



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

Distr.: General
27 November 2012
Russian
Original: English

Первая очередная сессия 2013 года
28 января – 1 февраля 2013 года, Нью-Йорк
Пункт 5 предварительной повестки дня
Финансовые, бюджетные и административные вопросы

**Обзор участия ПРООН в прямой бюджетной поддержке
и объединенном финансировании**

Резюме

В своем решении 2008/24 Исполнительный совет одобрил установление четырехгодичного экспериментального периода, в течение которого ПРООН может принимать финансовое участие в объединенных фондах и механизмах секторальной бюджетной поддержки по просьбе стран осуществления программ и при соблюдении определенных положений и ограничений. Во исполнение просьбы Исполнительного совета, содержащейся в его решении, в настоящем документе анализируется успешность и эффективность такой политики по завершении экспериментального периода.

В обзоре указывается на то, что установление экспериментального периода предоставило страновым отделениям ПРООН возможность получить необходимую гибкость, позволяющую им в изменившихся условиях остаться ключевыми, новаторскими партнерами, участвующими в реализации программ сотрудничества в области развития на уровне стран. Такая политика наделяет страновые отделения полномочиями: а) заниматься не только пропагандой эффективного сотрудничества в области развития, но и подкреплять свои слова «практическими шагами»; б) добиваться повышения политического вклада ПРООН в эту сферу как одного из ключевых политических форумов оказания содействия сотрудничеству в области развития; и с) способствовать укреплению потенциала ПРООН в области оказания поддержки достижению целей развития. В сфере предоставления прямой бюджетной поддержки страновые отделения должны иметь необходимую гибкость, позволяющую им участвовать в оказании помощи с использованием самых разных существующих форм. Установление пробного периода способствовало расширению национальной ответственности стран за осуществление программ и раздвинуло пространство для качественного практического участия ПРООН в различных секторах. Вклад ПРООН дополнительно проявляется, в частности, в оказании помощи национальным органам в области проведения переговоров, разработки программ



распределения прямой бюджетной поддержки и создания механизмов управления.

Элементы решения

Исполнительный совет может пожелать: а) сохранить поправки к финансовым положениям и правилам ПРООН, которые предусмотрены в документе DP/2008/36, продлив срок их действия после завершения экспериментального периода 2008-2012 годов, в целях обеспечения того, чтобы страновые отделения ПРООН имели необходимую гибкость в области оказания прямой бюджетной поддержки, с учетом того, что эти положения и правила могут быть, при необходимости, дополнительно скорректированы в рамках разработки гармонизированных положений и правил ПРООН, находящихся на рассмотрении в Организации Объединенных Наций; б) предложить распространить результаты экспериментального периода среди подразделений ПРООН и среди членов Группы Организации Объединенных Наций по вопросам развития (ГООНВР); и с) рекомендовать ПРООН применять такой подход вместе с ГООНВР, добиваясь эффекта синергетики и одинаковости подходов в области использования механизмов прямой бюджетной поддержки и объединенных фондов.

Содержание

	<i>Стр.</i>
I. Введение	4
II. История вопроса	4
III. Эволюция политики ПРООН в сторону применения механизма прямой бюджетной поддержки	7
IV. Опыт страновых отделений ПРООН	9
V. Потребности и перспективы	14
VI. Рекомендации в адрес Исполнительного совета	15

I. Введение

1. В последнее десятилетие прямая бюджетная поддержка стала составной частью портфеля имеющихся форм оказания помощи странам осуществления программ. На своей второй очередной сессии 2008 года Исполнительный совет принял решения 2008/24 и 2008/29, в которых изложена позиция ПРООН в отношении использования механизма прямой бюджетной поддержки.

2. В этих решениях Исполнительный совет одобрил инициативу установить в экспериментальном порядке четырехгодичный пробный период, когда страновым отделениям ПРООН будет предоставлена возможность принимать финансовое участие в механизмах секторальной бюджетной поддержки и в объединенных фондах при соблюдении определенных положений принятых решений. В связи с завершением экспериментального периода на первой очередной сессии Исполнительного совета, которая состоится в январе 2013 года, намечено провести обзор этой инициативы с использованием критериев, обозначенных в двух соответствующих докладах, подготовленных для представления Исполнительному совету (DP/2008/36 и DP/2008/53).

