



**Организация Объединенных  
Наций по промышленному  
развитию**

Distr.: General  
8 September 2008

Russian  
Original: English

**Генеральная конференция**

Тринадцатая сессия

Вена, 7-11 декабря 2009 года

Пункт 15 повестки дня

**Соглашение о сотрудничестве с Программой  
развития Организации Объединенных Наций**

**Соглашение о сотрудничестве с Программой развития  
Организации Объединенных Наций. Резюме совместной  
итоговой оценки**

Во исполнение решения IDB.32/Dec.6 (d) (vi) в настоящем документе представлена оценка соглашения о сотрудничестве с Программой развития Организации Объединенных Наций.

**Содержание**

	<i>Стр.</i>
I. Цели, задачи и сфера охвата . . . . .	2
II. Методология . . . . .	2
III. Ограничения и сдерживающие факторы. . . . .	3
IV. Основные выводы . . . . .	4
V. Заключение . . . . .	5
VI. Рекомендации . . . . .	7
VII. Накопленный опыт. . . . .	8

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



## I. Цели, задачи и сфера охвата

1. Настоящий доклад об оценке является результатом совместной итоговой оценки соглашения о сотрудничестве между Программой развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) и Организацией Объединенных Наций по промышленному развитию (ЮНИДО), подписанного 23 сентября 2004 года на пятилетний период. Оценка проводилась по требованию Совета по промышленному развитию ЮНИДО. Целью оценки является представление фактической информации и выводов о проделанной работе, а также рекомендаций в отношении будущих шагов, которые будут предприняты обеими организациями. Результаты оценки и рекомендаций будут представлены Исполнительному совету ПРООН в ходе его второй очередной сессии 2009 года и Генеральной конференции ЮНИДО в декабре 2009 года\*.

2. Задача оценки заключалась в определении того, насколько удалось достичь указанных в соглашении целей в ходе деятельности, осуществлявшейся в соответствии с соглашением. Основой настоящей итоговой оценки является совместная среднесрочная оценка, проведенная в 2006 году, однако основное внимание в ней уделяется периоду 2006-2009 годов. Она проводилась с марта по июль 2009 года совместными усилиями Управления ПРООН по вопросам оценки и Группы оценки ЮНИДО, а также двумя независимыми консультантами при поддержке сотрудников категории специалистов подразделений по оценке ПРООН и ЮНИДО.

3. Оценка охватывает два компонента соглашения о сотрудничестве: компонент "бюро ЮНИДО" и компонент "совместное развитие частного сектора". В ней рассматриваются такие вопросы, как актуальность, эффективность, действенность и устойчивость соглашения о сотрудничестве; и, таким образом, она охватывает процесс осуществления и прогресс в деле достижения намеченных результатов.

4. В настоящей оценке не анализируются результаты развития в рамках проектов или программ ЮНИДО/ПРООН. Она не является ни оценкой проектов, ни оценкой работы отдельных руководителей операций ЮНИДО на местах. В ней, скорее, оценивается институциональная деятельность, связанная с выполнением задач, поставленных в соглашении о сотрудничестве.

## II. Методология

5. С учетом опыта проведения среднесрочной оценки соглашения было сочтено необходимым использовать смешанный метод (количественный и качественный). Оценка включала следующие основные компоненты: а) базовые исследования и аналитический обзор; б) выявление и анализ заинтересованных сторон; в) сбор данных из первичных и вторичных источников, включая аттестационные миссии на места и поездки в штаб-квартиры обеих организаций; и d) анализ и сопоставление данных.

6. Базовые исследования и аналитический обзор были проведены с тем, чтобы получить полное представление о контексте соглашения и разработать методику оценки. Для первичных данных были выявлены партнеры, представляющие правительства, двусторонних доноров, частный сектор и организации гражданского общества. Для вторичных данных были отобраны сотрудники

---

\* Полный текст доклада об оценке будет издан в качестве документа зала заседаний Генеральной конференции.

ПРООН и ЮНИДО (в штаб-квартирах и в странах, охваченных экспериментом), а также страновых групп Организации Объединенных Наций (руководители организаций системы Организации Объединенных Наций).

7. Сбор данных предусматривал следующее: а) аналитические обзоры и анализ документов; б) частично структурированные собеседования в штаб-квартирах и в пяти странах, отобранных для аттестационных миссий; и с) обследования отдельных заинтересованных сторон, включая самостоятельную оценку руководителей операций ЮНИДО (сотрудники бюро ЮНИДО).

