



**Организация Объединенных  
Наций по промышленному  
развитию**

Distr.: General  
12 October 2006

Russian  
Original: English

---

**Совет по промышленному развитию**

Тридцать вторая сессия

Вена, 29 ноября - 1 декабря 2006 года

Пункт 3 предварительной повестки дня

**Осуществление Соглашения о сотрудничестве  
с Программой развития Организации Объединенных  
Наций**

**Резюме совместной оценки хода осуществления  
Соглашения о сотрудничестве с Программой  
развития Организации Объединенных Наций**

**Записка Генерального директора**

В соответствии с резолюцией GC.11/Res.5 Генеральной конференции в настоящем документе представлены выводы и рекомендации совместной оценки экспериментального этапа осуществления Соглашения о сотрудничестве с ПРООН.

**I. История вопроса**

1. В своей резолюции GC.11/Res.5 Конференция, в частности просила Генерального директора на основе консультаций с государствами-членами подготовить оценку итогов экспериментального этапа осуществления Соглашения о сотрудничестве с Программой развития Организации Объединенных Наций по его завершении и представить Совету на его тридцать второй сессии результаты и рекомендации в целях принятия соответствующих решений. Во исполнение данного поручения в приложении к настоящей записке представлено резюме доклада, озаглавленного "Совместная оценка хода осуществления Соглашения о сотрудничестве между ЮНИДО и ПРООН".

В целях экономии настоящий документ издан в ограниченном количестве. Просьба к делегатам приносить на заседания свои экземпляры документов.



2. В резюме изложены основные выводы и рекомендации, сделанные в ходе совместной оценки. Доклад был доработан по результатам неофициальных совместных брифингов с государствами-членами, проведенных Группой оценки ЮНИДО и Управлением ПРООН по оценке 3 октября 2006 года в Вене и 9 октября 2006 года в Нью-Йорке, на которых были представлены основные выводы, заключения и рекомендации совместной оценки. В докладе также учтены мнения государств-членов, высказанные ими в ходе данных мероприятий. Полный текст доклада будет совместно опубликован обеими организациями и распространен в установленном порядке.
3. Документацию по данному пункту повестки дня дополнит отдельный доклад Генерального секретаря (IDB.32/14), в котором будут изложены принятые руководством меры по основным заключениям и рекомендациям.

## **II. Меры, которые надлежит принять Совету**

4. Совет, возможно, пожелает принять к сведению настоящую записку и приведенное в приложении резюме доклада.

## Приложение

### Совместная оценка хода осуществления Соглашения о сотрудничестве между ЮНИДО и ПРООН

#### Резюме

##### Введение

1. В настоящем докладе представлены основные выводы и рекомендации, сделанные в ходе совместной оценки хода осуществления Соглашения о сотрудничестве между ЮНИДО и ПРООН от 23 сентября 2004 года (далее – Соглашение), и связанных с ним "Рамок совместных программ технического сотрудничества ЮНИДО/ПРООН в области развития частного сектора", подписанных в тот же день (далее – Рамки технического сотрудничества).

2. Совместная оценка была проделана как независимое исследование при содействии руководителей подразделений ПРООН и ЮНИДО по оценке. В состав группы по оценке входили два независимых консультанта, а также сотрудники подразделений ЮНИДО и ПРООН по оценке. Один из независимых экспертов выполнял функции руководителя группы. Следует отметить, что данное мероприятие представляло собой оценку, а не всесторонний анализ положения дел ввиду ограниченного периода времени, прошедшего с момента подписания Соглашения в сентябре 2004 года, и, как следствие, ограниченных сведений о результатах на местах.

3. Оценка проводилась в период с июня по сентябрь 2006 года. Методика оценки включала изучение справочных документов, анализ около 100 вопросников, разосланных в страновые отделения ПРООН, сотрудникам ЮНИДО на местах и в штаб-квартире и национальным партнерам в правительствах и частном секторе, а также проведение опросов в штаб-квартирах ЮНИДО и ПРООН и организацию аттестационных миссий в четыре страны (Армению, Лаосскую Народно-Демократическую Республику, Никарагуа и Сьерра-Леоне). В целях информирования руководящих органов ЮНИДО и ПРООН о ходе оценки и получения их отзывов в Вене и Нью-Йорке было организовано два брифинга. Критерии оценки хода осуществления соглашения и достигнутых результатов касались не столько общих итогов, сколько процесса работы.

4. В рамках исследования требовалось ответить на два ключевых вопроса:

- *На какой стадии находится осуществление Соглашения, и какие положительные и/или отрицательные факторы влияют на его осуществление*
- *Какие перспективные рекомендации можно предложить в отношении дальнейшего развития и/или корректировки подобного рода взаимодействия на местах и программного сотрудничества в качестве модели?*

##### Соглашение о сотрудничестве и его контекст

5. Соглашение было подписано в сентябре 2004 года Генеральным директором ЮНИДО и Администратором ПРООН. Соглашение было призвано содействовать расширению взаимодействия между двумя организациями с учетом основных областей компетенции ЮНИДО и высокого уровня ее

экспертного потенциала, а также эффективности деятельности ПРООН на страновом уровне и ее способности предоставлять услуги самому различному кругу партнеров. Цель Соглашения о сотрудничестве – укреплять сотрудничество в ряде областей, прежде всего в области развития частного сектора, и создать условия, позволяющие партнерам из государственного и частного секторов в странах деятельности обеих организаций использовать открывающиеся преимущества для повышения эффективности и качества услуг и программ в целях содействия достижению их национальных целей в области развития.