3. Настоящий обзор проводится на основе результатов проведения отдельного исследования и опросов заинтересованных субъектов в странах осуществления программ, где применялся и/или серьезно рассматривался пробный подход. Особое внимание уделяется вопросу о том, может ли ПРООН способствовать расширению национальной ответственности стран за выполнение проектов и укреплению их потенциала на базе использования временных положений, которые обкатываются в рамках пробной инициативы. В заключительной части настоящего доклада на рассмотрение Исполнительного совета выносятся рекомендации на предмет того, целесообразно ли сохранить временные положения пробной инициативы и/или есть ли необходимость их интеграции в правила и процедуры ПРООН.

4. Документ состоит из пяти частей. Первая часть содержит краткую историю применения прямой бюджетной поддержки как одной из форм оказания помощи и раскрывает опыт использования такого подхода. Далее в нем имеется глава, в которой описывается эволюция политики ПРООН в сторону применения прямой бюджетной поддержки. Центральное место в обзоре занимает глава четвертая, где анализируется опыт страновых отделений ПРООН на основе критериев, обозначенных в документах DP/2008 и DP/2008/53. Вслед за главой с оценкой потребностей и перспектив обзор завершает последняя глава, в которой содержится ряд рекомендаций в адрес Исполнительного совета.

II. История вопроса

5. Признавая, что прямая бюджетная поддержка не входит в основную деятельность ПРООН, ПРООН определяет прямую бюджетную поддержку как один из инструментов финансирования развития, который может способствовать расширению национальной ответственности за выполнение программ, повышению транспарентности и обеспечению более полной согласованности целей программ сотрудничества в области развития с приоритетными задачами национальных бюджетов. ПРООН поддерживает позицию стран осуществле-

ния программ, которые проявляют все больший интерес к использованию механизмов прямой бюджетной поддержки как одного из предпочтительных способов координации, управления и контроля финансирования развития непосредственно через национальные бюджеты.

6. Перечисление денежных средств непосредственно в государственные бюджеты стран-реципиентов не являются новинкой. Бюджетная помощь появилась еще в конце 1950-х годов, когда она предоставлялась странам, освободившимся от колониального господства. За этой формой помощи в виде прямых платежей последовала помощь в товарной форме в 1970-х годах и финансовая помощь в поддержании платежного баланса. В середине 1990-х годов важным элементом в оказании прямой финансовой поддержки развивающимся странам стала помощь в ослаблении бремени задолженности. Самым наглядным примером такой помощи является Инициатива в отношении долга бедных стран с крупной задолженностью (ИБСКЗ), которая была развернута в 1996 году. Предоставление помощи в смягчении задолженности по линии ИБСКЗ увязывалось с решением задач стратегии по сокращению масштабов нищеты с тем, чтобы средства, высвобождаемые в результате получения соответствующими странами помощи для смягчения их внешнего долга, направлялись на борьбу с нищетой.

7. В рамках реализации призыва о повышении эффективности и отдачи внешней помощи на цели развития одной из форм помощи в начале 2000-х годов стал использоваться механизм прямой бюджетной поддержки. Комитет содействия развитию Организации экономического сотрудничества и развития определяет прямую поддержку бюджетов как «метод финансирования бюджета страны-партнера в виде передачи ресурсов из внешнего учреждения национальному казначейству правительства страны-партнера». В отличие от помощи на осуществление проектов, использование финансовых ресурсов, выделяемых по линии прямой бюджетной поддержки, регулируется исключительно механизмами страны-реципиента, такими как органы распределения ресурсов, утверждения бюджетных ассигнований, осуществления закупок, бухгалтерского учета и финансовой ревизии. Прямая бюджетная поддержка может осуществляться в двух формах: а) общая бюджетная поддержка, которая представляет собой общий взнос в бюджет правительства, в том числе на цели поддержания платежного баланса; и б) секторальная бюджетная поддержка, которая предоставляется в виде целевых взносов на финансирование того или иного сектора или тематической программы. Управление фондами при прямой бюджетной поддержке может осуществляться на основе соглашения об использовании объединенных фондов (иногда называется корзиной фондов), которые предназначены для конкретного сектора, тематической программы или целевого плана.

8. Получить агрегированные глобальные данные об объемах прямой бюджетной поддержки бывает крайне сложно. Данные по показателю 9 (*программные подходы*, в которых прямая бюджетная поддержка составляет лишь какую-то часть), взятые из обзора хода осуществления Парижской декларации, можно использовать с большой осторожностью. Согласно результатам обзор 2011 года, 16,9 млн. долл. США, или 23 процента помощи, предоставленной участвующими странами-донорами, были направлены 78 странам и территориям в виде бюджетной поддержки. В целом, в последние годы было отмечено небольшое увеличение объема программной помощи странам (выборка из

34 стран). В 2005 году из общего объема официальной помощи на цели развития (ОПР), предоставленной выборочным странам, 35 процентов приходилось на программную помощь. В 2007 году эта цифра снизилась до 34 процентов, а в 2010 году объем возрос до 37 процентов.