8. Оценка предусматривала миссии на места в пять отобранных стран, главным образом для подтверждения результатов собеседований в штаб-квартирах и аналитических обзоров. Этими пятью странами были следующие: Армения, Боливия (Многонациональное Государство), Лаосская Народно-Демократическая Республика, Никарагуа и Руанда.

9. Мнения, высказанные сотрудниками каждой организации, были сопоставлены с мнениями сотрудников других организаций, информацией, полученной от национальных партнеров, и фактологическими данными.

### III. Ограничения и сдерживающие факторы

10. В соглашении имеются структурные несоответствия, которые также отражаются на методологии настоящей оценки; к наиболее важным относятся различия имеющихся финансовых и людских ресурсов, а также процедур программирования двух организаций. ПРООН осуществляет свою деятельность в 166 странах и имеет высоко децентрализованную структуру; основным подходом ПРООН является национальное исполнение<sup>1</sup>. Сеть ЮНИДО на местах включает 16 страновых отделений и 12 региональных отделений<sup>2</sup>. Методы программирования определяются главным образом в штаб-квартирах. Таким образом, основным подходом ЮНИДО является прямое исполнение.

11. Результатом таких несоответствий являются различия с точки зрения непосредственных и возможных выгод соглашения, что влияет на уровень заинтересованности каждой организации в его эффективном осуществлении. Для ЮНИДО ставки значительно выше, чем для ПРООН, особенно в плане расширения ее присутствия на местах. Информация и сведения о функционировании бюро ЮНИДО поступают главным образом соответственно из источников ЮНИДО и от сотрудников ЮНИДО, а информация о бюро ЮНИДО со стороны ПРООН является достаточно ограниченной, особенно в штаб-квартире. В результате в настоящей оценке чаще используются источники данных ЮНИДО. Группа по оценке приняла это во внимание и попыталась исключить из ответов возможную необъективность.

<sup>1</sup> Контроль за региональными и глобальными программами осуществляется непосредственно из штаб-квартир; вместе с тем на их долю приходится лишь незначительный объем расходов ПРООН.

<sup>2</sup> Кроме того, она расширяет свое присутствие через 34 национальных центра более чистого производства, 19 отделений по содействию инвестированию и передаче технологий и 9 технологических центров.

## IV. Основные выводы

12. Хотя задачи соглашения о сотрудничестве сохраняют свою важность, оно утратило свою значимость в качестве платформы для совместного программирования, особенно с учетом руководящих принципов Рамочной программы Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития (ЮНДАФ). С другой стороны, сохраняется необходимость того, чтобы в оперативных соглашениях содержались положения об административной и материально-технической поддержке бюро ЮНИДО.

### Выводы: бюро ЮНИДО

13. Расширение представительства ЮНИДО на местах имеет более важное значение для ЮНИДО, а для ПРООН бюро ЮНИДО имеют ограниченное значение. Кадровое укомплектование бюро ЮНИДО гражданами стран, в которых они расположены, целесообразно и уместно. Вместе с тем существует несоответствие между многочисленными задачами, которые поручены руководителям операций ЮНИДО, и инструментами, которые имеются в их распоряжении для выполнения таких задач.

14. Имея на конец 2009 года представительства на местах в 46 странах, ЮНИДО благодаря соглашению расширило свое присутствие с странах более чем на 50 процентов. Правительства стран и другие партнеры по процессу развития в целом положительно оценивают фактическую или потенциальную роль бюро ЮНИДО в качестве консультантов по вопросам устойчивого промышленного развития. Как правило, бюро ЮНИДО участвуют в деятельности страновых групп Организации Объединенных Наций и содействуют общей страновой оценке и Рамочной программе Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития (ЮНДАФ), а также разработке новых проектов ЮНИДО. Вместе с тем создание бюро ЮНИДО автоматически не ведет к расширению объема услуг ЮНИДО или более комплексному и более эффективному согласованию с процедурами планирования развития и управления на национальном уровне.

15. Вклад бюро ЮНИДО в эффективное осуществление проектов является неравномерным. Существуют несколько сдерживающих факторов, включая ограниченные полномочия на принятие решений, длительное время, необходимое для установления контактов со штаб-квартирой через региональные отделения ЮНИДО, ограниченные людские ресурсы, отсутствие доступа к информационно-технологическим средствам ЮНИДО в области планирования ресурсов и отсутствие полного и четкого описания обязанностей руководителя операций ЮНИДО в области осуществления программ.