6. Соглашение включает два основных компонента. Оно служит основой для разработки совместных программ технического сотрудничества между ПРООН и ЮНИДО, прежде всего в целях содействия развитию частного сектора в соответствии с рекомендациями, содержащимися в докладе Комиссии Организации Объединенных Наций по вопросам частного сектора и развития (далее Комиссия), озаглавленном "Содействие развитию предпринимательства", а также положениями корпоративной стратегии ЮНИДО. Соглашение о сотрудничестве также предусматривает внедрение новой модели представительства на местах, предусматривающей создание бюро ЮНИДО в рамках страновых отделений ПРООН в 15 странах в течение экспериментального двухлетнего периода. В Соглашении предусмотрено, что в пятилетний срок ЮНИДО намерена расширить свою представленность на страновом уровне, охватив до 80 стран, в том числе за счет рационализации структуры своих отделений на местах и открытия бюро ЮНИДО в страновых отделениях ПРООН" (статья V.5).

7. Комиссия подчеркнула важную роль и участие частного сектора и местных деловых кругов развивающихся стран в борьбе с нищетой и их вклад в достижение целей развития, сформулированных в Декларации тысячелетия. Одна из основных рекомендаций Комиссии заключалась в том, что вопросы развития частного сектора, входящие в круг ведения как ЮНИДО, так и ПРООН, должны решаться по принципу специализации и партнерства. Для ЮНИДО вопрос об эффективной децентрализации деятельности и расширении представленности на местах является одной из приоритетных задач с момента принятия в 1997 году Плана действий в отношении будущей роли и функций ЮНИДО и неоднократно занимал центральное место в повестке дня ее руководящих органов. По итогам проведенной в 2004 году внутренней оценки руководящие органы ЮНИДО рекомендовали расширить представленность ЮНИДО на местах на тщательно спланированной поэтапной основе. Они также рекомендовали Секретариату наладить диалог с ПРООН по данному вопросу.

8. Соглашение о сотрудничестве между ПРООН и ЮНИДО было разработано в процессе прямых переговоров между руководителями этих двух учреждений летом 2004 года. Совпадение интересов позволило обоим руководителям задействовать потенциал соглашения для выполнения рекомендаций Комиссии в соответствии с принципами специализации и партнерства и для создания модели межучрежденческого сотрудничества, основанной на использовании страновых отделений ПРООН в качестве базы для оказания охваченным программами странам технической помощи по линии ЮНИДО.

9. Соглашение активно обсуждалось в рамках консультаций с государствами – членами ЮНИДО, с учетом которых руководящими органами

ЮНИДО был принят ряд соответствующих решений<sup>1</sup>. Соглашение было также представлено Исполнительному совету ПРООН, однако не стало предметом какого-либо конкретного решения.

#### **Ход осуществления Соглашения**

10. Соглашение отражает мнения руководителей двух учреждений и было разработано и согласовано под их активным руководством. По инициативе своих руководителей обе организации оперативно приступили к созданию бюро и начали диалог на страновом уровне, в процессе которого были разработаны новые совместные программы развития частного сектора (СПРЧС).

11. Несмотря на первоначальные задержки и целый ряд сдерживающих факторов, осуществление этих двух компонентов Соглашения (бюро ЮНИДО и СПРЧС) в целом проходило удовлетворительно.

12. К настоящему времени создано 13 из 15 предусмотренных Соглашением бюро ЮНИДО (БЮ), которые были укомплектованы высококвалифицированными специалистами в должности начальников подразделений по операциям ЮНИДО (НП). Открытие бюро повысило уровень информированности о ЮНИДО в правительственных кругах, частном секторе и страновых группах Организации Объединенных Наций. Начальники подразделений по операциям ЮНИДО активно участвуют в процессах планирования как в рамках Организации Объединенных Наций, так и на национальном уровне, в течение непродолжительного периода своей службы активно изыскивая возможности содействия разработке ЮНДАФ. В своих ответах на вопросник-обследование старшие руководители страновых отделений ПРООН, в которых были созданы бюро ЮНИДО, дали высокую оценку деятельности назначенных НП, отметив, что их работа оправдала и даже превзошла ожидания.

13. В своих ответах на вопросник представители всех опрашиваемых групп отметили, что бюро ЮНИДО зарекомендовали себя как эффективное средство представления, пропаганды и поддержки совместного потенциала ПРООН и ЮНИДО по удовлетворению потребностей стран, и выразили надежду на дальнейшее совершенствование их работы в будущем. Все опрошенные представители ПРООН высказались за открытие бюро ЮНИДО и в других странах в целях обеспечения доступа стран к техническим услугам ЮНИДО.

14. В соответствии с положениями Соглашения ПРООН безвозмездно предоставила бюро ЮНИДО служебные помещения и прочую оперативную поддержку на местах на первые два года их работы, для чего Администратором было сделано специальное исключение из утвержденного ПРООН в июне 2003 года положения о возмещении учреждениями Организации Объединенных Наций расходов на уровне страновых программ.

15. Оценка осуществления Соглашения проводилась по пяти критериям<sup>2</sup>, которые в общих чертах включают:

- новые совместные проекты и программы в области развития частного сектора (РЧС) и других сферах;
- новые проекты и программы ЮНИДО;

<sup>1</sup> Перечень всех соответствующих решений и резолюций имеется в Секретариате ЮНИДО.

<sup>2</sup> Из документа "Критерии отбора и оценки эффективности бюро ЮНИДО", IDB.29/CRP.4.

- повышение авторитета ЮНИДО при разработке программ Организации Объединенных Наций;
- мобилизация средств на новые проекты и программы;
- потенциальная окупаемость новых проектов и программ.

16. По первым трем критериям оценки отмечен заметный прогресс.

17. В рамках Соглашения ведется активная работа по подготовке совместных проектов и программ в области РЧС и в других сферах. В настоящее время разрабатываются 33 совместные программы на общую сумму около 80 млн. долларов США. Четырнадцать программ разрабатываются в рамках технического сотрудничества по РЧС. Общий бюджет программ, уже разработанных в рамках технического сотрудничества, составляет 52,6 млн. долларов США.

