



**Исполнительный совет
Программы развития
Организации Объединенных
Наций, Фонда Организации
Объединенных Наций в области
народонаселения и Управления
Организации Объединенных
Наций по обслуживанию проектов**

Distr.: General
12 July 2018
Russian
Original: English

Вторая очередная сессия 2018 года
4–7 сентября 2018 года, Нью-Йорк
Пункт 5 предварительной повестки дня
Оценка

**Оценка оказываемых ПРООН межучрежденческих
услуг по совместному финансированию (2010-2017)**

Краткое резюме

Содержание

<i>Глава</i>	<i>Стр.</i>
I. Цель и предыстория.	2
II. Межучрежденческие объединенные фонды Организации Объединенных Наций и Управление целевых фондов с участием многих партнеров	3
III. Тенденции в сфере оказания межучрежденческих услуг по совместному финансированию	5
IV. Результаты оценки.	6
A. Портфель проектов в области совместного финансирования	6
B. Эффективность межучрежденческого механизма совместного финансирования	10
C. Роль объединенных фондов в оказании поддержки системе развития Организации Объединенных Наций в решении приоритетных задач на страновом уровне.	15
V. Выводы	16
VI. Рекомендации.	20
Приложение. Акронимы и сокращения, используемые в сноске 2	23



I. Цель и предыстория

1. Независимое управление оценки ПРООН провело оценку оказываемых ПРООН межучрежденческих услуг по совместному финансированию (2010-2017 годы). Проведение оценки является частью многолетнего плана на 2018-2021 годы, который был утвержден Исполнительным советом в решении 2018/1. Она охватывала период 2010-2017 годов и была ограничена рассмотрением межучрежденческих услуг, предоставляемых ПРООН через Управление целевых фондов с участием многих партнеров (ЦФУМП).

2. Оценка была проведена в соответствии с политикой ПРООН в области оценки в целях повышения уровня подотчетности ПРООН перед глобальными и национальными партнерами по процессу развития, включая Исполнительный совет, повышения в ПРООН эффективности надзора, руководства и управления рисками и поощрения накопления организационного опыта. Оценка была весьма актуальным и своевременным мероприятием в контексте осуществляемой в настоящее время реорганизации системы развития Организации Объединенных Наций в соответствии с предложением по реформе Генерального секретаря относительно осуществления Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года.

3. Межучрежденческий механизм совместного финансирования используется для получения взносов от многих финансовых партнеров и распределения этих ресурсов среди многих структур-исполнителей для оказания поддержки решению конкретных приоритетных задач в области развития на национальном, региональном и глобальном уровнях. Межучрежденческие объединенные фонды являются одним из основных источников неосновного финансирования участвующих организаций системы Организации Объединенных Наций.

4. Оценка была проведена для того, чтобы: а) определить насколько эффективно ПРООН оказывает межучрежденческие услуги по совместному финансированию донорам и участвующим организациям системы Организации Объединенных Наций и б) представить выводы, заключения и рекомендации в целях повышения эффективности деятельности ПРООН как поставщика межучрежденческих услуг по совместному финансированию и обеспечения для этого необходимой основы, используя ее сравнительные преимущества.

5. В рамках проведения оценки рассматривались следующие основные вопросы, вытекающие из концептуальной матрицы, разработанной в ходе осуществления этого процесса: а) Насколько эффективно ПРООН оказывает своим партнерам межучрежденческие услуги по совместному финансированию? б) Какова эффективность оперативной деятельности механизмов совместного финансирования ПРООН? с) Какие дополнительные преимущества, выгоды и риски возникают в связи с использованием совместного финансирования в качестве общесистемного механизма? и d) Содействуют ли механизмы совместного финансирования решению приоритетных задач на страновом уровне системы развития Организации Объединенных Наций?

6. В основу оценки были положены предыдущие обзоры деятельности механизма совместного финансирования, как внутренние, так и внешние, а также результаты анализов межучрежденческой деятельности, в том числе проведенных по заказу Группы Организации Объединенных Наций по вопросам развития и других организаций системы Организации Объединенных Наций. Сбор данных осуществлялся путем использования комплекса количественных и качественных методов. К ним относятся: проведение специальных обзоров структур Организации Объединенных Наций, доноров и структур, не входящих в систему Организации Объединенных Наций; изучение выборки данных аналитических и страновых тематических исследований; изучение финансовых

потоков и анализ тенденций в области использования механизмов совместного финансирования; а также проведение собеседований и тематических групповых дискуссий с участием всех основных заинтересованных сторон. Оценка охватила 19 стран и проводилась в Центральных учреждениях Организации Объединенных Наций в Нью-Йорке и в организациях системы Организации Объединенных Наций со штаб-квартирами в Нью-Йорке, Женеве, Лондоне, Найроби, Париже, Риме и Вене. В оценке приняли участие тридцать пять учреждений Организации Объединенных Наций, 16 доноров и шесть организаций, не входящих в систему Организации Объединенных Наций.

7. При проведении оценки контроль качества обеспечивал эксперт Международной консультативной группы по оценке, независимого органа специалистов по вопросам развития и оценки. Оценка проводилась в соответствии с принципами и критериями деятельности Независимого управления оценки в целях обеспечения эффективности методологии и надежности результатов анализа, выводов и рекомендаций. Экспертом были рассмотрены вопросы применения норм и стандартов Независимого управления оценки, касающихся качества методов, сопоставления собранных данных и результатов анализа, а также независимости и надежности источников. На этапе, предшествующем окончательному утверждению оценки, в Управление независимой оценки была использована процедура внутреннего коллегиального обзора.

II. Межучрежденческие объединенные фонды Организации Объединенных Наций и Управление целевых фондов с участием многих партнеров

8. Объединенные фонды Организации Объединенных Наций, находящиеся в ведении Управления целевых фондов с участием многих партнеров (ЦФУМП), призваны содействовать осуществлению четко определенного спектра программ и рамочных стратегий оценки результатов путем объединения взносов многочисленных доноров, которые находятся под контролем и управлением администратора фондов Организации Объединенных Наций. Ожидается, что такие фонды позволят повысить согласованность и укрепить сотрудничество в рамках системы развития Организации Объединенных Наций путем преодоления разобщенности усилий по оказанию гуманитарной помощи, помощи в целях развития, укреплению мира и безопасности, повышению эффективности управления рисками, расширению донорской базы и наращиванию потенциала системы Организации Объединенных Наций для реализации Повестки дня на период до 2030 года.

9. Механизмы совместного финансирования используются в самых разных условиях и геополитических контекстах на глобальном, региональном, национальном и субнациональном уровнях. Они могут находиться в ведении Организации Объединенных Наций или под управлением национальных властей. В зависимости от масштаба и сложности программных целей и числа и разнообразия партнеров-исполнителей, они могут использовать один или несколько каналов для привлечения финансовых средств.

10. Центральную роль в осуществлении руководства и административного управления механизмами совместного финансирования Организации Объединенных Наций играет ПРООН, которая действует через посредство Управления ЦФУМП. В процессе объединения поступающих от доноров финансовых средств и их выделения участвующим организациям системы Организации Объединенных Наций и не входящим в систему Организации

Объединенных Наций структурам Управление выступает в роли административного агента. ПРООН также участвует в осуществлении проектов и программ в качестве участвующей организации системы Организации Объединенных Наций с функциональных рамках, установленных в целях устранения любого конфликта интересов.

11. Целевые фонды с участием многих доноров и совместные программы являются двумя основными видами объединенных фондов, находящихся в ведении Управления ЦФУМП. Целевые фонды с участием многих доноров являются инструментами сквозного финансирования¹, которые имеются в распоряжении Организации Объединенных Наций для объединения фонд для содействия достижению стратегической цели, четко определенную в матрице результатов. Спектр программ целевых фондов с участием многих доноров служит цели осуществление масштабных и трансформационных проектов, предусматривающих получение ряда обобщенных результатов, что также определяет финансовую структуру целевого фонда с участием многих доноров. Целевые фонды с участием многих доноров могут формироваться на глобальном, региональном и страновом уровнях и нередко создаются с определенной тематической направленностью с учетом конкретных задач, возникающих в процессе развития, на этапе переходного периода, в экологической и гуманитарной сферах.