16. В некоторых странах расходы бюро ЮНИДО являются высокими по сравнению с объемом деятельности (исполнение). Как отмечено в главе 3.2.3 полного текста доклада об эффективности деятельности бюро ЮНИДО, исполнение является лишь одним из нескольких критериев и оно характеризует лишь одну из основных функций бюро ЮНИДО, а именно поддержку осуществления проектов. Существуют и другие важные функции, такие как оказание консультативной помощи правительствам, участие в процессе ЮНДАФ и укрепление страновой группы Организации Объединенных Наций. Обоснование необходимости бюро зависит от конкретных функций бюро в конкретной стране в течение конкретного периода. Вопрос о том, может ли быть дано обоснование необходимости функционирования бюро ЮНИДО в конкретной стране в течение длительного периода времени, не может решаться лишь на основе сопоставления затрат и исполнения.

### **Выводы: Совместная программа развития частного сектора**

17. В результате появления нескольких совместных инициатив по финансированию программ, а также прогресса, достигнутого в осуществлении реформы Организации Объединенных Наций, соглашение о сотрудничестве стало в значительной степени ненужным с точки зрения совместных программ развития частного сектора.

18. Было установлено, что выбор целевых стран не стал причиной проблем, возникших в ходе осуществления программ, и случаев неудач. Во всех принимающих странах, охваченных соглашением, создание рабочих мест и создание источников доходов относятся к приоритетным областям в их соответствующих национальных стратегиях.

19. Сотрудничество не способствовало расширению программ развития частного сектора, приносящих повышенную отдачу. Лишь два проекта из первоначального плана совместного программирования продвинулись от стадии разработки до этапа осуществления (Лаосская Народно-Демократическая Республика и Руанда). В обоих случаях удалось мобилизовать лишь незначительную часть финансовых ресурсов первоначального бюджета.

20. Не удалось получить никакой информации, подтверждающей, что совместные программы способствовали расширению межучрежденческой координации в области развития частного сектора: этому способствовала деятельность бюро ЮНИДО. В большинстве стран руководители операций ЮНИДО принимали участие в качестве членов групп по разработке совместных проектов и играли важную роль в деле увязывания проектов с местными условиями за счет привлечения соответствующих партнеров и заинтересованных сторон.

## **V. Заключение**

21. Соглашение о сотрудничестве, подписанное в 2004 году, оказалось дальновидным в плане рассмотрения на раннем этапе вопросов усиления общесистемной согласованности<sup>3</sup>, однако в нем не в полной мере учитывались условия на страновом уровне и существующие возможности межучрежденческого сотрудничества, в частности механизмы совместного программирования, предложенные Управлением по координации операций в целях развития Организации Объединенных Наций (УКОР).

22. Двусторонние партнерства не воспользовались возможностью задействовать другие организации системы Организации Объединенных Наций, осуществляющие свою деятельность в области развития частного сектора.

23. Систематические сбои процедур программирования создают значительную проблему для успешного осуществления соглашения о сотрудничестве.

24. Дополнительной проблемой является ориентированность соглашения на особо сложную область сотрудничества.

25. В качестве стимула совместного программирования соглашение о сотрудничестве имеет ограниченное значение и эффективность.

---

<sup>3</sup> В ноябре 2006 года был представлен доклад Группы высокого уровня Генерального секретаря по вопросу о согласованности в системе Организации Объединенных Наций "Единство действий".

## **Бюро ЮНИДО**

26. Центральная роль ЮНДАФ для системы Организации Объединенных Наций на страновом уровне и прогресс в обеспечении общесистемной согласованности повышают значимость присутствия ЮНИДО в странах и ее дальнейшего участия в страновых группах Организации Объединенных Наций в соответствии с трехгодичным всеобъемлющим обзором политики 2008 года. Соглашение о сотрудничестве позволило ЮНИДО добиться цели расширения присутствия на местах для оказания более активной поддержки странам. Вместе с тем, как представляется, укрепление потенциала ПРООН в области развития частного сектора на основе сотрудничества принесло ей минимальную пользу.

27. Несколько бюро ЮНИДО продемонстрировали эффективность концепции "бюро ЮНИДО". Вместе с тем не каждое бюро ЮНИДО повышает результативность осуществляемых на страновом уровне программ, и при этом ЮНИДО не создала механизм обзора функционирования бюро, что является недостатком.

