновых директоров ПРООН</p>	<p>отчетности на всех уровнях</p> <p>Поддержка стран эксперимента региональными представительствами организаций и региональными группами Группы Организации Объединенных Наций по вопросам развития не намного превышала поддержку, оказываемую другим странам</p>	
	<p>Осуществление в большинстве стран эксперимента концепции «одной позиции» обеспечило большую согласованность в информационно-пропагандистской деятельности и политическом диалоге, а также возросшую известность и помогло привитию более крепкого чувства самобытности и культуры Организации Объединенных Наций среди персонала</p>		
	<p>Национальный и международный персонал среднего уровня играет важнейшую роль в нововведениях в сферах разработки программ и оперативной деятельности</p>		
	<p>Большинство организаций системы Организации Объединенных Наций стали более активными в усилиях по обеспечению общесистемной слаженности в ходе осуществления инициативы «Единство действий, как правило в качестве одно-</p>		

<i>Промежуточное состояние</i>	<i>Достижения</i>	<i>Проблемы</i>	<i>Оценка прогресса</i>
	<p>го из элементов участия в более широких процессах реформы в Организации Объединенных Наций</p> <p>Большинство подразделений системы Организации Объединенных Наций прилагают специальные усилия для поддержки стран эксперимента и более широких процессов в рамках инициативы «Единство действий»</p> <p>Группа Организации Объединенных Наций по вопросам развития и другие органы высокого уровня оказывают существенную поддержку инициативе «Единство действий» и более широким усилиям по обеспечению общесистемной слаженности, причем страны эксперимента вносят важный вклад в общесистемную реформу</p>		
Уменьшившиеся операционные затраты	<p>Некоторые успехи в плане повышения эффективности для страновых групп Организации Объединенных Наций за счет расширения общей деловой практики</p> <p>Правительства отмечают уменьшившиеся операционные затраты, уменьшившееся дублирование заданий и меньшее число совещаний внутри стран</p> <p>Некоторые доноры докладывают об уменьшившихся операционных затратах благодаря мень-</p>	<p>Процессы генерирования уменьшенных операционных издержек среди подразделений системы Организации Объединенных Наций требуют много времени и являются дорогостоящими</p> <p>Координаторы-резиденты и страновые группы Организации Объединенных Наций сообщают о недостаточной поддержке со стороны штаб-квартир в целях своевременного удовлетворения их потребностей</p>	<p>Низкая</p> <p>На этапе экспериментального осуществления операционные затраты в Организации Объединенных Наций не уменьшились, а даже увеличились</p> <p>Выгоды от реализации инициативы «Единство действий» могут накапливаться в будущем, причем для системы Организации Объединенных Наций в целом</p>

<i>Промежуточное состояние</i>	<i>Достижения</i>	<i>Проблемы</i>	<i>Оценка прогресса</i>
	<p>шему числу совещаний внутри стран</p> <p>Штаб-квартиры подразделений системы Организации Объединенных Наций вырабатывают существенные указания</p>	<p>«Единство действий» не привела к объединению управленческой информации; трудно получить точное совокупное представление о последствиях для финансов и деловой практики</p>	

D. Прогресс в направлении общей цели инициативы «Единство действий»

81. Долгосрочная цель или долгосрочный результат, в достижение которых инициатива «Единство действий», как ожидается, должна внести свой вклад, заключается в том, чтобы страны могли лучше добиваться своих национальных целей в области развития, включая обязательства в отношении целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, и других согласованных на международном уровне целей в области развития. В направлении этой цели достигнут незначительный прогресс по следующим причинам.

82. Существовавшая во время анализа возможностей проведения оценки, проведенного Группой Организации Объединенных Наций по вопросам оценки в 2008 году, и проведенных под руководством стран оценок в 2010 году надежда на то, что результаты в области развития проявятся ко времени проведения независимой оценки, оказалась невральской, поскольку комплексные изменения в сфере развития вполне могут требовать десятилетий. Это особенно справедливо, если учитывать то, что вся система развития Организации Объединенных Наций является лишь одним действующим лицом среди многих других в соответствующих странах.

83. Страны эксперимента должны были выявить и отреагировать на проблемы, сдерживающие развитие. В этой связи «одна программа» — один из важнейших элементов в цепочка результатов — стала существенным и трудным учебным мероприятием во всех странах эксперимента.