12. Все целевые фонды с участием многих доноров Организации Объединенных Наций имеют практически аналогичные механизмы управления. Ответственность за финансирование фонда несут организации системы Организации Объединенных Наций, которые могут работать с своими правительственными и неправительственными организациями-партнерами в соответствии со своими собственными правилами и положениями. Руководство оперативной деятельностью фонда осуществляется руководящим комитетом под председательством или со-председательством Организации Объединенных Наций и при поддержке секретариата (или канцелярии координатора-резидента в случае фонда для финансирования инициативы "Единство действий"). Руководящий комитет осуществляет общее руководство, принимает решения о распределении ресурсов и проводит независимые обзоры. Будучи назначенным администратором фонда или его административным агентом, Управление ЦФУМП принимает участие в формировании фонда и несет ответственность за получение, учет и выделение средств структурам-исполнителям в соответствии с решениями руководящего комитета, а также отвечает за ведение финансовой отчетности.

13. Самостоятельные совместные программы представляют собой инструменты сквозного финансирования, которые организации системы Организации Объединенных Наций используют для объединения фондов в целях содействия достижению стратегической цели или получения результата, которые изложены в совместном программном документе, определяющим четкие рамки оценки результатов и параметры бюджета. Объединенная программа, как правило, имеет четко определенную, ограниченную сферу охвата и обычно предполагает участие от двух до пяти организаций-партнеров системы Организации Объединенных Наций. На страновом уровне программные задачи приводятся в соответствие с национальными приоритетами, отраженными в Рамочной программе Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях

¹ Механизмы сквозного финансирования предусматривают получение распорядителем фонда (в данном случае Управление ЦФУМП) финансовых средств, поступающих от многочисленных доноров и по различным каналам, и их выделение многочисленным участвующим организациям системы Организации Объединенных Наций. Распорядитель механизма сквозного финансирования отвечает за осуществление руководства процессами получения и распределение средств и ведение отчетности.

развития/Программы "Единая Организация Объединенных Наций" или в аналогичном инструменте, используемом для составления программ и разработки рамочной программы в области развития. Совместная программа может разрабатываться на национальном уровне (с участием одной страны), региональном или глобальном уровне (с участием двух или нескольких регионов или стран). Глобальные и региональные совместные программы обычно предназначены для решения нормативных и политических вопросов на глобальном или региональном уровне, в то время как национальные совместные программы сосредоточены на оперативную деятельность в одной тематической области в одной стране.

14. Управленческие механизмы совместных программ аналогичны системам управления целевых фондов с участием многих доноров Организации Объединенных Наций. Ответственность за финансирование фонда несут организации системы Организации Объединенных Наций, которые могут работать с своими правительственными и неправительственными организациями-партнерами в соответствии со своими собственными правилами и положениями. Руководство оперативной деятельностью фонда осуществляется руководящим комитетом под председательством или со председательством Организации Объединенных Наций и при поддержке учреждения-организатора. Руководящий комитет определяет общее руководство, принимает решения о распределении ресурсов и проводит независимые обзоры. Учреждение-организатор отвечает за координацию оперативной и программной деятельности, в том числе описательной отчетности. Будучи назначенным администратором фонда или административным агентом, Управление ЦФУМП получает взносы и выделяет средства участвующим организациям системы Организации Объединенных Наций в соответствии с решениями руководящего комитета.

III. Тенденции в сфере оказания межучрежденческих услуг по совместному финансированию

15. С момента своего создания в 2004 году Управление ЦФУМП распределило более 10 млрд. долл. США через 148 фондов в более чем 110 странах при участии 52 организаций системы Организации Объединенных Наций и 98 доноров (93 страны, Европейский союз, Африканский союз, Всемирный банк, а также взносы Организации Объединенных Наций, частных организаций, неправительственных организаций и поступления по линии краудфандинга). Существует несколько видов объединенных фондов, разбитых по тематическому признаку, в том числе шесть гуманитарных фондов (для Афганистана, Центральноафриканской Республики, Демократической Республики Конго, Сомали, Южного Судана и Судана), в управлении 3,6 млрд. долл. США; 21 фонд по линии инициативы «Единая Организация Объединенных Наций», в управлении 1 млрд. долл. США; 13 фондов для борьбы с изменением климата, в управлении 0,6 млрд. долл. США; 66 фондов развития, в управлении 1,6 млрд. долл. США и 32 фонда переходного периода, в управлении 3,3 млрд. долл. США.

16. В то время как в фонды поступили взносы от почти 100 стран, пять из них (Соединенное Королевство, Испания, Норвегия, Швеция и Нидерланды, в порядке убывания) обеспечили 62 процента финансирования в течение периода с 2004 по 2017 годы; четыре из этих стран внесли средства в 40 или более фондов (Нидерланды, Норвегия, Швеция и Соединенное Королевство). Десять крупнейших доноров внесли взносы на сумму, составляющую 85 процентов от общего объема поступивших средств. С другой стороны, 80 участвующих в

финансировании стран в общей сложности представили менее 4 процентов финансовых средств. Сорок процентов стран внесли взносы в один или более из трех фондов, предложенных Генеральным секретарем: Фонд миростроительства, Фонд реагирования на вирус Эбола и Фонд для борьбы с холерой в Гаити.

17. В целях осуществления проектов по линии каждого фонда Управление ЦФУМП выделяло средства участвующим организациям системы Организации Объединенных Наций², не входящим в систему Организации Объединенных Наций участвующим организациям и правительствам. В число организаций-участников входили 20 структур Секретариата Организации Объединенных Наций, 18 фондов и программ, 12 специализированных учреждений Организации Объединенных Наций, а также впервые в течение периода 2010-2017 годов 12 других организаций, в том числе Африканский союз, неправительственные организации и правительства. Шестьдесят две участвующие организации предоставили услуги ста десяти странам. Фонды и программы Организации Объединенных Наций участвовали в мероприятиях в 109 странах, специализированные учреждения Организации Объединенных Наций - в 100 странах, а структуры Секретариата Организации Объединенных Наций - в 53 странах. Все неправительственные организации принимали участие в мероприятиях по линии Фонда миростроительства.

IV. Результаты оценки

A. Портфель проектов в области совместного финансирования

18 В течение последнего десятилетия механизм совместного финансирования превратился в эффективный инструмент мобилизации финансовых ресурсов. С момента своего создания в 2004 году Управление ЦФУМП привлекло финансовых средств на сумму более 10 млрд. долл. США, которые выделялись через 148 фондов на цели финансирования в более чем 110 странах при участии 52 организаций системы Организации Объединенных Наций и 98 доноров. Существует несколько видов объединенных фондов, разбитых по тематическому признаку, в том числе шесть гуманитарных фондов (для Афганистана, Центральноафриканской Республики, Демократической Республики Конго, Сомали, Южного Судана и Судана), в управлении 3,6 млрд. долл. США; 21 фонд по линии инициативы "Единая Организация Объединенных Наций", в управлении 1 млрд. долл. США; 13 фондов для борьбы с изменением климата, в управлении 0,6 млрд. долл. США; 66 фондов развития, в управлении 1,6 млрд. долл. США; и 32 фонда переходного периода, в управлении 3,3 млрд. долл. США.