18. Бюро ЮНИДО сообщают о разработке 42 новых проектов программ ЮНИДО на общую сумму около 30 млн. долларов США. Однако следует отметить, что эти данные являются ориентировочными и что фактический объем будет зависеть от результативности работы по мобилизации ресурсов.

19. С учетом относительно короткого срока, прошедшего с момента подписания соглашения и начала работы бюро (от 9 до 18 месяцев), такой объем подготовительной работы, по мнению группы по оценке, является весьма значительным.

20. Что касается мобилизации ресурсов, то бюро во многих странах только начинают заниматься данной работой, и достигнутые результаты пока не соответствуют ожиданиям. Обе организации выделили около 1,6 млн. долл. США в виде основных средств на реализацию трех наиболее перспективных СПРЧС (Лаосская Народно-Демократическая Республика, Объединенная Республика Танзания, Руанда). К настоящему времени началось осуществление этих трех программ. По сообщениям НП, с начала действия Соглашения в странах, где открыты бюро, обеспечена мобилизация в общей сложности 4,1 млн. долларов США. Однако во многих случаях под "привлеченными средствами" имеются в виду полученные НП неофициальные обязательства выделить средства, которые еще официально не утверждены донорами.

21. От результативности работы по мобилизации ресурсов будет зависеть потенциальная окупаемость проектов и программ. Маловероятно, что поступления, полученные в виде компенсации за вспомогательные расходы по осуществлению, смогут окупить расходы бюро, как это предусмотрено в Соглашении. Потенциальная окупаемость новых проектов и программ является нереалистичным показателем успеха, особенно в кратко- и среднесрочной перспективе.

22. При изучении документации по СПРЧС было установлено высокое качество большинства документов. Под качеством документа понимались логичность и ясность изложения, а также их соответствие передовым методам составления программ. Группой по оценке были, в частности, отмечены следующие моменты:

- при разработке всех программ прилагались усилия для того, чтобы обеспечить актуальность и соответствие СПРЧС национальным приоритетам и стратегиям;

- все СПРЧС предусматривают меры координации деятельности с другими донорами, как правило, в контексте национальных программ, а также на основе тщательного анализа ситуации с донорской помощью;
- все программы ориентированы на результаты и предусматривают четкие конечные цели и конкретные итоги деятельности;
- механизмы осуществления, как правило, недостаточно ясны из-за непроработанности данных вопросов в рамках технического сотрудничества.

23. К настоящему моменту ЮНИДО вложила в разработку совместных программ по РЧС в рамках технического сотрудничества около 500 000 долларов США. Расходы на разработку данных программ со стороны ПРООН покрывались страновыми отделениями отдельно в каждой стране. Высокое качество программных документов и совокупный бюджет уже разработанных в рамках технического сотрудничества совместных программ, составляющий 52,6 млн. долл. США, свидетельствует об эффективности проделанной работы. Реальная отдача и результативность подготовительной работы будут зависеть от числа программ, которые будут в конечном итоге обеспечены финансированием и осуществлены.

#### **Основные вопросы, связанные с осуществлением Соглашения**

24. В процессе осуществления Соглашения возник ряд вопросов, касающихся условий и структуры Соглашения и порядка его совместного осуществления двумя учреждениями. Основные вопросы изложены ниже.

25. Первоначальный директивный подход был необходим. Соглашение о сотрудничестве было заключено по инициативе руководителей учреждений и, таким образом, приобрело большую политическую важность для обеих организаций. Старшие сотрудники обеих организаций испытывали давление со стороны руководства, которое настаивало на заключении Соглашения без проведения критического анализа и подготовки технико-экономического обоснования для выявления потенциальных проблем и выработки стратегии их решения. Однако такой директивный подход был необходим, чтобы придать импульс работе над Соглашением и преодолеть первоначальную организационную инертность, бюрократические препятствия и другие сдерживающие факторы.

26. Была выбрана неверная методика проведения экспериментального этапа. Положения Соглашения не обеспечивают достаточной гибкости при проведении экспериментального этапа. В нем не было предусмотрено механизма адаптации на экспериментальной стадии его осуществления. Это весьма серьезное упущение, поскольку любое экспериментальное мероприятие требует наличия эффективного механизма контроля и обратной связи, позволяющего определять и вносить необходимые коррективы.

27. Недостаточно продуманы механизмы совместного управления. Хотя в Соглашении отмечается значение создания соответствующих механизмов управления, в нем не предусмотрено никаких формальных структур совместного управления, необходимых для осуществления совместного контроля, подготовки отчетности, решения проблем и выработки стратегических решений. Кроме того, Соглашение не обеспечивает полноценного участия в процессе управления на местном уровне (страновые отделения ПРООН и бюро ЮНИДО). Подобные механизмы, и в первую очередь механизм обратной связи, особенно важны при осуществлении экспериментальных мероприятий, предусмотренных в рамках соглашений.

28. Сложность управления усугублялась и тем обстоятельством, что страны размещения бюро ЮНИДО и страны осуществления СПРЧС отбирались и согласовывались двумя организациями на основе разных критериев и рассматривались как отдельные эксперименты.

29. Была недооценена необходимость разработки совместной стратегии осуществления. Высшее руководство обоих учреждений недооценило масштабы изменений в работе обеих организаций, которые повлечет за собой принятие Соглашения, и не сумело разработать эффективную совместную стратегию его осуществления. Необходимо было разработать стратегию преобразований, принимая во внимание следующее:

- как обеспечить учет различий между двумя организациями с точки зрения их размера, степени децентрализации и процедур принятия решений;
- как можно способствовать более глубокому взаимному пониманию программных подходов, сравнительных преимуществ и культуры обеих организаций;
- как следует работать, чтобы преодолеть негативное или безразличное отношение к Соглашению среди сотрудников обеих организаций и заручиться поддержкой соответствующих страновых отделений ПРООН, которым предложено принять участие в расходах на осуществление Соглашения;
- необходимость создания эффективных механизмов связи между штаб-квартирами и отделениями на местах;
- необходимость разработки совместных систем и методик работы в различных областях, особенно в области разработки совместных программ по РЧС и обмена знаниями;
- необходимость объединения усилий ПРООН и ЮНИДО, направленных на осуществление двух основных компонентов Соглашения;
- необходимость создания совместной системы отчетности для совместного сбора данных и анализа деятельности, осуществляемой в рамках Соглашения.