84. Утверждают, что готовящиеся или недавно инициированные варианты второго поколения «одной программы» гораздо лучше, чем первое поколение. Их вклад в укрепление способности стран по достижению своих национальных целей в области развития может стать очевидным лишь через несколько лет.

Е. Заключение по результатам деятельности в рамках инициативы «Единство действий» в сравнении с критериями оценки

Актуальность

85. Аспект актуальности имеет отношение к тому, в какой степени правительства стран эксперимента могут — благодаря усиленной ответственности — обеспечивать, чтобы их собственные потребности и приоритеты определяли разработку программ Организации Объединенных Наций. Он также имеет отношение к слаженности их отношений с системой Организации Объединенных Наций. В обоих отношениях результаты деятельности были высокими.

Эффективность

86. Эффективность инициативы «Единство действий» в первую очередь имеет отношение к тому вкладу, который вносится в оказание более действенной поддержки странам и в процессы и результаты в области развития, в том числе по сквозным вопросам, как, например, гендерное равенство. Эффективность во многом соответствует промежуточному состоянию системы Организации Объединенных Наций, оказывающей более действенную поддержку странам. Прогресс был посредственным.

Результативность

87. Результативность во многом соответствует промежуточному состоянию уменьшившихся операционных затрат. Несмотря на некоторые достижения в конкретных областях, прогресс отставал в силу ограниченных мандатов страновых отделений на изменение процедур и несовместимых систем между организациями. Для достижения любого изменения требовались отнимающие много времени процессы, в то время как поддержка со стороны более высоких уровней системы часто рассматривалась страновыми группами Организации Объединенных Наций как неадекватная. Слаженные и объединенные системы управленческой информации большей частью отсутствовали. Короче говоря, результативность в рамках инициативы «Единство действий» была слабой.

Устойчивость

88. Рамочные полномочия для независимой оценки указывают на то, что устойчивость инициативы «Единство действий» следует оценивать с точки зрения вероятности ее продолжения с течением времени и возможности долгосрочных выгод как для стран эксперимента, так и для системы Организации Объединенных Наций. Устойчивость представляет собой сочетание того, в какой степени инициатива «Единство действий» является актуальной, эффективной и результативной и в какой степени она заручилась достаточной поддержкой на всех уровнях во всех соответствующих системах для обеспечения ее продолжения, наряду с ее дальнейшей финансовой жизнестойкостью.

89. Уровень поддержки инициативы «Единство действий» в странах эксперимента, системе Организации Объединенных Наций и среди определенных государств-членов оценивается как высокий. Растущее число стран вызываются добровольно стать странами-зачинателями. Многие другие страны осуществления программ, однако, еще не решились сделать этот шаг; другие продолжа-

ют выступать против инициативы «Единство действий». По состоянию на конец декабря 2011 года — момент отсечки выводов по оценке — финансовая устойчивость инициативы «Единство действий» была весьма сомнительной, поскольку главные доноры указали на свое намерение уменьшить или прекратить ее финансирование. В конечном итоге, вероятность дальнейшего существования инициативы «Единство действий» является посредственной.

VI. Рекомендации

A. Укрепление национальной ответственности и руководящей роли

Рекомендация 1

90. **Основной принцип добровольного принятия инициативы «Единство действий» следует сохранить.** С самого начала этот принцип направлял инициативы в странах эксперимента, а также в странах-зачинателях. Заинтересованные стороны признают благоприятное воздействие на национальную ответственность и руководящую роль. Страны осуществления программ сами должны быть вольны выбирать такой подход к партнерским связям с системой Организации Объединенных Наций, который больше всего соответствует их национальным потребностям, приоритетам и методам планирования, а также подходит им для достижения целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, и других согласованных на международном уровне целей в области развития.

Рекомендация 2

91. **Необходимо закреплять сильные национальные координационные механизмы, и следует укреплять и расширять связи между индивидуальными организациями системы Организации Объединенных Наций и отраслевыми министерствами.** Опыт осуществления инициативы «Единство действий» дает хорошие практические методы, которые другие страны осуществления программ могут использовать для обеспечения национальной ответственности и руководящей роли, и делает разработку программ максимально целенаправленной, в особенности по сквозным вопросам, таким как права человека, гендерное равенство и ВИЧ/СПИД. В то же время могут возникать новые возможности для сотрудничества в других областях с широкими секторальными и тематическими измерениями, как, например, экономическое развитие и окружающая среда.