9. Недавние оценки и исследования, которые были проведены в основном на уровне стран, дают смешанную картину показателей прямой бюджетной поддержки и требуют применения более реалистичных и прагматических подходов. Прямая бюджетная поддержка не является панацеей в сокращении масштабов нищеты, но и не исчезнет в обозримом будущем. Прямую бюджетную поддержку необходимо рассматривать такой, как она есть: одним из инструментов финансирования, который имеется в распоряжении развивающихся стран и их партнеров по развитию.

10. Мотивация среди стран-реципиентов получать помощь в виде бюджетной поддержки состоит, прежде всего, в их стремлении добиться расширения их национальной ответственности. Одни страны в их политике считают прямую бюджетную поддержку предпочтительной формой помощи, а другие страны видят в ней один из механизмов среди других форм помощи. В целом, успех прямой бюджетной помощи зависит от наличия сильной политической воли, а также от способности правительства управлять сопряженными процессами. Есть основания полагать, что при наличии прямой бюджетной поддержки система финансового управления в странах-реципиентах функционирует лучше (см., например, доклад «Предоставление бюджетной поддержки развивающимся странам», министерство по вопросам международного развития Соединенного Королевства, 2008 год). Несмотря на то, что прямая бюджетная поддержка предоставляет странам-реципиентам больше гибкости, она отнюдь не ведет к снижению волатильности в поступлении ресурсов. Более того, прямая бюджетная поддержка может быть прекращена или приостановлена по политическим соображениям и/или при невыполнении согласованных заданий.

11. С позиции партнеров по развитию, преимущество предоставления помощи в виде прямой бюджетной поддержки состоит в расширении национальной ответственности стран за осуществление программ, повышении степени согласованности в реализации проектов и экономии ресурсов за счет сокращения операционных издержек. Увеличение объемов прямой бюджетной поддержки обусловлено также ростом внутреннего давления на партнеров по развитию, от которых требуют сократить административные затраты. Если одни страны-доноры направляют большую долю их официальной помощи на цели развития в виде прямой бюджетной поддержки (например, Европейская комиссия, Швеция, Соединенное Королевство), то другие страны занимают более осторожную позицию (например, в виде использования пробных подходов). Страны с формирующейся экономикой в своих программах сотрудничества в области развития, как правило, не предоставляют помощь через механизмы прямой бюджетной поддержки.

III. Эволюция политики ПРООН в сторону применения механизма прямой бюджетной поддержки

12. В связи с увеличением объемов прямой бюджетной поддержки и значительным повышением внимания к этой форме помощи, как на глобальном

уровне, так и на уровне стран, Генеральная Ассамблея, в своей резолюции 59/250 о проведении Трехгодичного всеобъемлющего обзора политики в области оперативной деятельности в целях развития в рамках системы Организации Объединенных Наций (ТВОП), которая была принята в 2004 году, призвала «укреплять потенциал развивающихся стран в целях более эффективного использования различных методов оказания помощи, включая общесекторальные подходы и бюджетную поддержку». В 2007 году в своей резолюции 62/208 о ходе проведения ТВОП (пункт 103) Генеральная Ассамблея прямо «рекомендует предложить системе развития Организации Объединенных Наций участвовать *ex-officio* в существующих и новых механизмах оказания помощи и механизмах координации по просьбе страны осуществления программ и в этой связи предлагает системе развития Организации Объединенных Наций расширить свое участие».

13. Было совершенно очевидно, для выполнения вышеназванных резолюций ПРООН, как ведущий партнер в сфере содействия развитию, должна выработать свою политику в области применения механизма бюджетной поддержки. В 2008 году ПРООН представила своему Исполнительному совету два доклада: доклад об участии ПРООН в прямой бюджетной поддержке и объединенных фондах (DP/2008/36) и последующий доклад о роли ПРООН в изменяющихся условиях оказания помощи на уровне стран (DP/2008/53). В обоих докладах указывается на то, что относительное преимущество ПРООН определяется не финансовыми взносами, а поддержкой развития национального потенциала.