30. Различное время принятия ответных мер двумя организациями привело к несоответствию между ожиданиями и реальными результатами. В Соглашении не было придано должного значения тому факту, что основная роль в его осуществлении на местах будет принадлежать страновым отделениям. Поскольку ПРООН в своей деятельности ориентируется на специфику и условия отдельных стран и разрабатывает свои программы исходя из их конкретных потребностей, ее страновым отделениям потребовалось определенное время для того, чтобы понять и осознать обязательства ПРООН по отношению к бюро ЮНИДО. В результате отмены положения о возмещении затрат им было предложено оплачивать вспомогательные административные расходы бюро ЮНИДО из собственных внебюджетных ресурсов. По этой причине первоначальная реакция страновых отделений ПРООН на требование об оказании оперативной поддержки бюро ЮНИДО в течение экспериментального двухлетнего периода была нерешительной и менее активной, чем ожидалось. В ЮНИДО, с другой стороны, принят более централизованный принцип принятия решений, и поэтому Организация оперативно приступила к осуществлению Соглашения. Различное время ответной реакции со стороны двух организаций привело к разрыву между ожиданиями и реальными результатами. Со временем многие вопросы оперативной поддержки были решены, однако до сих пор не урегулирован



целый ряд вопросов, касающихся, в частности, материально-технического обеспечения и финансирования текущей деятельности.

31. Недостаточно использован потенциал совместной разработки программ по РЧС, а также других форм сотрудничества. Обе организации и рамки технического сотрудничества по РЧС используют разные концепции и приоритеты в области развития частного сектора. До сих пор мало сделано для выработки ясной концепции. Поскольку основной упор сделан на разработку совместных программ в области РЧС и значительно меньше внимания уделено таким менее амбициозным формам сотрудничества, как обмен знаниями и создание сетей, не была изучена возможность совместной разработки учебных руководств, программных пакетов и совместных исследовательских проектов. Группа по оценке считает, что в данной области были использованы не все возможности и что в ней имеется огромный потенциал для сотрудничества. Кроме того, было указано, что отсутствие четкой взаимосвязи между различными программными инструментами на страновом уровне (ЮНДАФ, комплексные программы ЮНИДО, совместные программы) создает путаницу.

32. Не полностью осознан потенциал совместной деятельности в области РЧС. Опрос сотрудников ПРООН в штаб-квартире и некоторых страновых отделениях показал, что многие из них мало интересуются работой ЮНИДО за рамками конкретных вопросов РЧС, непосредственно связанных с их собственной деятельностью, включая, в частности, пропагандистскую работу, разработку рекомендаций по улучшению условий для предпринимательской деятельности и содействие развитию малых и средних предприятий. Данные вопросы определяются приоритетами конкретных стран. Вместе с тем более глубокое понимание различных аспектов работы ЮНИДО позволило бы оптимизировать их использование и эффективнее способствовать развитию человеческого потенциала, снижению уровня нищеты, достижению ЦРТ и других крупномасштабных целей организации. Еще одним фактором, который в некоторых случаях препятствовал более тесному сотрудничеству в области развития частного сектора, стала конкуренция (реальная или мнимая) за финансирование на страновом уровне.

33. НП обладают высокой квалификацией, однако требуется решение ряда кадровых вопросов. ЮНИДО отобрала высококвалифицированных и инициативных кандидатов на должности НП. Вместе с тем в ходе оценки был выявлен ряд неурегулированных кадровых вопросов, связанных с НП, включая отсутствие ясности в отношении продвижения по службе, механизмов отчетности и контроля, круга служебных обязанностей и порядка оценки качества работы. Решение данных вопросов имеет важное значение для привлечения наиболее квалифицированных кадров на долгосрочной основе.

34. На эффективности работы НП негативно сказался целый ряд факторов:

- отсутствие четкого понимания представительских функций НП и возможностей их участия в работе страновых групп Организации Объединенных Наций. В соответствии с Соглашением представительские функции возложены на представителей-резидентов ЮНИДО, в то же время, согласно должностной инструкции, НП также представляют ЮНИДО в стране пребывания;
- неравномерность и частые задержки в предоставлении технической поддержки из штаб-квартиры ЮНИДО. НП нуждаются в получении технической и специализированной экспертной информации из штаб-квартиры ЮНИДО для своей консультативной деятельности;
- чрезмерный акцент на мобилизацию ресурсов в Соглашении;

- отсутствие четкого круга обязанностей НП (например, в должностной инструкции не упоминается о роли НП в разработке СПРЧС);
- отсутствие бюджетного финансирования деятельности НП помимо оперативной поддержки по линии ПРООН.

35. Отсутствие согласованности с политикой ГООНВР и/или недостаточное понимание ее приоритетов. Поскольку рамки технического сотрудничества представляют собой двустороннее соглашение, заключенное за рамками межучрежденческой системы возмещения расходов, в них не упомянута деятельность Группы Организации Объединенных Наций по вопросам развития (ГООНВР) в области разработки совместных программ. В Соглашении четко сказано, что формат СПРЧС должен "соответствовать форматам, предусмотренным в Руководстве ПРООН по программам" (статья 4.4). Такой порядок ставит ЮНИДО в положение подрядчика по отношению к ПРООН и допускает потенциальную возможность покрытия чрезмерных вспомогательных расходов за счет средств, предоставляемых участвующими в затратах донорами. Это противоречит духу партнерства, заложенному в основу Соглашения. При разработке рамок технического сотрудничества для осуществления совместных межучрежденческих программ Организации Объединенных Наций следовало бы в полной мере учитывать принципы и процедуры разработки совместных программ, сформулированные Отделением ГООНВР<sup>3</sup>.