B. Оказание системой Организации Объединенных Наций лучшей поддержки странам осуществления программ

Рекомендация 3

92. **Группе Организации Объединенных Наций по вопросам развития следует подумать об объединении функций под руководством Группы по вопросам развития на уровне штаб-квартир, что необходимо для того, чтобы заниматься различными аспектами инициативы «Единство действий»,**

и об укреплении функциональной «перегородки» и взаимной подотчетности в рамках всей Группы по вопросам развития. Эти аспекты являются частью взаимосвязанного пакета: руководство программами, мониторинг и оценка, отчетность; новые механизмы финансирования (механизм расширенного финансирования, «один фонд»); управление и надзор за системой координаторов-резидентов; и упрощение и согласование деловой практики. Объединение этих функций в значительной мере усилит общесистемную слаженность и будет обеспечивать, чтобы горизонтальной подотчетности на страновом и региональном уровнях соответствовала подотчетность на системном уровне.

Рекомендация 4

93. Группе Организации Объединенных Наций по вопросам развития следует обеспечивать дальнейшее руководство по вопросам совместного планирования и по системам мониторинга и оценки, которые являются частью «одной программы» на страновом уровне. Как национальные потенциалы в сферах планирования и мониторинга и оценки, так и соответствующие потенциалы системы Организации Объединенных Наций на страновом уровне следует еще больше укрепить. Результаты, достигнутые благодаря «одной программе», особенно по таким сквозным вопросам, как, например, права человека, гендерное равенство и ВИЧ/СПИД, можно будет затем более активно контролировать и оценивать, в том числе посредством совместных и проводимых под руководством стран оценок, дабы взвесить вклад системы Организации Объединенных Наций в прогресс в области развития. Это будет также способствовать более последовательной отчетности о результатах осуществления программ и об использовании финансовых средств, в том числе по странам. Общие форматы программ и мониторинга и оценки будут благоприятствовать более последовательной и транспарентной отчетности, укрепляя подотчетность системы Организации Объединенных Наций.

Рекомендация 5

94. Механизмам, которым поручено проводить независимую общесистемную оценку, следует периодически оценивать показатели эффективности общесистемных подходов, таких как «Единство действий». Необходимо также укреплять общесистемные потенциалы мониторинга и оценки в странах осуществления программ и среди персонала Организации Объединенных Наций на местах.

Рекомендация 6

95. Группе Организации Объединенных Наций по вопросам развития следует поддержать использование общих «одних бюджетных рамок». Они позволяют исчислять расходы на все планируемые мероприятия системы Организации Объединенных Наций в той или иной стране (в принципе, как «одна программа») и отражают имеющиеся и ожидаемые финансовые ресурсы, в том числе в рамках «одного фонда». Они будут полезными для «одной программы» и для Рамочной программы Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития. Один формат для планирования благоприятствует одному формату для финансовой отчетности, что позволяет обеспечивать большую степень сопоставляемости и агрегирования финансовой информации для системы развития Организации Объединенных Наций.

Рекомендация 7

96. Государства-члены, делающие взносы в неосновные финансовые ресурсы системы развития Организации Объединенных Наций, могут пожелать рассматривать механизм «одного фонда» и механизм расширенного финансирования в качестве привлекательных дополнений к традиционному финансированию в счет основных и неосновных ресурсов для отдельных организаций. Ресурсы «одного фонда» и механизма расширенного финансирования, в принципе, не должны быть целевыми. В интересах обеспечения устойчивости существующих экспериментальных проектов и потенциально более широкой пропаганды инициативы «Единство действий» необходимо иметь более стабильные, многолетние обязательства со стороны большего числа государств-членов, способных производить взносы. Межправительственный надзор за этими механизмами, возможно, следует усилить.

Рекомендация 8

97. Подразделения системы Организации Объединенных Наций, в особенности фонды и программы, возможно, пожелают все в большей мере производить взносы в «один фонд» из их имеющихся основных и неосновных средств, полученных в виде взносов. Это будет демонстрировать их приверженность инициативе «Единство действий» и будет оказывать положительное воздействие на поддержку донорами механизмов финансирования инициативы «Единство действий».

Рекомендация 9

98. Группе Организации Объединенных Наций по вопросам развития следует и далее укреплять горизонтальную подотчетность координаторов-резидентов и страновых групп Организации Объединенных Наций. Это может подразумевать укрепление функции координации в отношении механизмов мобилизации и распределения ресурсов для «одного фонда» либо через координатора-резидента, либо через механизм сопредседательства между координатором-резидентом и правительством. Координаторам-резидентам также следует, выступая от имени страновой группы Организации Объединенных Наций, докладывать непосредственно межорганизационной структуре, рекомендованной в пункте 92 выше, о результатах, достигнутых в рамках «одной программы».