² Для целей проводимого в рамках настоящей оценки анализа подразделения Организации Объединенных Наций были подразделены на следующие категории:
Фонды и программы Организации Объединенных Наций: МОМ, ЦМТ, НПО/ПРООН, ЮНЭЙДС, ФКРООН, ЮНКТАД, ПРООН, ПРООН (ДООН), ЮНЕП, ЮНФПА, ООН-Хабитат, УВКБ, ЮНИСЕФ, ЮНОПС, БАПОР, Структура "ООН-женщины", НПО/Структура "ООН-женщины" и ВПП; Специализированные учреждения Организации Объединенных Наций: ФАО, МАГАТЭ, МБРР, ИКАО, МФСР, МОТ, ИМО, ПАОЗ/ВОЗ, ЮНЕСКО, ЮНИДО, ЮНВТО и ВОЗ;
Секретариат Организации Объединенных Наций: ЭКА, ЕЭК, ЭКЛАК, КГС, ЭСКАТО, ЭСКЗА, НПО/УКГВ, УКГВ, УВКПЧ, КСПГС-СНК, ДЭСВ, ДПВ, ДОПМ, ЮНИКРИ, ЮНМАС, МООНЧРЭ, ЮНИТАР, УНП ООН, УПВ, и КПСООН (определения см. в приложении).

19. В период с 2010 по 2017 годы по сравнению с периодом 2004 и 2009 годов общий объем годовых взносов в объединенные фонды, находящихся в ведении Управления ЦФУМП, увеличился, и в последнее время в годовом исчислении в целом остается на стабильной уровне. В то время как с течением времени число доноров продолжало возрастать, в разные годы средние суммы годовых взносов в расчете на донора были неодинаковыми, сокращаясь с 15,9 млн. долл. США в 2010 году до 12,5 млн. долл. США в 2017 году.

20. Общее число доноров в фонды, находящиеся в ведении Управления ЦФУМП, выросло с 53 в 2004-2009 годы до 95 в 2009-2017 годы. Шестьдесят три из 98 доноров внесли взносы в три или меньшее число фондов и 38 из них внесли средства лишь в один фонд, в том числе 30 доноров, внесших взносы только в фонды Генерального секретаря Организации Объединенных Наций. Из 98 доноров 88 внесли взносы в фонды Генерального секретаря, а еще 24 донора - в какой-либо другой один фонд. Взносы десяти крупнейших доноров составили 85 процента от общего объема поступлений. Поступления от 80 доноров с наименьшими размерами взносов составили менее 4 процентов от общего объема взносов, в то время как 40 процентов стран-доноров внесли средства только в фонды, созданные по инициативе Генерального секретаря, обеспечив 0,3% средств от общей суммы взносов.

21. Десятью крупнейшими донорами в порядке убывания были Соединенное Королевство, Испания, Норвегия, Швеция, Нидерланды, Европейский союз, Япония, Австралия, Канада и Дания. По сравнению с первым периодом (2004-2009 годы) в течение второго периода (2010-2017 годы) в числе доноров появилось 45 новых участников. Сопоставление взносов доноров за эти два периода показывает, что в течение второго периода 35 доноров увеличили, в то время как 12 сократили размеры своих взносов. Хотя в 2010-2017 годы Европейский союз, Япония и Испания сократили свои взносы более чем на 75 процентов по сравнению с периодом 2004-2009 годов, по общим показателям они по-прежнему оставались в числе 10 основных доноров. В течение 2010-2017 годов число доноров в расчете на отдельный фонд варьировалось от одного до 45. В среднем в каждом из этих фондов почти 60 процентов общей суммы поступлений обеспечивались тремя крупнейшими донорами.

22. В 2004-2009 годы взносы поступили в сорок шесть целевых фонда с участием многих доноров и совместные программы, а в период 2010-2017 годов их число составило 146. По показателю общей суммы взносов в числе 10 крупнейших фондов были следующие: Целевой фонд для Ирака Группы Организации Объединенных Наций по вопросам развития (ГООНВР), Общий гуманитарный фонд для Судана, Гуманитарный фонд для Демократической Республики Конго, Фонд миростроительства, Фонд достижения целей развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, Гуманитарный фонд для Южного Судана, Гуманитарный фонд для Сомали, Фонд ООН-СВОД³, Расширенная программа финансирования инициативы "Единство действий" и Фонд инициативы "Единая Организация Объединенных Наций" Танзании. В период 2010-2017 годов эти фонды по-прежнему оставались в числе крупнейших получателей взносов (за исключением Целевого фонда для Ирака ГООНВР и Фонда достижения ЦРДТ, которые завершили свою деятельность в начале отчетного периода) и их числу присоединились Гуманитарный фонд для Афганистана, Сомалийский многоканальный целевой фонд, Фонд реконструкции Гаити ГООНВР, Целевой фонд реагирования на Эболу, Гуманитарный фонда для Южного Судана и Общий гуманитарный фонд для

³ Сокращение выбросов, обусловленных обезлесением и деградацией лесов в развивающихся странах

Центральноафриканской Республике, каждый из которых получил более 150 млн. долл. США.

23. В течение периода 2004-2017 годов двадцать фондов получили взносы от 10 и более доноров. Фонд миростроительства получил взносы от наибольшего числа доноров (57 доноров), в том числе поступления от организаций частного сектора и Организации Объединенных Наций. Все фонды, занявшие первые три места по числу доноров (Фонд миростроительства, Многопартнерский целевой фонд реагирования на Эболу и Многосторонний партнерский целевой фонд Организации Объединенных Наций для борьбы с холерой в Гаити), были фондами, учрежденными по инициативе Генерального секретаря Организации Объединенных Наций. В числе других были пять целевых фондов с участием многих доноров Группы Организации Объединенных Наций по вопросам развития, шесть гуманитарных фондов Секретариата Организации Объединенных Наций и пять фондов ГОООНВР для финансирования инициативы "Единство действий".

24. С другой стороны, в 2010-2017 годах в 67 фондов взносы поступали только от одного донора (для сравнения в 2004 – 2009 годы их число составляло 18), а 14 фондов имели только двух доноров. Семьдесят шесть процентов фондов с одним донором были предназначены для финансирования совместных программ; все таких доноров было 19 и из них только Швеция вносила взносы в 10 таких фондов. Пять фондов с одним донором осуществляли сотрудничество с одной участвующей организацией системы Организации Объединенных Наций, получившей переводы средств по состоянию на декабрь 2017 года, в то время как 40 процентов фондов с одним донором (27 фондов) направляли средства только двум или трем организациям.

25. Число организаций системы Организации Объединенных Наций, участвующих в целевых фондах с участием многих доноров и совместных программах, значительно увеличилось с 33 в первом периоде (2004-2009 годы) до 52 во втором (2010-2017 годы). В период между 2004 и 2017 годами в общей сложности 62 структуры (52 участвующие организации системы Организации Объединенных Наций, семь организаций, не входящих в систему Организации Объединенных Наций, и три правительства) получили 9,8 млрд. долл. США от Управления ЦФУМП, из которых 6,7 млрд. долл. США были получены в течение периода 2010-2017 годов. В 2010-2017 годы ПРООН получила 39 процентов от общего объема переводов (21,7 процентов - ПРООН, 17,2 процента - неправительственные организации/ПРООН⁴ и 0,02 процента - ПРООН/ДООН). Три участвующие организации системы Организации Объединенных Наций (ПРООН, ЮНИСЕФ и Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций – ФАО) получили 57 процентов от общей суммы переводов. В число других крупных участвующих организаций системы Организации Объединенных Наций входили: Всемирная продовольственная программа (ВПП), неправительственные организации/Управление по координации гуманитарных вопросов⁵, Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ), Международная организация по миграции (МОМ), ЮНОПС и ЮНФПА. Эти 10 крупнейших участвующих организаций системы Организации Объединенных Наций получили 83 процента от общей суммы переводов от Управления ЦФУМП.