36. Были недооценены трудности, связанные с мобилизацией ресурсов. Руководство ЮНИДО возлагало большие надежды на значительное увеличение объемов мобилизуемых ресурсов и исходило из этого при разработке программ по РЧС. Как представляется, такой оптимизм отчасти объясняется ожидаемой поддержкой со стороны доноров, которую последние, во всяком случае в своих выступлениях в своих штаб-квартирах, высказывали по поводу объединения или координации усилий. В докладах аттестационных миссий в страны отмечался рост обеспокоенности доноров в отношении фактической эффективности совместных усилий. В целом ряде случаев правительственная поддержка, которая часто является необходимым условием для эффективной мобилизации ресурсов, вопреки ожиданиям так и не была предоставлена. С учетом того, что ни одна из организаций не может в полном объеме финансировать совместные программы, избранный подход к совместной мобилизации средств оказался неэффективным. Новая система оказания помощи и, в частности, программа унификации и согласования усилий требуют новых подходов к разработке условий осуществления проектов и программ.

37. Стратегия финансирования была нереалистичной и неадекватной. Финансирование 15 бюро ЮНИДО предусмотрено только на двухлетний период, а более долгосрочная стратегия финансирования определена весьма условно. В Соглашении отражено ожидание, что в перспективе полученные доходы в качестве вспомогательных расходов от осуществления новых программ будут компенсировать расходы бюро<sup>4</sup>. В какой степени прибыль от дополнительного объема технического сотрудничества сможет окупить

<sup>3</sup> Отделение ГООНВР является секретариатом ГООНВР. Круг его обязанностей включает в себя содействие осуществлению принципов и процедур реформирования Организации Объединенных Наций, включая унификацию рабочих процедур.

<sup>4</sup> Статья 5.3.k предусматривает "закрытие бюро ЮНИДО, если через два года после начала своей деятельности они окажутся не в состоянии разработать программы и проекты, способные обеспечить достаточную прибыль для покрытия расходов бюро ЮНИДО".

дополнительные расходы бюро, зависит от целого ряда факторов. К таким факторам, которые никак не зависят от НП, относятся:

- наличие ресурсов на разработку программ (ресурсы были выделены в основном на разработку СПРЧС в странах их предполагаемого осуществления на экспериментальном этапе и в значительно меньшем объеме – на деятельность в других программных областях или в других странах);
- выбор ЮНИДО в качестве учреждения-исполнителя совместно разработанных утвержденных программ (на ЮНИДО могут быть возложены функции исполнителя только части совместной программы или же их исполнение может иметь место на других условиях, например на основе двусторонних соглашений);
- сроки, необходимые для мобилизации ресурсов и утверждения программ;
- величина согласованной с донором ставки вспомогательных расходов ЮНИДО;
- темпы осуществления программ ЮНИДО.

38. С учетом всех этих факторов достичь финансовой самодостаточности на основе окупаемости затрат в установленный двухлетний срок с момента открытия бюро, по всей видимости, не удастся. Бюро не смогут продолжать работу по завершении экспериментального этапа, пока не будет разработана новая стратегия финансирования их эксплуатационных расходов.

39. Чрезмерный акцент на мобилизации ресурсов не позволяет НП уделять достаточное внимание другим аспектам деятельности. Соглашение косвенно требует, чтобы НП уделяли приоритетное внимание мобилизации ресурсов, чтобы избежать упразднения своих должностей. Данное требование становится главным показателем эффективности работы НП. Это обстоятельство не позволяет НП уделять достаточное внимание другим аспектам деятельности, которые имеют не меньшую важность и актуальность для стран. Такая деятельность включает пропаганду РЧС, предоставление рекомендаций и информации правительствам и частному сектору, а также работу по координации деятельности в рамках системы Организации Объединенных Наций.

#### **Основные выводы**

40. Настоящие выводы носят лишь предварительный характер. Короткий период времени, прошедший с начала осуществления Соглашения, не позволяет в полной степени оценить эффективность работы бюро и осуществления СПРЧС. Большинство выводов касается результативности осуществления Соглашения на текущий момент.

41. Перспективы успеха. Достигнутые к настоящему моменту результаты осуществления свидетельствуют о перспективности совместной деятельности по содействию развитию частного сектора и расширению представленности ЮНИДО в большинстве стран, участвующих в экспериментальном этапе осуществления Соглашения. Такие положительные результаты примечательны еще и потому, что они были достигнуты несмотря на многочисленные недостатки Соглашения и проблемы в ходе его осуществления. Даже после столь короткого периода осуществления все заинтересованные стороны, принявшие участие в данной оценке, признают, что подобное сотрудничество имеет определенные перспективы. Таким образом, группа по оценке полагает,

что такое сотрудничество следует продолжать, но что при этом в порядок его осуществления необходимо внести значительные изменения.

42. Актуальность инициативы. Соглашение, с его упором на развитие частного сектора в интересах неимущих слоев населения, весьма актуально как для ПРООН, так и для ЮНИДО, с учетом их приверженности целям развития, поставленным в Декларации тысячелетия, в которых особое внимание уделено снижению уровня нищеты. Кроме того, обе организации взаимодополняют друг друга, поскольку ЮНИДО имеет необходимый опыт и специальные знания в области развития частного сектора, а ПРООН обладает большим организаторским потенциалом на страновом уровне и способна составить более четкое представление об условиях, необходимых для обеспечения экономического роста в интересах беднейшего населения. Соглашение является исходным пунктом для взаимного обучения и плодотворного обмена идеями по данным вопросам.