28. Амбициозная цель ЮНИДО – расширить свое присутствие на местах на основе соглашения о сотрудничестве до 80 стран – не достигнута и представляется нереальной, если потенциал штаб-квартиры ЮНИДО в области технического сотрудничества не будет повышен.

29. Как отмечалось выше, расходы бюро ЮНИДО являются высокими по сравнению с объемом деятельности (исполнение) в некоторых странах. Вместе с тем надлежащее соотношение между расходами бюро ЮНИДО и объемом деятельности ЮНИДО (исполнение) может быть установлено лишь на пострановой основе в зависимости от относительной важности каждой из основных функций бюро ЮНИДО. Организационно-техническое размещение бюро ЮНИДО в помещениях ПРООН оказалось успешным.

## **Совместная программа развития частного сектора**

30. Инициатива по выработке скоординированного подхода к развитию частного сектора оказалась дальновидной с точки зрения выполнения рекомендаций доклада Комиссии по вопросам частного сектора и развития о раскрытии предпринимательского потенциала.

31. Компонент соглашения, связанный с развитием частного сектора, не принес никаких результатов.

32. Из-за отсутствия установленных процедур и четкого оперативного руководства осуществлением соглашений на страновом уровне каждая организация действовала согласно своему соответствующему оперативному плану, что замедлило прогресс в деле совместного программирования и мобилизации ресурсов для развития частного сектора.

33. Сравнительные преимущества ПРООН и ЮНИДО в развитии частного сектора не являются очевидными для правительств и доноров; не является очевидным и согласование действий двух организаций в области развития частного сектора.

34. Такие целевые фонды, как Фонд для достижения целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, и Целевой фонд по безопасности человека, служат для системы Организации Объединенных Наций более весомыми стимулами для совместной эффективной деятельности, чем двустороннее соглашение о сотрудничестве.

## VI. Рекомендации

35. *Рекомендация 1.* В рамках усилий по реформированию Организации Объединенных Наций двусторонние соглашения между организациями системы Организации Объединенных Наций, занимающимися вопросами развития частного сектора, следует заменить общесистемным кластерным подходом с участием всех соответствующих подразделений в целях усиления координации, согласованности и взаимодействия.

36. *Рекомендация 2.* До разработки общесистемного подхода действующее соглашение о партнерстве между ЮНИДО и ПРООН следует заменить меморандумом о договоренности, в котором определялись бы оперативные и административные процедуры на страновом уровне, включая положения в отношении бюро ЮНИДО. Такой меморандум должен служить институциональной основой сотрудничества и содействовать взаимодействию между сторонами.

### Бюро ЮНИДО

37. *Рекомендация 3.* Расширение бюро ЮНИДО должно соответствовать техническим, людским и финансовым возможностям штаб-квартиры ЮНИДО, с тем чтобы создать условия, позволяющие оказывать необходимую поддержку и эффективно удовлетворять растущий спрос на техническую помощь, чему будут способствовать новые бюро ЮНИДО.

38. *Рекомендация 4.* ЮНИДО надлежит разработать механизм транспарентного отбора и обзора для координации расширения ее присутствия в странах на основе рабочих процедур бюро и контроля за ходом достижения намеченных результатов. В процессе расширения бюро необходимо учитывать, в частности, следующие соображения:

- a) уровень заинтересованности и спроса государственного и частного секторов;
  - b) согласование с ЮНДАФ;
  - c) заданный высокий уровень и динамика портфеля проектов ЮНИДО;
- и
- d) возможности финансирования проектов ЮНИДО.

39. *Рекомендация 5.* До направления каких-либо новых инвестиций на создание бюро ЮНИДО ей следует подготовить технико-экономическое обоснование с учетом вышеуказанных критериев, с тем чтобы свести к минимуму риск получения отрицательных результатов.

40. *Рекомендация 6.* Обзор имеющихся бюро ЮНИДО, как об этом говорилось выше, должен проводиться ежегодно группой в составе представителей различных подразделений ЮНИДО.