26. В 2016 году участвующие организации, не относящиеся к системе Организации Объединенных Наций, впервые были включены в механизм совместного финансирования без прохождения через структуру участвующей организации системы Организации Объединенных Наций в качестве

⁴ НПО/ПРООН

⁵ НПО/УКГВ

управляющего агента. В числе семи таких организаций были Ассоциация по содействию научным исследованиям и развитию в сфере совместной деятельности, КЭР, "Эдьюкэр Либерия", "Хьюманити энд инклюдж" (ранее именовавшаяся "Хандикап интернэшнл"), "Интерпис", "Корпус милосердия" и "Поиск общей платформы". Все переводы были осуществлены из Фонда миростроительства в 2017 году. Общий объем переводов составил 3,1 млн. долл. США (0,4 процента от общей суммы переводов в 2017 году). Кроме того, в этот период были осуществлены переводы средств трем правительствам: правительство Мали получило 41,5 млн. долл. США, правительство Центральноафриканской Республики получило 4,5 млн. долл. США и правительство Сомали получило 2,8 млн. долл. США (0,5 процента от общего объема переводов в период между 2010 и 2017 годами).

27. В период между 2004 и 2017 годами более 110 стран получили возможность воспользоваться механизмами совместного финансирования. Семьдесят четыре страны получили финансирование в 2004-2009 годы и 110 - в течение 2010-2017 годов. Переводы в Демократическую Республику Конго, Сомали, Южный Судан и Судан составили 45 процентов от объема финансовых средств, переведенных в течение периода 2010 - 2017 годов. Пять стран с наибольшими суммами поступлений получили 50 процентов от общего объема финансирования, в то время как 90 из 110 стран получили около 20 процентов.

28. В период между 2010 и 2017 годами наблюдались значительные колебания в размерах донорских взносов в зависимости от тематической направленности фондов, при этом отмечалось увеличение объема финансирования на борьбу с изменением климата (с 39,7 млн. долл. США до 99,8 млн. долл. США), на цели развития (65,2 млн. долл. США до 80,6 млн. долл. США, а в 2014 году был превышен рекордный уровень в размере 200 млн. долл. США) и в фонды переходного периода (с 103,4 млн. долл. США до 288,8 млн. долл. США), в то время как размер взносов в гуманитарные фонды в целом не изменялся, оставаясь в среднем на уровне 265 млн. долл. США. Объем поступлений в фонд финансирования инициативы "Единство действий" сократился с 66,9 млн. долл. США до 28,8 млн. долл. США.

29. Фонды Секретариата Организации Объединенных Наций (особенно гуманитарные фонды) и целевые фонды с участием многих доноров Группы развития Организации Объединенных Наций смогли мобилизовать более значительные объемы финансовых ресурсов, в то время как фонды, учрежденные под эгидой Генерального секретаря, привлекли большее число доноров, предоставивших главным образом небольшие по размеру взносы. Среди семи категорий фондов совместного финансирования, наибольший объем взносов получили фонды Секретариата Организации Объединенных Наций, особенно гуманитарные фонды (3,7 млрд. долл. США или 36 процента), за которыми с небольшим отставанием следуют целевые фонды с участием многих доноров Группы Организации Объединенных Наций по вопросам развития (3,6 млрд. долл. США или 35 процента). В то время как 89 процентов доноров внесли средства в фонды, спонсором которых выступил Генеральный секретарь, эти взносы составляют лишь 10% (1 млрд. долл. США) от общего объема поступлений. Сорок восемь доноров внесли взносы лишь в одну категорию фондов, в основном это фонды, учрежденные по инициативе Генерального секретаря Организации Объединенных Наций. Двадцать четыре донора внесли взносы в две категории фондов. Дания, Нидерланды, Норвегия и Швеция направили финансовые средства во все семь категорий фондов.

В. Эффективность межучрежденческого механизма совместного финансирования

Формирование, создание и управление

30. Управление ЦФУМП зарекомендовала себя эффективным, надежным и непредвзятым поставщиком услуг по совместному финансированию Организации Объединенных Наций, установив стандарты в сфере предоставления услуг административного агента. Услуги административного агента, предоставляемые Управлением ЦФУМП, получили высокую оценку как со стороны доноров, так и учреждений. Управление ЦФУМП и его сотрудники заслужили признание за профессиональную работу с клиентами и поддержку, оказываемую при формировании новых фондов. Доноры и организации признают важное значение работы Управления по стандартизации различных соглашений, используемых в рамках совместного финансирования, приветствуют подготовку стандартных приемлемых для доноров финансовых отчетов и отмечают, что Управление является эталоном в сфере предоставления услуг административного агента для всех организаций системы Организации Объединенных Наций.

31. Вместе с тем имеются значительные возможности для совершенствования разработки концепций фондов и управления ими. Наиболее эффективное решение этой задачи может быть обеспечено за счет значительного укрепления роли Управления ЦФУМП не только в целях обеспечения качественной концепции фондов, но и в интересах осуществления контроля за соблюдением стандартов качества Группы Организации Объединенных Наций по вопросам развития соответствующими руководящими комитетами и участвующими организациями системы Организации Объединенных Наций, а также посредством использования многостороннего консультативного и совещательного механизма.

32. За немногими исключениями (Фонд для достижения ЦРДТ и Фонд миростроительства), в ранее существовавших фондах отсутствовали четко сформулированная концептуальная матрица и рамочные стратегии оценки результатов, что вело к ослаблению отчетности о полученных результатах. В руководящих указаниях 2015 года Группы Организации Объединенных Наций по вопросам развития особо подчеркивалось, что каждый фонд должен иметь четкую концептуальную матрицу и рамочную стратегию оценки результатов. Как доноры, так и организации признают, что отсутствие рамочной стратегии оценки результатов на начальном этапе функционирования фонда снижает его привлекательность для доноров и ограничивает возможности организаций в области управления и получения отчетности о результатах. В то время на этапе разработки логических рамок можно привлечь административного агента, в фонде отсутствует лицо, отвечающее за обеспечение соответствия концептуальной матрицы или рамочной стратегии оценки результатов необходимым стандартам. Если эта задача не решается на момент учреждения фонда, качество фонда и отчетность о полученных результатах будут ослаблены.

33. В руководящих принципах Группы Организации Объединенных Наций по вопросам развития допускается, что любая организация системы Организации Объединенных Наций может выступать в роли административного агента целевых фондов с участием многих доноров и совместных программ. В большинстве случаев, когда другие организации, помимо Управления ЦФУМП, выступают в качестве административного агента, они выполняют эту функцию в рамках совместных программ, в которых они играют роль ведущего учреждения. Большинство из них не располагают потенциалом, которым обладает Управление ЦФУМП, и, как правило, оказывают услуги

административного агента через неспециализированные подразделения финансового департамента, что ведет к появлению различных процедур представления отчетности, ослаблению поддержки и снижению уровня транспарентности. Организации и доноры неоднократно заявляли, что Управление ЦФУМП задает стандарт качества предоставления услуг административного агента и способно оказывать поддержку формированию фондов лучше, чем любая другая структура. Этот потенциал имеет особенно важное значение для целевых фондов с участием многих доноров, поскольку осуществление совместных программ зачастую предполагает получение поддержки в процессе разработки концепции со стороны ведущего учреждения.

34. В 2014 году Группа Организации Объединенных Наций по вопросам развития установила пороговые уровни ежегодных взносов для новых совместных программ (в размере 1 млн. долл. США для участвующей организации системы Организации Объединенных Наций) и целевых фондов с участием многих доноров (в размере 2 млн. долл. США для простых фондов и 5 млн. долл. США для целевых фондов с участием многих доноров), которые должны были помочь организациям определить более эффективные с точки зрения затрат минимальные показатели и обеспечить использование надлежащего инструмента, имеющегося в распоряжении Организации Объединенных Наций с учетом характеристик рисков каждого инструмента, в том числе программных и финансовых рисков, возникающих у различных заинтересованных сторон в связи с осуществлением малых совместных программ и функционированием целевых фондов с участием многих доноров. Установление минимального порогового показателя для новых целевых фондов с участием многих доноров и совместных программ, возможно, позволит Управлению ЦФУМП получить определенную экономию и сократить число новых принимаемых совместных программ. Вместе с тем организации сообщают, что установленные пороговые уровни лишили их хорошей альтернативы для управления фондами меньших размеров, что приводит к повышению расходов на вспомогательное обслуживание и делает необходимым использование стандартных соглашений, не предназначенных для поддержки совместных программ.