14. Помимо участия в общей бюджетной поддержке, в докладах предлагалось, чтобы ПРООН рассмотрела возможность участия в механизмах секторальной бюджетной поддержки и объединенного финансирования. Мотивацией для участия ПРООН в секторальной бюджетной поддержке и объединенных фондах была растущая потребность стран в развитии их потенциала и все более широкое вовлечение ПРООН в процессы обеспечения гармонизации и согласованности усилий. При этом ПРООН было рекомендовано участвовать в объединенном финансировании только в тех областях или секторах, где она уже участвует в осуществлении отдельных проектов (см. DP/2008/36).

15. В дополнительном докладе предусматривается четыре разных варианта участия страновых отделений ПРООН в секторальной бюджетной поддержке и объединенных фондах. Такое участие должно осуществляться по просьбе страны осуществления программ об оказании помощи в развитии потенциала и с учетом все более широкого вовлечения ПРООН в процессы обеспечения гармонизации и согласованности усилий (см. DP/2008/53, пункт 17). Как альтернатива, эти варианты могут, при необходимости, применяться в различном сочетании. Поддержка ПРООН может выражаться в виде реализации инициативы в области развития потенциала и предоставления консультативной помощи в разработке политики, с применением следующих вариантов:

- a) использование типового проекта ПРООН по оказанию поддержки в области развития потенциала и предоставлению консультативной помощи в области разработки политики;
- b) управление объединенным фондом по просьбе правительства;
- c) подписание соглашения об участии в фонде секторальной бюджетной поддержки или объединенном фонде в качестве нефондового поставщика

или «подписанта без финансовых обязательств», или же выступать, без подписания соглашения, в роли наблюдателя в соответствующем партнерском объединении;

d) внесение финансового взноса в фонд секторальной бюджетной поддержки или объединенный фонд, которым управляет соответствующее ведомство правительства, или в объединенный фонд в ее подмандатных сферах деятельности, которым управляет фонд, программа или специализированное учреждение Организации Объединенных Наций.

16. В соответствии с решением 2008/29 Исполнительного совета, ПРООН разработала оперативные инструкции – «Участие ПРООН в секторальной бюджетной поддержке и объединенном финансировании: руководящие указания и процедуры для страновых отделений и подразделений штаб-квартиры ПРООН, в редакции 2009 года». Эти инструкции отражают утвержденные поправки к финансовым положениям и правилам ПРООН, которые позволили приступить к осуществлению экспериментальной политики. В мае 2009 года эти инструкции были доведены до сведения всех сотрудников ПРООН.

17. В настоящем докладе будет проанализирован опыт ПРООН в осуществлении варианта (d) в области оказания финансовой помощи в виде участия в механизмах секторальной бюджетной поддержки или объединенных фондах. В докладе *не будут* подробно рассматриваться другие три варианта поддержки, которые имеются в распоряжении страновых отделений ПРООН. Тем не менее, следует отметить, что руководящие инструкции по применению механизмов прямой бюджетной поддержки позволяют ПРООН использовать эти правила также для удовлетворения, через Управление многосторонних донорских целевых фондов, просьб правительств об оказании помощи в управлении объединенными фондами, в частности в области борьбы с изменением климата. По состоянию на нынешний момент, с просьбой к ПРООН об оказании помощи в этой конкретной области обратились правительства четырех стран (Демократическая Республика Конго, Эквадор, Эфиопия и Мали).

18. Первым таким национальным фондом, который был создан в августе 2010 года, стал Целевой фонд Ясуни Ишпинго Тамбокоча Типутини («Якуси ИТТ»). Этот фонд призван оказывать содействие в получении взносов международного сообщества в поддержку решения Эквадора навечно отказаться от освоения нефтяных месторождений в районах заповедника Ясуни, одного из самых крупных заповедников земного шара, который известен своим богатым биологическим разнообразием и местом проживания коренных народностей. В ответ на просьбу правительства Эквадора, ПРООН разработала нормативно-правовой документ и соответствующие оперативные процедуры, позволяющие ей предоставлять правительству страны услуги по управлению этим фондом. Юридические механизмы предусматривают подписание отдельного соглашения о предоставлении услуг по управлению фондом и стандартного административного соглашения ГООНВР, которые были заключены, соответственно, с правительством этой страны и с донорами, вносящими взносы в фонд «Ясуни ИТТ». Взносы доноров перечисляются Управлением многосторонних донорских целевых фондов непосредственно на счета национальных партнеров, в соответствии с инструкциями о порядке участия в механизмах секторальной бюджетной поддержки и объединенных фондах, утвержденными Исполнительным советом ПРООН, о которых говорилось выше. Национальные организа-

ции-исполнители несут полную административную и финансовую ответственность за использование фондов, выделенных им ПРООН по распоряжению правительства в лице Руководящего комитета фонда «Ясуни». В управлении такими фондами участвуют каждый реципиент фонда «Ясуни» и каждая организация-исполнитель, которые действуют в соответствии с положениями национальной нормативно-правовой базы при условии, что национальные финансовые положения и правила не идут вразрез с принципами финансовых положений и правил ПРООН.