43. Бюро ЮНИДО важны еще с двух точек зрения. Во-первых, для государств-членов, желающих получить более широкий доступ к экспертному потенциалу ЮНИДО, и, во-вторых, для обеспечения большей слаженности действий системы Организации Объединенных Наций на страновом уровне за счет использования потенциала ПРООН.

44. Эффективный подход к развитию национального экспертного потенциала. Создание бюро ЮНИДО стало ценным вкладом в развитие национального потенциала и эффективным средством привлечения высококвалифицированных национальных специалистов. Назначение НП осуществлялось на основе транспарентного процесса квалификационного отбора и оказалось эффективным способом для расширения присутствия на страновом уровне и обеспечения большей доступности консультаций и экспертных услуг в областях, охваченных Соглашением, для представителей государственного и частного секторов. Необходимым условием эффективности такого подхода являются всестороннее осознание и признание национальными властями преимуществ участия национальных технических специалистов, открытое и поощрительное отношение ПРООН к участию СГООН, а также эффективная материально-техническая поддержка со стороны ЮНИДО.

45. Экономически эффективный подход. Открытие бюро ЮНИДО с назначением на должности НП национальных специалистов представляется более экономичным вариантом обеспечения присутствия ЮНИДО в ряде стран по сравнению с открытием полноценных представительств. НП и страновые представители имеют аналогичные должностные обязанности (за исключением официальных представительских функций). Однако, в то время как расходы на одну должность странового представителя составляют 350 000 долл. США в год (включая расходы на административно-технический персонал и конторские издержки), одна должность НП обходится в 100 000 долл. США в год. Хотя оба кадровых подхода взаимосвязаны, БЮ могут служить привлекательной альтернативой расширению сети представительств ЮНИДО на местах. С учетом продемонстрированных и потенциальных преимуществ такого подхода БЮ, несомненно, являются хорошей альтернативой полному отсутствию представительств.

46. Соглашение и стратегия его осуществления должны быть пересмотрены. Соглашение необходимо пересмотреть для устранения отмеченных выше недостатков. Кроме того, обеим организациям следует разработать эффективную стратегию осуществления, с тем чтобы преодолеть недостатки, перечисленные выше в главе "вопросы осуществления", и обеспечить эффективность и результативность дальнейшей работы.

47. Необходимо срочно разработать новый подход к обеспечению финансовой устойчивости бюро. По мнению группы по оценке, предусмотренная в Соглашении стратегия финансирования бюро является не только нереалистичной, как отмечено в пункте 37 выше, но и неадекватной, поскольку она не предусматривает долгосрочных решений и вариантов финансирования бюро ЮНИДО за пределами экспериментального двухлетнего периода.

### **Рекомендации**

48. В настоящем разделе полностью приведены рекомендации, изложенные в основном докладе. Рекомендации предназначены для рассмотрения руководством соответствующих организаций, а в тех случаях, когда они касаются финансовых и стратегических вопросов, – их руководящими органами. Рекомендации следует рассматривать в комплексе с ответными мерами руководства, принимаемыми совместно или по отдельности обеими организациями.

Рекомендация 1. Дальнейшее осуществление Соглашения на поэтапной основе с внесением необходимых изменений

49. Дальнейшее осуществление Соглашения в течение предусмотренного первоначального пятилетнего срока. Вместе с тем необходимо существенно усовершенствовать и скорректировать стратегию осуществления и разработать более эффективный механизм совместного управления. Кроме этого, следует пересмотреть вопросы финансирования и обеспечения устойчивости.

50. Обеим организациям следует преодолеть двусторонний характер Соглашения и согласовать его дальнейшее осуществление с соответствующими организационными мероприятиями, проводимыми в связи с новыми инициативами по реформированию учреждений системы Организации Объединенных Наций на страновом уровне.

51. Для устранения сдерживающих факторов, встретившихся в ходе осуществления Соглашения, сторонам следует либо пересмотреть имеющееся Соглашение, либо разработать к нему практическое добавление, с тем чтобы определить порядок дальнейшего осуществления и разрешить проблемы, выявленные в ходе оценки. Группа по оценке рекомендует следовать второму подходу, который является менее формальным и более оперативным и может быть осуществлен в более сжатые сроки и с меньшими затратами. Какой бы подход ни был принят, в конечном итоге должен быть создан динамичный документ, который можно будет адаптировать к меняющимся условиям<sup>5</sup>.

52. В новом документе следует четко определить предполагаемую стратегию сотрудничества по вопросам, которые были включены в Соглашение, но не были достаточно четко проработаны и/или реализованы, а именно:

а) ясность концепции и взаимодополняемость программ в области развития частного сектора;

б) четкая взаимосвязь между двумя основными компонентами Соглашения;

<sup>5</sup> Статья 5.3.с Соглашения предусматривает, что "... исходя из итогов оценки, ЮНИДО на основе консультаций с ПРООН расширяет сеть бюро ЮНИДО на другие страны, корректирует методику или механизмы осуществления или продлевает экспериментальный этап".

с) порядок разработки совместных программ во всех областях, охваченных Соглашением, включая разработку идей и содержания программ и проектов и распределение средств;

d) сотрудничество обеих организаций на страновом уровне в деле мобилизации ресурсов под руководством соответствующих правительств, а также совместная пропагандистская деятельность на высоком уровне и мобилизация ресурсов в столицах государств-доноров;

e) четко определенная совместная стратегия деятельности (см. подробную рекомендацию ниже);

f) проведение всесторонней оценки в конце пятилетнего периода, охватываемого Соглашением.