Рекомендация 10

99. Группе Организации Объединенных Наций по вопросам развития следует и далее разъяснять роль и конкретную практическую пользу от ее региональных групп в связи с инициативой «Единство действий». Подразделениям системы Организации Объединенных Наций необходимо согласовать их соответствующие политические курсы и процедуры в отношении децентрализации; договориться, сообразно обстоятельствам, о совместном размещении региональных отделений; и определить горизонтальную подотчетность на этом уровне.

С. Упрощение и согласование деловой практики для уменьшения операционных затрат

Рекомендация 11

100. Государства-члены, возможно, пожелают решительно повторить свои призывы к согласованию деловой практики через посредство различных советов и руководящих органов. Это должно произойти в отношении управления людскими ресурсами, финансового управления и общего вспомогательного обслуживания и потребует согласованных действий среди штаб-квартир организаций системы Организации Объединенных Наций. Системы общеорганизационного планирования ресурсов должны быть совместимыми.

Рекомендация 12

101. Комитету высокого уровня по вопросам управления и Группе Организации Объединенных Наций по вопросам развития следует и далее укреплять сотрудничество вокруг инициативы «Единство действий». Более масштабное согласование деловой практики, в особенности в сферах финансового управления, стандартов учета и правил и положений по вопросам людских ресурсов, должно привести к повышению эффективности и уменьшению операционных затрат. Особое внимание следует уделять согласованию систем управленческой информации, которые будут использоваться страновыми группами Организации Объединенных Наций. Это будет усиливать подотчетность и транспарентность в системе Организации Объединенных Наций в деле достижения результатов и эффективного использования ресурсов. Это может подраумевать дальнейшее согласование определения и классификации затрат в системе Организации Объединенных Наций.

VII. Извлеченные уроки

А. Уроки из эффективности осуществления инициативы «Единство действий» на страновом и системном уровнях

Урок 1

102. Добровольное принятие инициативы «Единство действий» национальными правительствами стран эксперимента во многом содействовало их ответственности и руководящей роли в связи с процессом реформы. Национальная ответственность является не только вопросом принципа. Она оказалась практической предпосылкой успеха инициатив.

Урок 2

103. Процесс экспериментального осуществления инициативы «Единство действий» показал, что система Организации Объединенных Наций может реагировать на конкретные контексты весьма различных стран, включая наименее развитые страны и страны со средними уровнями доходов.

Урок 3

104. Инициатива «Единство действий» помогла странам эксперимента получить более широкий доступ к целому диапазону экспертных знаний и ресурсов в области развития в системе Организации Объединенных Наций.

Урок 4

105. Инициативу «Единство действий» можно более точно назвать инициативой *«Как будто единство действий»* с учетом того, что каждое подразделение системы Организации Объединенных Наций имеет свою собственную структуру управления, свой мандат и свою культуру. Отдельные организации остаются главными расчетными единицами с точки зрения результативности деятельности и управления. Есть пределы тому, что может быть достигнуто при добровольной координации на страновом уровне среди весьма различных систем.

Урок 5

106. Стратегия «одной программы» позволяет системе Организации Объединенных Наций более адекватно заниматься сквозными вопросами (такими, как права человека, гендерное равенство и ВИЧ/СПИД) и, кроме того, оказывать правительствам поддержку по многоотраслевым проблемам развития, таким как экономическое развитие и окружающая среда.

Урок 6

107. Опыт осуществления инициативы «Единство действий» показал, что эффективное содействие гендерному равенству и расширению прав и возможностей женщин требует полной приверженности руководства, надлежащих стимулов для персонала и мониторинга результатов.

Урок 7

108. В то время как другие инициативы по реформе Организации Объединенных Наций были сконцентрированы на конкретных аспектах программирования, финансирования, управления и подотчетности, инициатива «Единство действий» является уникальной в плане рассмотрения всех этих аспектов в рамках взаимосвязанных первоначальных «четырёх единых составляющих» наряду с «одной позицией» и «одним фондом».

Урок 8

109. Подход на основе «одних бюджетных рамок» благоприятствует руководящей роли правительства и тесному взаимодействию между правительствами, донорами и подразделениями системы Организации Объединенных Наций посредством цикла управления ресурсами.