35. Группа Организации Объединенных Наций по вопросам развития в своих руководящих указаниях за 2015 год не сформулировала конкретной рекомендации всем глобальным фондам и фондам "Единая ООН" относительно использования в качестве примера передового опыта практику включения доноров в состав руководящего комитета, оставив решение этого вопроса на усмотрение каждого фонда. Хотя большинство глобальных и страновых фондов включают доноров в состав руководящего комитета, иногда об этом приходится просить, что расстраивает доноров. Необходимо, чтобы группа Организации Объединенных Наций по вопросам развития вновь рассмотрела руководящие указания с целью их окончательного разъяснения.

Оперативная деятельность

36. Как правило, Управление ЦФУМП весьма оперативно принимает и осуществляет переводы. Управление перевыполнило свой ключевой показатель эффективности, установленный на 2017 год, предусматривающий перевод средств участвующим организациям системы Организации Объединенных Наций в 95 процентах случаев в течение пяти дней после поступления просьбы о выделении средств. Вместе с тем, в случае отсутствия четких указаний относительно условий осуществления переводов иногда в участвующих организациях могут возникать задержки, обусловленные внутренними факторами. При оценке эффективности Управления по удовлетворению оперативных потребностей партнеров в целом респонденты чаще всего давали

наивысшую оценку деятельности, связанной с "оперативным переводом средств", особо отмечали уровень "подотчетности" и "транспарентности", качество "финансовой отчетности" и ведение "описательной отчетности". Самый низкий уровень удовлетворенности отмечался по поводу "представления отчетности о достигнутых результатах", "оказания поддержки реализации целей устойчивого развития", "формирования новаторских партнерских отношений" и "оказания содействия формированию фондов".

37. Использование механизмов совместного финансирования привело к сокращению операционных издержек доноров. В то же время, отмечалось значительное увеличение этих расходов в связи с деятельностью странового персонала и координаторов-резидентов Организации Объединенных Наций. Эти выводы нашли подтверждение в результатах обзора Независимого управления оценки и в ряде более ранних исследований и оценок, в которых сообщалось о существовании аналогичных тенденций. Организации несли более высокие операционные расходы в связи с необходимостью дополнительных переговоров, планирования, координации и совещаний и ощущали еще большую нагрузку, когда речь шла о незначительных по объему ассигнованиях. Более высокие операционные расходы организации не ведут к повышению качества проектов; считается, что их положительный эффект (если таковой имеется) можно наблюдать в более эффективной деятельности страновой группы или в повышении уровня межучрежденческого планирования и программирования, а также в более тесном взаимодействии с правительством.

38. Как Управление ЦФУМП, так и доноры обратили внимание на широко распространенную проблему, связанную с затягиванием закрытия проектов участвующей организаций системы Организации Объединенных Наций, нередко на несколько лет. С 2016 года в решении этого вопроса был достигнут определенный прогресс, однако проблема по-прежнему в значительной степени сохраняется. В результате незавершенности проекта ресурсы могут удерживаться организацией-получателем и быть недоступны другим пользователям, что может привести к формированию значительного сальдо, подлежащего погашению на этапе закрытия. В то время как эта проблема особенно остро стоит в ПРООН и Управлении по координации гуманитарных вопросов, выступающих в роли административного агента, она также является весьма серьезной в контексте осуществления ПРООН и Управлением по координации гуманитарных вопросов других операций по переводу финансовых средств, а также выделению ассигнований по линии ООН-Хабитат и Структуры "ООН-женщины".

Представление докладов и подотчетность

39. По мнению заинтересованных сторон, портал Управления ЦФУМП является транспарентным инструментом для представления информации о донорских взносах. В ходе проведения оценки был сформулирован целый ряд предложений относительно того, как сделать сайта более полезным, в том числе посредством более регулярного обновления информации о расходах и четкой организации документов. Респонденты выразили удовлетворение качеством всех трех видов отчетности, присвоив высшую оценку финансовой отчетности, поставив на второе место описательные доклады и отметив существование определенных проблем с представлением отчетности о достигнутых результатах. Некоторые доноры отметили более полный и всеобъемлющий характер финансовой информации на портале Управления ЦФУМП по сравнению с той, которую они получают от Управления по координации гуманитарных вопросов и Всемирного банка, и рекомендовали последним использовать портал Управления ЦФУМП в качестве модели для совершенствования своей отчетности. Хотя годовая финансовая и описательная отчетность о деятельности фондов и реализации

совместных программ по линии Управления ЦФУМП представляется в соответствии с руководящими указаниями Группы Организации Объединенных Наций по вопросам развития и с учетом требований штаб-квартир доноров, существует мнение о том, что с точки зрения контроля и управления деятельностью фондов заинтересованными сторонами годовая отчетность предоставляется недостаточно регулярно.

40. Организации и правительства, несмотря на существование у них различных точек зрения, в целом удовлетворены качеством описательной отчетности; однако более половины доноров-респондентов в штаб-квартирах и странах осуществления программ считают, что отчетность о достигнутых результатах оставляет желать лучшего. Основное беспокойство высказывается в связи с тем, что доклады а) не представляют информации об изменениях на уровне конечных результатов и б) не показывают, каким образом в процессе осуществления программ средства фонда способствуют получению конечных результатов. Респонденты объясняют эти недостатки тем, что в процессе формирования фонда недостаточно внимания уделяется разработке концептуальной матрицы и рамочной стратегии оценки результатов. Хотя решение этой проблемы не гарантирует хорошее качество отчетности о достигнутых результатах, это необходимое условие для достижения этой цели.

41. Во избежание любых реальных или потенциальных конфликтов интересов между административным агентом фонда и его второй ролью в качестве участвующей организации системы Организации Объединенных Наций в целевых фондах с участием многих доноров / совместных программах и фондах "Единая Организация Объединенных Наций", предусматривается разграничение функциональных обязанностей. Такой "функциональный брандмауэр" между Управлением ЦФУМП в качестве административного агента и ПРООН в качестве учреждения-исполнителя обеспечивает надлежащее функционирование фонда. Однако, довольно многочисленное меньшинство участвующих организаций системы Организации Объединенных Наций полагает, что наличие связи между ПРООН и координатором-резидентом на страновом уровне обеспечивает ей несправедливое преимущество по сравнению с доступом к источникам финансирования с участием многих доноров, причем более высокий уровень неудовлетворенности в этой связи отмечается среди специализированных учреждений и подразделений Секретариата Организации Объединенных Наций. Однако в результате проведения оценки каких-либо фактов нарушений установленных функциональных разграничений обнаружено не было.

Функции управляющего агента и участие неправительственных организаций

42. На протяжении многих лет организации, занимающиеся в Организации Объединенных Наций вопросами развития, заключали контракты с неправительственными организациями, привлекая их в качестве партнеров-исполнителей программ системы Организации Объединенных Наций; однако проекты неправительственных организаций, находящиеся вне рамок конкретной программы организации, финансированием не обеспечивались. В целях обеспечения неправительственным организациям доступа к финансированию своих собственных проектов в 2006 году в рамках формирования первых гуманитарных фондов, созданных в Демократической Республике Конго и Судане, была учреждена функция управляющего агента. Руководящие принципы Организации Объединенных Наций по вопросам развития, касающиеся деятельности управляющего агента, предусматривают, что "каждая участвующая организация несет полную финансовую и программную ответственность за средства, представляемые в ее распоряжение

административным агентом, и за осуществление проекта". В то время как эти принципы вполне подходят для большинства участвующих организаций системы Организации Объединенных Наций, предоставляющих финансирование неправительственным организациям на реализацию проектов, являющихся частью их более широкой программы, они не работают в условиях гуманитарных кризисов, когда руководящий комитет отбирает неправительственную организацию и ее проект, а затем выделяет средства участвующей организации системы Организации Объединенных Наций, выступающей в роли управляющего агента, на заключение контракта с данной неправительственной организацией. В этом случае административный агент не может нести "программную ответственность".