41. *Рекомендация 7.* С учетом ограниченных возможностей бюро ЮНИДО по каждой стране необходимо определить приоритетность функций. Приоритеты необходимо определить внутри Организации и вне ее, разъясняя при этом роль руководителей операций ЮНИДО, уполномоченных ЮНИДО. Учитывая конкретную ситуацию в соответствующих странах, группа рекомендует использовать для бюро две разные кадровые структуры (см. таблица 5.1.9 полного доклада). Созданными бюро или бюро в странах, в которых портфель проектов ЮНИДО является значительным, должны управлять национальные страновые директора ЮНИДО. Новыми бюро ЮНИДО или бюро в странах, в

которых портфель проектов ЮНИДО является незначительным, должны управлять заместители представителей. Название "руководитель операций ЮНИДО" создает путаницу, и от него следует отказаться.

#### **Совместные программы развития частного сектора**

42. *Рекомендация 8.* Компонент соглашения о сотрудничестве, связанный с совместными программами развития частного сектора, не следует возобновлять по истечении первоначального пятилетнего периода. Практика показывает, что другие процедуры, такие как укрепление процесса реформ Организации Объединенных Наций на страновом уровне и новые схемы оказания помощи, такие как Фонд для достижения ЦРТ, создают более эффективные стимулы для координации и сотрудничества, предусмотренных в соглашении.

43. *Рекомендация 9.* ПРООН и ЮНИДО не следует стремиться к установлению в глобальном масштабе слишком жесткого разделения труда в процессе развития частного сектора. В каждой стране существуют разные условия и может потребоваться разная система разделения труда на основе сравнительных преимуществ (как, например, опыт или масштабность сети) каждой организации в конкретной стране.

44. *Рекомендация 10.* В тех случаях, когда две организации осуществляют совместные проекты (развитие частного сектора или другие проекты), им следует уделять повышенное внимание практическим методам и разделению труда между ними. Необходимо ориентироваться на методы УКОР и необходимо заранее включать в проектный документ согласованные процедуры и систему разделения труда. Заблаговременно необходимо также согласовывать методы мобилизации ресурсов.

## **VII. Накопленный опыт**

45. В связи с центральной ролью ЮНДАФ для системы Организации Объединенных Наций на страновом уровне и прогрессом в деле реализации инициативы "единство действий" все более растет значение дальнейшего участия специализированных учреждений, фондов и программ Организации Объединенных Наций в страновых группах Организации Объединенных Наций. Постоянное присутствие в странах способствует такому участию, хотя и не является обязательным условием.

46. Близость специализированных учреждений Организации Объединенных Наций к ПРООН и другим организациям системы Организации Объединенных Наций в общих помещениях ("Дом ООН") является выгодным для специализированных учреждений и страновой группы Организации Объединенных Наций в целом. Это способствует сотрудничеству и объединению административных услуг и материально-технической поддержки.

47. Укомплектование национальными кадрами и их расстановка на руководящие должности в специализированных учреждениях Организации Объединенных Наций с относительно ограниченным присутствием в стране является реально низкочастотной альтернативой использованию международных сотрудников. Знание местных условий и профессиональных сетей может быть весьма полезным.

48. Что касается существующего соглашения о сотрудничестве, то инициатива этих двух организаций системы Организации Объединенных Наций совместными усилиями осуществлять мобилизацию средств для совместных проектов оказалась неэффективной. Опыт показывает, что такой подход вряд ли



окажется продуктивным в будущем с учетом: а) тенденции в пользу совместного планирования и мобилизации средств в рамках системы Организации Объединенных Наций; б) тенденции в пользу увеличения доли официальной помощи в целях развития для поддержки бюджета; и с) ограничения стимулирования совместной мобилизации средств, когда организации на конкурсной основе стремятся получить доступ к сокращающемуся объему средств на цели технического сотрудничества.

49. Многие субъекты осуществляют свою деятельность в сегменте развития частного сектора, и большинство крупных организаций имеют прямой доступ к финансированию (из таких источников, как Европейский союз, Всемирный банк и Международный фонд сельскохозяйственного развития). Лишь в тех случаях, когда могут быть предложены соответствующие и специальные знания и услуги, возникнут спрос и возможности финансирования для организаций, которые не имеют своих собственных ресурсов. Это относится к большинству организаций системы Организации Объединенных Наций.

50. Систематическая разнородность организаций, которые заключают соглашения, должна находить отражение при разработке такого соглашения путем включения конкретных положений. Соглашения между ПРООН и учреждениями-нерезидентами, призванные объединить преимущества странового присутствия ПРООН со специальными профессиональными навыками учреждения-нерезидента в штаб-квартире, должны обеспечивать надлежащее участие страновых отделений ПРООН в процессе разработки соглашения.