Урок 9

110. Метод «одного фонда» обеспечил лучшее согласование с национальными приоритетами и более гибкое реагирование на них. Есть определенные возможности для того, чтобы уменьшить предпочтение доноров к целевому финансированию.

Урок 10

111. Страновые группы Организации Объединенных Наций в странах эксперимента при поддержке со стороны координаторов-резидентов приближаются к пределам того, что может быть достигнуто за счет нововведений на страновом уровне с целью сокращения операционных затрат и повышения эффективности. Поскольку столь многие системные элементы высокого уровня не были изменены для инициативы «Единство действий», маргинальные издержки на усиленную координацию на страновом уровне растут.

В. Уроки, представляющие интерес для старшего руководства системы Организации Объединенных Наций в рамках существующих межправительственных мандатов**Урок 11**

112. Между подразделениями системы Организации Объединенных Наций и заинтересованными сторонами отсутствует ясность и единое мнение относительно желательной степени интеграции и того, как ее лучше всего достичь, включая и то, как понимается координация и с помощью каких подходов ее можно усилить.

Урок 12

113. Персоналу Организации Объединенных Наций сейчас не хватает стимулов в плане служебной аттестации и развития карьеры для поддержания достаточной мотивированности вокруг инициативы «Единство действий». Сохраняются также проблемы в разработке совместных систем мониторинга и оценки. Горизонтальная подотчетность координаторов-резидентов и страновых групп Организации Объединенных Наций за результаты, достигнутые в рамках «одной программы», остается слабой. Это влечет за собой последствия для измерения показателей деятельности, которое остается в основном вертикальным, т.е. в рамках организаций.

Урок 13

114. Обеспечивая лучшее согласование с системами стран осуществления программ, новые подходы к планированию, составлению бюджета и отчетности перед руководством часто создают проблемы на общеорганизационном уровне, где эффективность обычно достигается за счет стандартизации. Возникновение столь многочисленных локальных решений является непреднамеренным и нежелательным побочным эффектом представления о том, что «уравниловки нет».

Урок 14

115. В странах эксперимента было продемонстрировано, что передача ресурсов и полномочий на управление и распределение некоторых нецелевых средств на страновой уровень позволила лучше и более гибко реагировать на потребности и приоритеты стран осуществления программ.

Урок 15

116. Инициатива «Единство действий» привнесла много новшеств, потребовавших дополнительных кадровых и финансовых ресурсов. Было отмечено, что на этапе экспериментального осуществления операционные расходы не сократились, а скорее проявили тенденцию к росту. Увеличение затрат, возможно, следует рассматривать как неизбежные инвестиции в реформу, которые дадут ценные выгоды в будущем для системы Организации Объединенных Наций в целом.

С. Вопросы, которые надлежит рассматривать через межправительственные процессы принятия решений, такие как четырехгодичный всеобъемлющий обзор политики

Урок 16

117. Необходимость разрабатывать общие документы по страновым программам для фондов и программ в отличие от документов о рамочной программе Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития и утверждать их различными исполнительными советами — это громоздкий процесс. Совместные совещания советов фондов и программ можно наделить правом утверждать общие документы по страновым программам.

Урок 17

118. Мандаты, политика, положения и практика между организованными по вертикали подразделениями системы Организации Объединенных Наций являются различными. Укрепление горизонтальной подотчетности на всех уровнях в рамках существующего законодательства может потребовать пересмотра межправительственной системы руководства и надзора в отношении всех аспектов инициативы «Единство действий». Этот процесс может включать оценку взаимоотношений между Экономическим и Социальным Советом и исполнительными советами фондов и программ, а также между Советом и специализированными и не имеющими постоянного присутствия учреждениями, неподотчетными Генеральной Ассамблее.

Урок 18

119. Нынешняя система координаторов-резидентов создает серьезные ограничения для способности координаторов-резидентов осуществлять надзор и линейные полномочия в связи с мероприятиями в рамках инициативы «Единство действий» и обеспечивать общую транспарентность и подотчетность. Руководящим органам подразделений системы Организации Объединенных Наций придется существенно переделать нынешние рамки подотчетности, дабы позволить координаторам-резидентам взять на себя полную ответственность за ресурсы в рамках «одного фонда» и быть подотчетными за результаты в рамках «одной программы».