IV. Опыт страновых отделений ПРООН

19. Как показывает опыт работы в пробный период 2008-2012 годов, положения решений 2008/24 и 2008/29 Исполнительного совета позволяют ПРООН более оперативно и гибко применять по выбору развивающихся стран предпочтительные механизмы финансирования в изменяющихся условиях осуществления программ сотрудничества в области развития. Кроме того, такой подход открывает для ПРООН новые возможности утвердиться в качестве технического партнера в осуществлении программ в критически важных областях. Она будет иметь свой голос за столом переговоров по выработке практической политики, обладая необходимым потенциалом в сфере оказания технической помощи в решении практических вопросов там, где правительство не имеет такого потенциала. Это позволит ей также участвовать в решении проблем управленческого характера за счет реализации усилий, направленных на повышение эффективности сотрудничества в области развития.

20. В период 2008-2012 годов страновые отделения ПРООН получали заявки, в которых выражалась заинтересованность в финансовом участии в механизмах прямой бюджетной поддержки. Такие заявки поступили от правительств Буркина-Фасо, Камбоджи, Мозамбика, Непала, Руанды, Уганды и ряда других стран. Тем не менее, после анализа возможностей, ПРООН и правительства всех названных стран, кроме Буркина-Фасо, высказались за более узкое сотрудничество в использовании механизма бюджетной поддержки в области развития потенциала, вместо участия ПРООН в оказании бюджетной поддержки наряду с другими донорами. В подобных обстоятельствах, ПРООН зачастую предоставляет поддержку министерству финансов и/или министерству планирования в стремлении улучшить координацию в распределении помощи и повысить взаимную ответственность за результаты осуществления программ развития (например, в Руанде, Мозамбике и Непале).

21. В ряде случаев, в частности в Камбодже, правительство и партнеры по развитию в целом соглашались применять гибкий подход к реализации программ, в которых основное внимание уделяется вопросам руководства проектами, принятия решений и координации действий. При этом формы финансирования остаются гибкими, и допускается возможность использования параллельных механизмов финансирования, помимо механизмов объединенного финансирования или использования национальных бюджетных и казначейских систем. В странах, где правительство и ПРООН предусматривают альтернативные варианты прямой бюджетной поддержке, ПРООН и/или страновая группа Организации Объединенных Наций, как правило, выступают в качестве ассоциированного члена партнерского объединения доноров, оказывающих общую

бюджетную поддержку, или в качестве наблюдателя без финансовых обязательств.

22. В Буркина-Фасо прямую бюджетную поддержку стали применять в 2005 году. В 2011 году общий объем бюджетной поддержки составил 371 млн. долл. США или 32,4 процента от общей суммы ОПР против 30,5 процента ОПР в 2010 году. В 2008 году страновое отделение ПРООН получило от правительства Буркина-Фасо заявку об оказании помощи в виде участия в секторальной бюджетной поддержке. Эта заявка была одобрена в 2009 году с утверждением двух проектов в приоритетных областях, установленных правительством страны, которые подпадают под основной мандат ПРООН (ВИЧ/СПИД, поощрение прав человека). В 2001 году взнос ПРООН на цели секторальной бюджетной поддержки Буркина-Фасо в области борьбы с ВИЧ/СПИД составил 85 000 000 франков КФА (или 174 885 долл. США) из общей суммы взносов в размере 926 415 770 франков КФА (или 1 906 073 долл. США). Этот показатель составляет 9,18 процента от объема секторального бюджета в области борьбы с ВИЧ/СПИД. Сумма, выделенная из регулярных ресурсов, была ниже максимального показателя в размере 10 процентов от годового объема санкционированного лимита расходов из основных фондов, установленного плановым заданием, одобренным Исполнительным советом в его решении 2008/24. Работа по линии объединенного фонда в области борьбы с ВИЧ/СПИД получила высокую оценку, как по показателям выполнения программ, так и по показателям освоения выделенных ресурсов. При этом следует отметить, что ПРООН играет важную роль в оказании поддержки правительствам в реализации их усилий, направленных на повышение эффективности сотрудничества в области развития. Внося весомый вклад в функционирование объединенных фондов, ПРООН имеет репутацию организации, которая способна подкреплять свои решения принятием практических шагов, что укрепляет к ней доверие со стороны партнеров и повышает ее авторитет в странах.