43. ПРООН оказывает услуги административного агента с 2006 года. Однако, в рамках функционирования страновых объединенных фондов, находящихся под общим управлением координатора по гуманитарным вопросам при поддержке Управления по координации гуманитарных вопросов, она медленно осуществляла процесс адаптации своих процедур предоставления услуг административного агента (обеспечение доступа неправительственным организациям к финансированию проектов неправительственных организаций). Это привело к возникновению напряженности в отношениях между ПРООН и Управлением по координации гуманитарных вопросов в связи с предоставлением услуг административного агента. Затягивание ПРООН процесса окончательного завершения проекта приводит к возникновению сомнений относительно существования у нее сравнительных преимуществ в сфере предоставления таких услуг.

44. В то время как и Управление ЦФУМП и Управление по координации гуманитарных вопросов оказывают услуги управляющего агента, они осуществляют свои функции в соответствии с различными соглашениями о взносах. Различия между правовыми документами и контактами усложняет работу, ведет к росту операционных расходов финансирующих гуманитарные фонды доноров, желающих унификации правовых документов.

45. Проблема обеспечения прямого доступа неправительственных организаций к объединенным фондам Организации Объединенных Наций возникла уже на начальных этапах реформирования гуманитарной деятельности (в рамках функционирования гуманитарных фондов для Демократической Республики Конго и Судана), а до этого с в контексте деятельности Целевого фонда для Ирака ГООНВР, и дальнейший импульс для ее решения на местном уровне был дан на состоявшемся в 2016 году Всемирном саммите по гуманитарным вопросам, согласовавшим условия "большой сделки". В 2016 году в русле сотрудничества с Фондом миростроительства Управление ЦФУМП реализовало экспериментальный проект по осуществлению прямого перевода средств неправительственным организациям, не являющимся участвующими организациями системы Организации Объединенных Наций. Проект позволил неправительственной организации получить третий вариант получения доступа к объединенным финансовым ресурсам Группы Организации Объединенных Наций по вопросам развития, в дополнение к возможности получения доступа в качестве партнера-исполнителя организации системы Организации Объединенных Наций или в качестве стороны контракта с управляющим агентом, привлеченной для осуществления проекта этой неправительственной организации. Пилотный проект участвующих организаций, не входящих в систему Организации Объединенных Наций, открывает обнадеживающие перспективы для дальнейшей деятельности Фонда миростроительства. Однако, задержки в стандартизации меморандума о взаимопонимании помешали его полному внедрению и более широкому применению.

С. Роль объединенных фондов в оказании поддержки системе развития Организации Объединенных Наций в решении приоритетных задач на страновом уровне

46. Поддерживаемые Управлением ЦФУМП объединенные фонды оказали положительное воздействие на повышение уровня координации деятельности доноров и согласованности действий Организации Объединенных Наций, несмотря на растущую конкуренцию за ресурсы между участвующими организациями. В то время как целевые фонды с участием многих доноров и совместные программы играют важную роль в деле поощрения комплексного планирования на страновом уровне в целях содействия осуществлению Рамочной программы Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития и поддержки национальной ответственности, степень успешности их усилий – по мнению респондентов – варьируется и зависит главным образом от приверженности координаторов-резидентов философии инициативы "Единая Организация Объединенных Наций", взаимоотношений между координатором-резидентом и руководителями/представителями-резидентами страновой группы Организации Объединенных Наций и активности правительства страны-получателя в продвижении своих представлений о том, как должна функционировать Организация Объединенных Наций в стране (в рамках реализации инициативы "Единство действий").

47. По мнению доноров, объединенные фонды Организации Объединенных Наций помогают координировать оказание помощи в соответствии с принципами Парижского соглашения и способствуют распространению передовой практики донорства. Их деятельность позволяет объединить преимущества различных организаций системы Организации Объединенных Наций, способствует повышению уровня согласованности и сотрудничества в системе Организации Объединенных Наций, обеспечивает надлежащее использование фондов, создает возможности для решения широкомасштабных задач, ведет к сокращению накладных расходов и содействует эффективному освоению ресурсов в целях решения национальных приоритетных задач. Вместе с тем по-прежнему высказывается неудовлетворенность по поводу способов представления результатов деятельности фондов, публичного признания донорского вклада и обеспечения транспарентности в использовании средств на последующих этапах процесса осуществления проектов и оптимизации затрат.

48. Что касается оказания поощрения гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин, большинство респондентов заявили, что объединенные фонды при поддержке Управлением ЦФУМП поддерживают учет гендерных факторов. В руководящих принципах Управления ЦФУМП по формированию объединенных фондов в целях оптимизации эффективности деятельности отмечается важность учета гендерной проблематики в качестве межсекторальной темы, однако в них отсутствуют четкие критерии ранжирования и определения приоритетности фондов и программ с точки зрения поощрения гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин. В ходе оценки было отмечено, что этот аспект не является органической частью механизма, но скорее элементом политики и практики отдельных организаций в деле обеспечения учета гендерной проблематики.

49. Респонденты пришли к общему мнению о том, что, в то время как совместное финансирование может служить цели повышения уровня слаженности и координации действий Организации Объединенных Наций, эффективное решение этой задачи требует определенной политической приверженности со стороны ключевых субъектов, наряду с существованием четким направлением в деятельности Фонда и общего понимания

относительно того, как программа должна обеспечивать желаемые результаты. Объединенные фонды способствуют решению приоритетных задач системы развития Организации Объединенных Наций на страновом уровне и вносят вклад в обеспечение национальной ответственности. В первую очередь это касается фондов развития, фондов переходного периода и климатических фондов.

V. Выводы

Вывод 1

50. В течение последнего десятилетия механизм совместного финансирования превратился в эффективный инструмент мобилизации финансовых ресурсов. Значительно возросло число фондов (находящихся в ведении Управления ЦФУМП), доноров и участвующих организаций. В течение последних лет ежегодные объемы финансирования оставались на относительно стабильном уровне, в то время как средние показатели объема взноса в расчете на донора сокращались. Фонды развития, фонды переходного периода и фонды для борьбы с изменением климата привлекают более значительные объемы донорских средств, фонды финансирования инициативы "Единая Организация Объединенных Наций" отмечают снижение поступлений, а суммы взносов в гуманитарные фонды остаются практически неизменными. Структура донорской базы характеризуется перекосом в сторону самых крупных вкладчиков. Десять доноров обеспечивают более 85 процентов финансирования для всех категорий фондов, в то время как 80 процентов доноров выделяют менее 5 процентов средств, в том числе 40 процентов доноров, внесших взносы исключительно в фонды, созданные под эгидой Генерального секретаря, объем которых составил 0,3 процента от общей суммы взносов.

51. Увеличение объема донорского финансирования через объединенные фонды и повышение эффективности осуществления программ Организации Объединенных Наций при поддержке объединенных фондов имеет исключительно важное значение для реализации предложений Генерального секретаря по реформе и осуществления Повестки дня на период до 2030 года. В то время как число участвующих доноров можно увеличить путем пропаганды среди государств — членов Организации Объединенных Наций услуг по совместному финансированию, предоставляемых фондам под эгидой Генерального секретаря, увеличение общего объема взносов в основном находится в зависимости от совокупных результатов а) диалога с ограниченным числом основных стран-доноров по увеличению доли совместного финансирования в структуре их взносов, проходящего в рамках четырехгодичного всеобъемлющего обзора политики; б) диалога о деятельности Группы Организации Объединенных Наций по вопросам развития и успешности реформирования системы формирования и управления объединенными фондами в целях повышения ориентированности на представление результатов деятельности организаций системы Организации Объединенных Наций, участвующих в финансировании объединенных фондов; с) изучения инновационных источников финансирования, в том числе за счет привлечения частного сектора; и d) дальнейшего повышения качества и эффективности услуг административного агента, предоставляемых Управлением ЦФУМП.