Урок 19

120. Финансирование является одной из главных движущих сил организационных перемен. «Один фонд» оказался важным стимулом для того, чтобы организации работали вместе. Он не ограничивается мандатами подразделений системы Организации Объединенных Наций и является в меньшей степени целевым и в большей степени предсказуемым, чем другие формы финансирования в счет неосновных средств. Эти особенности делают его ценным дополнением к традиционному финансированию в счет основных и неосновных ресурсов. Однако в настоящее время нет никакого межправительственного надзора над «одним фондом».

Урок 20

121. Несмотря на всестороннее руководство через посредство резолюций о трехгодичном всеобъемлющем обзоре политики, упрощение и согласование деловой практики на уровне системы Организации Объединенных Наций идет относительно медленно. Настоятельно необходимо в рамках межправительственного руководства и процесса принятия решений более энергично настаивать на дальнейшей реформе в этой области. Это должно охватывать правила и процедуры в области людских ресурсов, финансовое управление и отчетность, закупки и информационную технологию.

VIII. Заключительные замечания

122. Инициатива «Единство действий» показала практическим путем, как можно усилить национальную ответственность и руководящую роль в оперативной деятельности системы Организации Объединенных Наций. Инициатива состояла из комплексного пакета реформ, получивших отражение в шести «единых составляющих», которые продемонстрировали способность системы способствовать достижению стратегических результатов, особенно по сквозным вопросам, таким как права человека, гендерное равенство и ВИЧ/СПИД. Пакет реформ был откликом на потребности и приоритеты отдельных стран осуществления программ в плане достижения их национальных результатов в области развития.

123. Вместе с тем сохраняются проблемы с точки зрения планирования, мониторинга и оценки и отчетности в рамках «одной программы». Есть возможности для улучшений в плане укрепления горизонтальной подотчетности и транспарентности системы Организации Объединенных Наций на страновом уровне с целью достижения результатов, а также эффективного использования ресурсов. «Один фонд» оказался новаторским механизмом, представляющим собой полезное добавление к существующему организационному финансированию. Он также повышает качество финансирования в счет неосновных средств. На экспериментальном этапе осуществления инициатива «Единство действий» не соответствовала ожиданиям относительно того, что операционные затраты снизятся. Сохраняются также проблемы в сфере упрощения и согласования деловой практики. Они требуют более энергичных системных изменений на уровне штаб-квартир.

124. Инициатива «Единство действий» явилась реальным испытательным полигоном для проверки масштабной программы действий по обеспечению более слаженной и эффективной системы Организации Объединенных Наций на страновом уровне, принципы которой были заявлены в Итоговом документе Всемирного саммита 2005 года. Однако, хотя ее усилия по осуществлению реформы большей частью оцениваются положительно, могут понадобиться более смелые меры для того, чтобы вывести Организацию Объединенных Наций на более всесторонний путь реформ, включая рационализацию ряда подразделений системы Организации Объединенных Наций; реформу мандатов, структур управления и методов финансирования; и новое определение диапазона экспертных знаний в области развития, требующихся от системы Организации Объединенных Наций. Уроки, извлеченные из инициативы «Единство действий», во многом обогатят прения в этом направлении, в особенности посредством согласованного видения реформы, исходящего от государств-членов.

Приложение

Члены Руководящей группы по оценке для проведения независимой оценки уроков, извлеченных в рамках инициативы «Единство действий»

Лилям Флорес Ортега Родригес (Мексика), избранный Председатель Руководящей группы по оценке, научный сотрудник Центра изучения государственного финансирования Палаты депутатов Мексики

Оле Уинклер Андерсен (Дания), заместитель Председателя Руководящей группы по оценке, начальник департамента оценки министерства иностранных дел Дании

Гонсало Перес дель Кастильо (Уругвай), заместитель Председателя Руководящей группы по оценке, старший консультант

Чжаоин Чэнь (Китай), профессор, заместитель генерального директора Национального центра научно-технической оценки Китая

Дьёдонне Блеосси Дахун (Бенин), генеральный директор департамента политики в области развития министерства развития Бенина и старший член Комитета оценки по вопросам государственной политики Бенина

Ааре Яарван (Эстония), экономический советник премьер-министра Эстонии

Белен Санс Луке, избранный Председатель Группы Организации Объединенных Наций по вопросам оценки и руководитель Бюро по вопросам оценки Структуры Организации Объединенных Наций по вопросам гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин

Мануэл душ Сантуш Пиньейру (Кабо-Верде), координатор Центра по вопросам политики и стратегии в Кабо-Верде

Иштван Пошта, инспектор Объединенной инспекционной группы системы Организации Объединенных Наций