23. Контрольные показатели, которые необходимы для качественной оценки результатов, достигнутых на пробном этапе деятельности ПРООН, когда страновым отделениям было дозволено принимать финансовое участие в механизмах секторальной бюджетной поддержки и объединенных фондах, были обозначены в двух документах Исполнительного совета: DP/2008/36 (пункт 28) и DP/2008/53 (пункт 24). Такие показатели можно группировать по следующим сферам применения: а) политика и партнерство; б) национальная ответственность; в) использование страновых систем; г) взаимная подотчетность; д) предсказуемость; и е) гармонизация и согласованность.

Вставка I. Контрольные показатели, обозначенные в документах DP/2008/36 и DP/2008/53

Сфера применения	Контрольные показатели
------------------	------------------------

Политика и партнерство

* Способствовало ли участие ПРООН повышению результативности политики ПРООН и ее вклада в создание потенциала?

* Был ли отмечен значительный рост инвестиций в сфере создания потенциала и придается ли этому вопросу национальный приоритет в рамках участия в прямой бюджетной поддержке и объединенных фондах?

- * Каким образом отразилось это на отношениях с правительством и партнерами-донорами, в том числе на национальном механизме координации помощи?
- * Способствовало ли участие ПРООН повышению эффективности политики ПРООН и росту ее информационно-просветительской роли в конкретной области?

Национальная ответственность

- Способствовало ли участие ПРООН дальнейшему расширению национальной ответственности стран? Если да, то, как это проявляется?

Использование страновых систем

- Способствовало ли участие ПРООН в секторальной бюджетной поддержке и объединенных фондах более широкому использованию страновых систем, например, в области закупочной деятельности, государственного управления финансами и проведения ревизий?

Взаимная подотчетность

- Насколько использование механизмов секторальной бюджетной поддержки и объединенных фондов способствовало повышению эффективности и подотчетности систем государственного финансового управления в странах осуществления программ?
- Осуществлялся ли надлежащий контроль и надзор в конкретном фонде, как это предусмотрено в соответствующем меморандуме о договоренности?
- Используется ли гармонизированный порядок передачи денежных средств или другой согласованный инструмент оценки потенциала, и обеспечивается ли контроль за результатами в целях повышения эффективности национальных программ и укрепления механизмов финансового управления и контроля?

Предсказуемость

- Насколько использование механизмов секторальной бюджетной поддержки и объединенных фондов способствовало повышению предсказуемости в поступлении ресурсов и снижению их волатильности?

Гармонизация и согласованность

- Какое воздействие оказало участие ПРООН в секторальной бюджетной поддержке и объединенных фондах на обеспечение гармонизации и согласованности усилий на уровне стран?
- Привело ли участие ПРООН к более рациональному использованию ресурсов, повышению эффективности затрат и снижению операционных издержек в рамках реализации мер по повышению эффективности внешней помощи в области развития? Удалось ли добиться экономии ресурсов? Если да, то как?

24. В сфере *политики и партнерства*, принятие нормативных положений, определяющих политику участия ПРООН в механизмах прямой бюджетной поддержки и объединенных фондах, позволило открыть дорогу для налаживания более качественного политического диалога. Вступление ПРООН в такие со-

глашения способствует повышению роли организации в принятии политических решений. Оно способствует также укреплению и расширению партнерского сотрудничества с правительствами-партнерами, гражданским обществом и другими партнерами по развитию. Например, в Буркина-Фасо участие ПРООН в объединенных фондах приобрело стратегическую значимость. Оно позволило ПРООН и дальше выполнять свою каталитическую функцию в области политики и повысить информационно-просветительскую роль в ее подмандатных сферах деятельности в рамках реализации секторальных программ и налаживания сопутствующего диалога по гармонизации политики. Результатом явилось то, что объединенный фонд борьбы с ВИЧ/СПИД и соответствующий просветительский компонент программы, включая защиту прав меньшинств и других особых групп населения в рамках борьбы с ВИЧ/СПИД, были интегрированы в национальную стратегию борьбы с ВИЧ/СПИД. Таким образом, участие ПРООН в соглашении об использовании объединенных фондов открыло жизненно важное политическое пространство для наращивания помощи в этой критической сфере развития. Аналогичным образом, объединенный фонд защиты прав человека предоставил ПРООН возможность наладить политический диалог высокого уровня с правительством и главами дипломатических представительств, которые являются партнерами в использовании этой формы финансирования.