Вывод 2

52. Управление ЦФУМП является основным поставщиком общесистемных межучрежденческих услуг по совместному финансированию, осуществляющим

административное управление объединенными фондами Организации Объединенных Наций. Оно получило высокую оценку донором и участвующих организаций за мощный потенциал в области формирования фондов и управления, пользуется высокой степенью доверия благодаря деятельности по сбору и распространению передовой практики и установлению стандартов для других организаций, предоставляющих услуги административного агента. Большинство доноров и участвующих организаций предпочитают работать с ним в качестве административного агента. Вместе с тем, серьезные вопросы сохраняются в связи с качеством формирования фондов и недостаточной ориентированностью на результаты. Хотя участники каждого фонда несут ответственность за нацеленность на результаты, в настоящее время никто не отвечает за обеспечение того, чтобы принцип нацеленности на результаты и стандарты качества Группы Организации Объединенных Наций по вопросам развития находили адекватное отражение в концепции Фонда.

Вывод 3

53. Ежегодная финансовая отчетность Управления ЦФУМП и размещенная на портале информация о взносах доноров соответствует требованиям, предъявляемых к донорам в связи с направлением взносов в Организацию Объединенных Наций. Однако с точки зрения полезности информации для заинтересованных сторон и управления процессом осуществления проекта со стороны фонда и на страновом уровне, отсутствие на портале более часто обновляемой отчетности о расходах считается недостатком. Хотя участвующие организации, как правило, считают удовлетворительным уровень описательных докладов, доноры по-прежнему обеспокоены качеством отчетности об изменениях на уровне конечных результатов на последующих этапах процесса получения результатов.

Вывод 4

54. Предоставление услуг административного агента (в рамках контрактов с неправительственными организациями, отобранными руководящим комитетом целевого фонда с участием многих доноров для осуществления их собственных проектов) по линии гуманитарных фондов и фондов финансирования в переходный период не подкрепляется соответствующей политикой Группы Организации Объединенных Наций по вопросам развития. Требование Группы Организации Объединенных Наций по вопросам развития о том, что участвующая организация системы Организации Объединенных Наций, предоставляющая услуги управляющего агента, несла "полную программную и финансовую ответственность" за проекты неправительственных организаций возлагает на участвующую организацию системы Организации Объединенных Наций или управляющего агента ответственность за осуществление проекта при полном отсутствии контроля и полномочий. В результате подразделения ПРООН, предоставляющие услуги управляющего агента, оказываются в весьма неблагоприятном положении.

55. ПРООН оказывает услуги административного агента с 2006 года. Однако, процесс адаптации процедур предоставления услуг административного агента гуманитарным фондам проходил медленно, и необходимые механизмы бесперебойного предоставления услуг административного агента для этих фондов созданы не были. Необходимо уделять больше внимания обеспечению своевременного внедрения последних изменений в политике, которые открывают перспективы для совершенствования предоставления услуг административного агента в рамках деятельности гуманитарных фондов.

Вывод 5

56. Экспериментальный проект, позволяющий неправительственным организациям, являющимся не участвующими организациями системы Организации Объединенных Наций, получать финансирование непосредственно от административного агента по линии Фонда миростроительства позволил получить полезный опыт для более широкого использования и может иметь особое значение для деятельности гуманитарных фондов и фондов переходного периода. После завершения оценки пилотного проекта и внесения изменений в руководящие указания Группы Организации Объединенных Наций по вопросам развития, следует более широко использовать накопленный опыт в деятельности фондов, обладающих характеристиками риска, соответствующими этому инструменту.

Вывод 6

57. Разграничение функциональных обязанностей Управления ЦФУМП в качестве административного агента и ПРООН в качестве участвующей организации системы Организации Объединенных Наций работает так, как нужно. Однако, значительное меньшинство участвующих организаций системы Организации Объединенных Наций полагает, что разделение функций на страновом уровне не обеспечивается достаточно эффективно, и это мнение наиболее широко распространено среди специализированных учреждений. Учреждения-нерезиденты выражают обеспокоенность в связи с тем, что они узнают о новых возможностях только тогда, когда ПРООН и другие крупные организации в стране уже приняли соответствующие решения, в результате чего создается впечатление, что ПРООН получает несправедливые преимущества от тесной связи с координатором-резидентом. Многие доноры и участвующие организации системы Организации Объединенных Наций отмечали, что решения о выделении ассигнований в основном принимаются руководящим комитетом при участии всех партнеров и поэтому предвзятые решения были бы замечены и вызвали возражения, однако никаких доказательств этого в ходе проведения оценки обнаружено не было. В то время как мнение меньшинства о предвзятости можно было бы не принимать во внимание, его существование указывает на необходимость более эффективного распространения среди всех потенциально заинтересованных организаций информации о новых появляющихся в фондах возможностях.

Вывод 7

58. Недостаточное внимание вопросам сворачивания деятельности фонда подрывает веру в утверждение Организации Объединенных Наций о том, что она эффективно и подотчетно распоряжается переданными ей в управление объединенными фондами. В то время как за последние годы, благодаря усилиям Управления ЦФУМП, удалось добиться положительных результатов в сфере повышения эффективности организационной деятельности по показателям закрытия финансовой отчетности незавершенных проектов, закрытых в оперативном отношении (размер сальдо незакрытых проектов был сокращен с 34 млн. долл. США по состоянию на конец 2015 до 14 млн. долл. США по состоянию на конец 2017 года), более строгое соблюдение участвующими организациями требований о своевременном закрытии проектов фонда позволит высвободить значительные ресурсы, которые потенциально могут использовать другие организации в целях осуществления в рамках фонда активных проектов.

Вывод 8

59. Все заинтересованные стороны признают, что ПРООН является наиболее подходящей институциональной структурой для размещения Управления ЦФУМП; однако, иногда этот выбор может служить основанием для ложного представления относительно общесистемного характера предоставляемых Управлением услуг. Необходимо институционализировать деятельность механизма руководящего комитета с участием многих заинтересованных сторон, включающий организации-партнеры Организации Объединенных Наций и партнеров-доноров с тем, чтобы Управление ЦФУМП действительно воспринималось в качестве службы системы Организации Объединенных Наций, а не службы ПРООН.

Вывод 9

60. Объединенные фонды Организации Объединенных Наций играют ключевую роль в координации оказания помощи в соответствии с принципами Парижского соглашения и способствуют распространению передовой практики донорства. Их деятельность позволяет объединить преимущества различных организаций системы Организации Объединенных Наций, способствует повышению уровня согласованности и сотрудничества в системе Организации Объединенных Наций, обеспечивает надлежащее использование фондов, создает возможности для решения широкомасштабных задач, ведет к сокращению накладных расходов и содействует эффективному освоению ресурсов в целях решения национальных приоритетных задач. Вместе с тем по-прежнему высказывается неудовлетворенность по поводу способов представления результатов деятельности фондов, публичного признания донорского вклада и обеспечения транспарентности в использовании средств на последующих этапах процесса осуществления проектов и оптимизации затрат.

Вывод 10

61. Поддерживаемые Управлением ЦФУМП объединенные фонды оказали положительное воздействие на повышение уровня координации деятельности доноров и согласованности действий Организации Объединенных Наций, несмотря на растущую конкуренцию за ресурсы между участвующими организациями. В то время как целевые фонды с участием многих доноров и совместные программы играют важную роль в деле поощрения комплексного планирования на страновом уровне в целях содействия осуществлению Рамочной программы Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития, степень успешности их усилий, по мнению респондентов, варьируется и зависит главным образом от приверженности координаторов-резидентов философии инициативы "Единая Организация Объединенных Наций", взаимоотношений между координатором-резидентом и руководителями/представителями-резидентами страновой группы Организации Объединенных Наций и активности правительства страны-получателя в продвижении своих представлений о том, как должна функционировать Организация Объединенных Наций в стране (в рамках реализации инициативы "Единство действий").