53. Следует применять поэтапный подход, включающий следующие меры:

a) дальнейшее функционирование бюро в 13 странах на экспериментальной основе и создание еще двух бюро, предусмотренных на экспериментальный период. В соответствии с положениями Соглашения ПРООН будет покрывать вспомогательные расходы на бюро ЮНИДО в течение двухлетнего периода начиная с момента создания каждого из них;

b) дальнейшее осуществление начатых действий с целью постепенного преобразования координационных центров ЮНИДО в бюро ЮНИДО. Деятельность в этом направлении надлежит осуществлять на основе всесторонних консультаций с принимающими странами и ПРООН и в соответствии с рекомендациями, вынесенными по результатам оценки;

c) с учетом уже выявленных в ходе оценки преимуществ следует принимать меры по постепенному расширению сети бюро ЮНИДО при условии обеспечения финансирования и создания рекомендованных механизмов управления. Любое решение о таком расширении должно основываться главным образом на заинтересованности как страны-получателя, так и странового отделения в размещении у себя бюро. Потребуется, возможно, вновь рассмотреть вопрос о долгосрочной цели распространить сеть БЮ на 50 стран.

54. Для обеспечения бесперебойного продолжения операций бюро и реализации выгод от уже произведенных инвестиций критерии в отношении любого закрытия бюро не должны учитывать содержащиеся в Соглашении положения о самофинансировании и их надлежит основывать главным образом на интересах страны-получателя готовности странового отделения и далее выполнять функции принимающей бюро стороны.

55. При сохранении акцента на совместные программы развития частного сектора следует также содействовать выявлению других основных областей сотрудничества, таких, как энергетика и окружающая среда, которые уже включены в Соглашение, но на настоящий момент активно не осуществляются.

#### Рекомендация 2. Разработка устойчивого механизма финансирования бюро ЮНИДО

56. В целях обеспечения устойчивости и увеличения числа бюро ЮНИДО следует разработать надежный механизм финансирования на последующий период по завершении двухлетнего экспериментального этапа. Подобная стратегия финансирования должна опираться на обязательство ПРООН осуществлять финансирование программ на страновом уровне в рамках более широких приоритетных потребностей стран.

57. Финансирование оперативных расходов по завершении экспериментального периода включает в себя следующие варианты, которые могут использоваться по отдельности или в любом сочетании.

- a) ЮНИДО:
  - i) покрытие оперативных расходов из регулярного бюджета ЮНИДО;
  - ii) целевое покрытие вспомогательных расходов за счет средств на осуществление программ ЮНИДО. Для определения порядка расходов и компенсирующих их поступлений от Центральных учреждений ЮНИДО потребуется четко определить те проекты, которые разработаны по результатам деятельности бюро ЮНИДО, и снимать со счетов часть соответствующих поступлений; от страновых отделений ПРООН потребуется также определить фактические расходы на операции бюро по каждой отдельной стране;
  - iii) упразднение должностей страновых представителей ЮНИДО и перераспределение ресурсов на бюро;
- b) другие партнеры:
  - i) увеличение объема добровольных взносов в ПРООН и ЮНИДО по схеме взноса Бельгии в ПРООН;
  - ii) инициативы в области реформирования Организации Объединенных Наций для финансирования координации на страновом уровне;
  - iii) распределение расходов со странами, в которых расположены бюро;
  - iv) взносы ПРООН на страновом уровне на основе разработки программ/проектов.

Рекомендация 3. Дальнейшее сотрудничество согласно рамкам сотрудничества в области РЧС

58. Дальнейшее сотрудничество согласно рамкам сотрудничества в области РЧС с учетом усовершенствованных механизмов разработки совместных программ и подтверждения приверженности обмену знаниями и при условии участия ЮНИДО в РЧС и других сетях знаний, актуальных для Соглашения.

59. Обеим организациям следует выделять достаточный объем ресурсов на проведение всеобъемлющего странового анализа в качестве основы для эффективной подготовки программ.

60. До рассмотрения любой возможности расширения совместных программ в области РЧС самое приоритетное внимание следует уделять совместным усилиям по мобилизации ресурсов на глобальном уровне, как это предусмотрено в рамках сотрудничества, но не осуществляется на практике<sup>6</sup>. Кроме того, организациям-партнерам следует изыскать возможности для создания совместного целевого фонда. В каждой из охваченных программами стран следует осуществлять мобилизацию ресурсов на страновом уровне под руководством координатора-резидента.

<sup>6</sup> См. статью 6.1.1 – На глобальном уровне: совместное представление инициатив штаб-квартирам основных потенциальных доноров; и совместная мобилизация средств для осуществления конкретных мероприятий, включая разработку программ по странам и виды деятельности, указанные в статье 4.5.

#### Рекомендация 4. Разработка совместной стратегии осуществления Соглашения

61. Создание официального совместного механизма/совместной группы по вопросам управления для осуществления на постоянной основе руководства осуществлением Соглашения и рамок сотрудничества. Такая деятельность будет включать в себя мониторинг, выявление и решение оперативных проблем в связи с соглашением и рамками сотрудничества, а также выполнение рекомендаций относительно взаимно согласованных изменений. Первым шагом в этом направлении будет осуществление контроля за выполнением рекомендаций, изложенных в настоящей оценке и согласованных руководством обеих организаций. В каждой организации должен быть назначен один координатор в отношении всего Соглашения. Точный характер такого механизма потребует разработать в результате интенсивных консультаций между организациями-партнерами.

62. На страновом уровне на основе консультаций с представителем-резидентом ПРООН следует на официальной основе установить рабочие договоренности относительно определения конкретных взаимных обязанностей (программные приоритеты, участие СГООН, мобилизация ресурсов, техническая и оперативная поддержка и т.д.). В процессе установления конкретных страновых условий и требований договоренности на страновом уровне должны разрабатываться не на специальной основе, а в рамках общих предусмотренных в соглашении условий последовательного сотрудничества.