25. Нормативные положения этой политики ПРООН помогают также расширить *национальную ответственность* стран, в которых применяются такие формы финансирования. Это объясняется тем, что руководящие комитеты таких фондов, как правило, возглавляются правительством при участии партнеров по развитию, гражданского общества и частного сектора. Наличие альтернативной возможности участвовать в секторальной бюджетной поддержке или объединенном фонде позволяет ПРООН согласовывать свои решения с предпочтительными формами помощи, которые подходят конкретным странам. Гарантией обеспечения национальной ответственности за использование финансовой помощи служат государственные системы, через которые направляются финансовые ресурсы (например, государственные органы финансового управления, государственные закупки, государственный бюджет и государственные органы финансового контроля). Оценка эффективности использования объединенного фонда в области борьбы с ВИЧ/СПИД в Буркина-Фасо, позволила сделать вывод о том, что использование объединенного фонда имеет относительные преимущества в сравнении с другими формами финансирования, и рекомендовать партнерам по развитию сохранить и расширить практику применения такого механизма.

26. По аналогии с другими партнерами по развитию, участие ПРООН в прямой бюджетной поддержке и объединенных фондах способствовало *более широкому использованию страновых систем и укреплению соответствующего национального потенциала*. Более того, низкие показатели использования страновых систем, которые характерны для большинства стран, не позволяют добиваться роста эффективности сотрудничества в области развития. Многие страны осуществления программ действительно стремятся повысить эффективность своих страновых систем, однако их партнеры по развитию не проявляют желания использовать национальные системы в полной мере, о чем свидетельствуют результаты периодического обзора хода осуществления Парижской декларации по повышению эффективности внешней помощи. В Буркина-

Фасо, например, оценки эффективности национальной системы государственного финансового управления, которые были проведены в 2010 году Всемирным банком в рамках реализации программы снижения государственных расходов и укрепления финансовой подотчетности и с учетом результатов смежного макро-анализа СППС, указывают на необходимость внедрения такой системы, которая была бы приемлема на глобальном уровне и не была бы сопряжена с серьезными финансовыми рисками, связанными с передачей ресурсов партнерам. Тем не менее, эффективность ревизионных проверок по линии Счетной палаты по-прежнему остается низкой и требует оказания дополнительной поддержки сектору укрепления потенциала. Для эффективного использования национальных систем и их дальнейшего укрепления необходимо привлекать больше финансовых ресурсов с помощью применения механизмов прямой бюджетной поддержки. В 2011 году в Буркина-Фасо была проведена оценка эффективности использования объединенного фонда борьбы с ВИЧ/СПИД, которая показала в целом удовлетворительный уровень работы процедур осуществления закупок.

27. Данные, полученные на страновом уровне, свидетельствуют о том, что участие ПРООН в механизмах секторальной бюджетной поддержки и/или объединенных фондах способствует повышению *взаимной подотчетности* национальных органов и их партнеров по развитию. До начала своего участия в соответствующих механизмах ПРООН проводит анализ управленческой структуры конкретного механизма, уделяя особое внимание наличию национального потенциала. В Буркина-Фасо, правительством и всеми участвующими партнерами было разработано методическое руководство, регулирующее порядок управления ресурсами в рамках использования общего объединенного фонда. Для контроля за работой этого механизма был создан руководящий комитет, который рассматривает отчеты о результатах его деятельности.

28. Имеются свидетельства в пользу того, что участие ПРООН в механизмах секторальной бюджетной поддержки или объединенных фондах оказывает позитивное воздействие на уровень *предсказуемости* поступления ресурсов. Более того, в Буркина-Фасо наличие объединенных фондов было отнесено к числу факторов, которые помогли не только добиться выхода на плановый уровень мобилизации ресурсов, но и превзойти этот показатель (на 8 процентов).

29. В сфере обеспечения *гармонизации и согласованности*, участие ПРООН в механизмах секторальной бюджетной поддержки и объединенных фондах способствовало снижению административного бремени вовлеченных субъектов на местном уровне, в особенности бремени партнеров правительства. В этом случае компонент оказания постоянной поддержки укреплению потенциала можно гораздо легче интегрировать в существующие структуры, поскольку при наличии механизма секторальной бюджетной поддержки/или объединенного фонда отпадает необходимость в создании параллельных подразделений в структурах, занимающихся осуществлением проектов.