62. Хотя большинство целевых фондов с участием многих доноров и совместных программ, поддерживаемых Управлением ЦФУМП, учитывает гендерную проблематику, это не является органической частью механизма, но скорее элементом политики и практики отдельных организаций в деле обеспечения учета гендерной проблематики. Необходимо предпринимать более систематические усилия в целях поощрения гендерного равенства и расширения

прав и возможностей женщин в фондах и программах, поддерживаемых Управлением ЦФУМП.

VI. Рекомендации

Рекомендация 1

63. ПРООН должна инициировать проведение диалога с Группой развития Организации Объединенных Наций с целью повышения транспарентности использования средств на последующих этапах процесса получения результатов и на основе долгосрочного присутствия в стране в качестве надежного партнера правительства и международного сообщества продемонстрировать очевидные сравнительные преимущества Организации Объединенных Наций и эффективность использования средств. В целях решения этой задачи Управление ЦФУМП должно внести уточнения в систему финансовой и описательной отчетности и в руководящие принципы для участвующих организаций системы Организации Объединенных Наций. Это укрепит доверие доноров, будет способствовать мобилизации ресурсов и содействовать реализации концепции и программы реформ Генерального секретаря, в том числе путем увеличения вдвое объема паевого финансирования в течение следующих четырех лет.

Рекомендация 2

64. ПРООН должна добиваться, чтобы административный агент играл более активную роль в осуществлении контроля за соблюдением стандартов качества Группы Организации Объединенных Наций по вопросам развития соответствующими руководящими комитетами и участвующими организациями системы Организации Объединенных Наций. Административный агент должен отвечать не только за оказание поддержки при формировании фондов и программ, но и за обеспечение контроля за соблюдением организационных стандартов качества в ходе осуществления. При формировании фондов и разработке структуры отчетности Управление ЦФУМП должно добиваться включения в мандаты всех фондов четких указаний относительно концептуальной матрицы и рамочной стратегии оценки результатов. Управлению следует взаимодействовать с участвующими организациями системы Организации Объединенных Наций каждого фонда и оказывать поддержку в обеспечении надлежащего уровня качества выполнения условий мандата, подтвержденных в письменном согласии административного агента на работу с фондом.

Рекомендация 3

65. ПРООН может рассмотреть возможность установления диалога с Группой Организации Объединенных Наций по вопросам развития на предмет пересмотра своей политики и внесения изменений в документацию с целью корректного представления роли управляющего агента посредством указания на то, что его подотчетность ограничивается вопросами, имеющим отношение к финансовым ресурсам и управлению проектами, в то время как ответственность за программную деятельность несут административные органы, отвечающие за реализацию проекта (руководящий комитет или канцелярия координатора по гуманитарным вопросам), и соответствующая неправительственная организация.

Рекомендация 4

66. ПРООН необходимо ускорить осуществление своих обновленных руководящих принципов и положений соглашения с ответственной стороной о роли управляющего агента в рамках деятельности гуманитарных фондов и обновить программные и оперативные процедуры, с тем чтобы отразить необходимость получения специального разрешения на предоставление таких услуг.

Рекомендация 5

67. Управлению ЦФУМП следует дать оценку экспериментальному проекту для организаций, не являющихся участвующими организациями системы Организации Объединенных Наций, по предоставлению неправительственным организациям прямого доступа к объединенным фондам Организации Объединенных Наций и предложить необходимые изменения в руководящие указания Группы Организации Объединенных Наций по вопросам развития (включая подготовку пересмотренных стандартных административных процедур и меморандума о взаимопонимании для такого механизма), с тем чтобы, в соответствующих случаях, эта схема могла быть рекомендована в качестве варианта финансирования другим фондам (в частности гуманитарным фондам и фондам переходного периода).

Рекомендация 6

68. Управление ЦФУМП должно предоставлять информацию о новых фондах всем заинтересованным сторонам. Управление должно принять меры в целях создания условий, позволяющих любой участвующей организации получать информацию о новых возможностях, посредством размещения такой информации на своем портале. Кроме того, Управлению следует рекомендовать координаторам-резидентам, чтобы они обеспечивали доступ к такой информации и активно информировали страновые группы о новых фондах, решения о формировании которых уже приняты или обсуждаются, не давая при этом оснований полагать, что всем будет гарантирована «доля участия».

Рекомендация 7

69. ПРООН, в качестве участвующей организации системы Организации Объединенных Наций, должна активизировать усилия по преодолению отставания в принятии решений относительно ассигнований по старым проектам, которые фактически завершены, однако еще не закрыты в финансовом отношении, особенно в четырех странах, где она выступает в роли управляющего агента страновых объединенных фондов.

Рекомендация 8

70. Управлению ЦФУМП следует инициировать процесс создания руководящего комитета с участием многих заинтересованных сторон, включая партнеров Организации Объединенных Наций и представителей доноров, который будет проводить совещания по крайней мере один раз в год с целью рассмотрения достигнутого прогресса и обсуждения тенденций в сфере глобального финансирования и стратегий дальнейших действий. Такой механизм будет способствовать более активному вовлечению партнеров и укреплению доверия со стороны доноров и организаций-партнеров к деятельности механизма и способам его использования.

Рекомендация 9

71. Управлению ЦФУМП следует разработать руководящие принципы и процедуры для обеспечения того, чтобы соображения, касающиеся гендерного равенства и расширения прав и возможностей, рассматривались на этапе представления проектов и интегрировались в процессы формирования фондов, оценки их деятельности и принятия решений о выделении ассигнований.

Приложение

Акронимы и сокращения, используемые в сноске 2

ДЭСВ — Департамент по экономическим и социальным вопросам

ДПВ — Департамент по политическим вопросам

ДОПМ — Департамент операций по поддержанию мира

ЭКА — Экономическая комиссия для Африки

ЕЭК — Европейская экономическая комиссия

ЭКЛАК — Экономическая комиссия для Латинской Америки и Карибского бассейна

КГС — Канцелярия Генерального секретаря

ЭСКАТО — Экономическая и социальная комиссия для Азии и Тихого океана

ЭСКЗА — Экономическая и социальная комиссия для Западной Азии

ФАО — Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций

МАГАТЭ — Международное агентство по атомной энергии

МБРР — Международный банк реконструкции и развития

ИКАО — Международная организация гражданской авиации

МФСР — Международный фонд сельскохозяйственного развития

МОТ — Международная организация труда

ИМО — Международная морская организация

МОМ — Международная организация по миграции

ЦМТ — Центр по международной торговле

НПО — неправительственная организация

УКГВ — Управление по координации гуманитарных вопросов

УВКПЧ — Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека

УПВ — Управление по правовым вопросам

КСПГС-СКК — Канцелярия Специального представителя

Генерального секретаря по вопросу о сексуальном насилии в условиях конфликта

ПАОЗ — Панамериканская организация здравоохранения

ЮНЭЙДС — Объединенная программа Организации Объединенных Наций по ВИЧ/СПИДу

ФКРООН — Фонд капитального развития Организации Объединенных Наций

ЮНКТАД — Конференция Организации Объединенных Наций по торговле и развитию

ЮНЕП — Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде

ЮНЕСКО — Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры

УВКБ — Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев

ЮНИСЕФ — Детский фонд Организации Объединенных Наций

ЮНИКРИ — Межрегиональный научно-исследовательский институт Организации Объединенных Наций по вопросам преступности и правосудия

ЮНИДО — Организация Объединенных Наций по промышленному развитию

ЮНИТАР — Учебный и научно-исследовательский институт Организации Объединенных Наций

УНМАС — Служба Организации Объединенных Наций по вопросам деятельности, связанной с разминированием

МООНЧРЭ — Миссия Организации Объединенных Наций по чрезвычайному реагированию на Эболу

УНП ООН — Управление Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности

БАПОР — Ближневосточное агентство
Организации Объединенных Наций для
помощи палестинским беженцам и
организации работ

КПСООН — Колледж персонала системы
Организации Объединенных Наций

ДООН — Программа добровольцев
Организации Объединенных Наций

ВПП — Всемирная
продовольственная программа

ВОЗ — Всемирная организация
здравоохранения

ВТО — Всемирная торговая
организация