#### Рекомендация 5. Рекомендуемые меры для ЮНИДО

63. Дальнейшее осуществление Соглашения в контексте общей корпоративной стратегии ЮНИДО в отношении программно-страновых партнерских отношений в рамках Организации Объединенных Наций, а также организационных мер реагирования на инициативы по реформированию Организации Объединенных Наций. Для этого потребуются принимать среднесрочные и долгосрочные решения относительно наиболее приемлемых и реальных с финансовой точки зрения условиях и о сочетании вариантов расширения представленности на страновом уровне (региональные отделения, страновые отделения, бюро ЮНИДО). По мере развития событий в четком поле зрения руководства должны находиться такие вопросы, как выбор вида представительства, категория направления персонала на работу на страновом уровне (международная/национальная), уровень полномочий, рационализации услуг по технической поддержке, делегирование управленческих функций и установление последовательности программирования и инициатив, выдвигаемых странами и т.д.

64. Включение НП в общую организационную структуру ЮНИДО. Полное включение НП в рамки политики в области людских ресурсов и другие соответствующие программные документы и административные инструкции. Укрепление механизма координации деятельности на местах с целью обеспечить надлежащий мониторинг и контроль за выполнением планов работы бюро, а также улучшение процедур технической поддержки и направления информации в адрес бюро Центральными учреждениями ЮНИДО и региональными отделениями.

65. Решение вопросов о взаимоотношениях:

а) уточнение порядка отчетности и надзора во взаимоотношениях между бюро ЮНИДО и представителем-резидентом ПРООН;



b) уточнение административно-технических взаимоотношений и порядка отчетности между бюро и Центральными учреждениями ЮНИДО, а также, в контексте новой политики ЮНИДО в отношении мобильности на места, региональными отделениями;

c) уточнения взаимосвязи между комплексными программами, автономными проектами и совместными программами, а также роли НП в деятельности по поддержке всех таких механизмов технического сотрудничества.

66. Изучение вопроса о постепенном росте делегирования административных и финансовых полномочий и отчетности НП в контексте единообразной политики (в отличие от применяемой в настоящее время на специальной основе практики). Выделение исходных средств на разработку программ и консультации и уточнение вопроса о руководстве разработкой и осуществлением программ на страновом уровне (совместные программы, комплексные программы).

67. Включение в программу и бюджеты на 2008-2009 годы финансовых последствий постепенного увеличения числа бюро ЮНИДО.

#### Рекомендация 6. Рекомендуемые меры для ПРООН

68. Дальнейшее осуществление Соглашения на основе вновь подтвержденного обязательства осуществлять его и в контексте общей корпоративной стратегии ПРООН в отношении программно-страновых партнерских отношений Организации Объединенных Наций, а также организационных мер реагирования на инициативы по реформированию Организации Объединенных Наций.

69. Расширение договоренности о связях между штаб-квартирами и страновыми отделениями. Подготовка четких инструкций для представителей-резидентов ПРООН с четким разграничением функций и обязательств согласно Соглашению, касающемуся, в частности, составления совместных программ, совместной мобилизации ресурсов, участия НП в СГООН, мониторинга и оценки на основе результатов. Эти меры будут способствовать получению более четкого представления о задачах и преимуществах Соглашения.

70. Начало процесса обмена знаниями и установления сетевых отношений с партнерами ЮНИДО в соответствии с положениями Соглашения с целью обеспечить доступ к соответствующим сетям знаний ПРООН и участие в них, а также распространение информации об опыте и знаниях обоих учреждений с помощью совместных каналов и сетей связи.

71. Изучение возможности создания совместных групп ЮНИДО и ПРООН по РЧС на базе региональных центров ПРООН, в частности в африканском регионе, где уже налажено сотрудничество по ряду вопросов. Такая возможность была отмечена в Соглашении о сотрудничестве, но еще не изучалась.

#### Перспективы, выходящие за рамки Соглашения

72. В духе реформирования Организации Объединенных Наций Соглашение представляет собой новую модель межучрежденческого сотрудничества и представительства на местах путем создания бюро ЮНИДО в страновых отделениях ПРООН. Экспериментальный этап подтверждает реальность стратегического партнерства между таким специализированным учреждением средних масштабов, стремящимся расширить свою представленность на

местах с использованием экономически эффективных методов, как ЮНИДО, и ПРООН.

73. Экспериментальный этап свидетельствует также о возможности оптимального использования имеющегося на национальном уровне высокого экспертного потенциала для наращивания национального потенциала и инвестирования в него.

74. Делать окончательные выводы относительно распространения этой новой модели на другие учреждения преждевременно. Вместе с тем Соглашение, возможно, имеет последствия, выходящие за рамки ЮНИДО и ПРООН, в качестве возможной модели соглашений о размещении учреждений Организации Объединенных Наций, не представленных на местах. В этой связи накоплен определенный организационный опыт, который может быть полезным и за рамками ЮНИДО и ПРООН.

75. Этот опыт включает в себя следующее:

а) залогом успеха являются традиции сотрудничества, наличие общих приоритетов, а также приверженность целям и наличие стратегического видения на высшем уровне;

б) решающее значение для начала и дальнейшего осуществления процесса сотрудничества имеют устойчивая заинтересованность участвующих сторон и директивные указания государств-членов. В то же время, как свидетельствует накопленный опыт, финансовая поддержка не является автоматическим результатом сотрудничества;

с) инновации и преобразования невозможны при отсутствии затрат и требуют ресурсов. Негибкая финансовая политика сужает перспективы достижения успешных результатов. Потенциальные выгоды для соответствующей страны и участвующих организаций выходят далеко за рамки валютной или финансовой ценности разрабатываемых программ и проектов. Сведение масштабных задач к получению учреждениями дохода благодаря разработке программ и вспомогательным расходам чревато риском сокращения других выгод для стран (консультирование, доступ к знаниям, сетевые отношения и т.д.);

д) несмотря на жесткий характер организационных процедур, взаимодействие на страновом уровне может обеспечивать преодоление барьеров, создаваемых различными организационными культурами и отсутствием взаимопонимания, а также в состоянии обеспечивать более эффективную поддержку на страновом уровне обеими организациями.