30. Проблемы, с которыми борются страновые отделения ПРООН, добиваясь эффективного участия в механизмах прямой бюджетной поддержки и объединенных фондах, включают следующие элементы: а) финансовый потолок, что означает, что не вся помощь ПРООН в том или ином секторе может направляться через объединенный фонд, и что для этого должны быть созданы дополнительные проекты; б) централизованный порядок принятия решений , ко-

торый занимает длительное время и потому чреват опасностью нанесения ущерба репутации ПРООН в странах; с) отсутствие гармонизации в подходах к оказанию прямой бюджетной поддержки в рамках всех организаций системы Организации Объединенных Наций, что проявляется, например, в том, что ЮНИСЕФ не имеет никаких ограничений в объемах ресурсов, выделяемых на оказание прямой бюджетной поддержки; и d) нормативные директивы, в том числе финансовые положения и правила ПРООН, могут налагать дополнительное административное бремя на национальные органы (например, в Буркина-Фасо объединенный фонд борьбы с ВИЧ/СПИД отчитывается о своей работе через каждые шесть месяцев, а финансовые положения и правила ПРООН требуют представлять отчеты через каждые три месяца).

V. Потребности и перспективы

31. Круг заинтересованных стран по-прежнему невелик, однако те страны, которые обращаются за финансовой помощью в ПРООН, действительно крайне заинтересованы в таком ее участии. Например, страновое отделение ПРООН в Буркина-Фасо получило просьбу сохранить свое участие в нынешних механизмах объединенного финансирования, а также принять участие еще в одном объединенном фонде.

32. В последние годы стали четче проявляться преимущества и недостатки прямой бюджетной поддержки, с неоднозначными отзывами об эффективности этой формы помощи. Тем не менее, этот механизм остается одним из важных элементов в спектре различных форм финансовой помощи, которые доступны странам осуществления программ. Если ПРООН хочет остаться в числе основных партнеров в области оказания прямой бюджетной поддержки, ее страновые отделения должны получить полномочия реагировать на просьбы стран осуществления программ об оказании не только консультативной, но и финансовой помощи.

33. Важная роль в распространении информации внутри ПРООН и среди всех фондов, программ и специализированных учреждений Организации Объединенных Наций отводится налаживанию каналов обмена накопленным опытом и извлеченными уроками. В этой связи, результаты обзора качественных показателей работы за четырехлетний период осуществления эксперимента должны быть общедоступными в информационных сетях ПРООН и Организации Объединенных Наций, которые призваны распространять знания и способствовать обмену опытом в рамках всей системы Организации Объединенных Наций.

VI. Рекомендации в адрес Исполнительного совета

34. Как указал Исполнительный совет в 2008 году, страны осуществления программ ПРООН не относят секторальную бюджетную поддержку к числу основных направлений деятельности ПРООН и крайне редко обращаются за такой помощью. Вместе с тем, они считают ее полезной и практичной альтернативой. В случае поступления такой просьбы, политика ПРООН позволяет ей более гибко и оперативно откликаться на потребности правительств и учитывать их национальные подходы в области координации донорской помощи при

использовании механизма прямой бюджетной поддержки. Тем самым ПРООН обеспечивает сохранение своей роли важного и новаторского партнера и возможность дифференцированного отклика на просьбы правительств.

35. Репутация ПРООН как гибкого и отзывчивого партнера была подкреплена результатами осуществления экспериментальной политики использования механизма прямой бюджетной поддержки, которая позволяет ПРООН отвечать также на просьбы правительств об оказании помощи в управлении объединенными фондами. Как правило, страны осуществления программ положительно относятся к возможности участия ПРООН в этой области. Кроме того, обзоры, проведенные Сетью по оценке эффективности работы многосторонних организаций (МОПАН), и другие оценки эффективности работы ПРООН с положительной стороны отмечали существование такой политики (см. обзоры МОПАН и реакция ПРООН и ГООВР на осуществление задач Парижской декларации по повышению эффективности внешней помощи).

36. В сфере управления рисками, опыт последних четырех лет показывает, что финансовый риск ПРООН при направлении ресурсов в фонды прямой бюджетной поддержки является минимальным. Это обусловлено главным образом существованием максимального потолка на уровне 100 000 долл. США, который установлен на объем ресурсов, выделяемых из основных (ПРОФ) фондов, и низким спросом на такой вид помощи.
