



ООН-Хабитат

Совет управляющих Программы
Организации Объединенных Наций
по населенным пунктам

Distr.: General
1 December 2006

Russian
Original: English

Двадцатая первая сессия
Найроби, 16-20 апреля 2007 года
Пункт 5 предварительной повестки дня*

Деятельность Программы Организации Объединенных
Наций по населенным пунктам (ООН-Хабитат),
включая вопросы координации

**Деятельность в рамках Программы Организации
Объединенных Наций по населенным пунктам: доклад
Директора-исполнителя о достигнутых результатах**

Добавление

**Независимая стратегическая оценка эффективности и
результативности работы руководителей программ Хабитат**

Установочное резюме доклада по оценке

1. В своей резолюции 20/15 Совет управляющих Программы Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (ООН-Хабитат) просил Директора-исполнителя "провести независимую стратегическую оценку эффективности и результативности работы руководителей программ Хабитат до конца 2006 года и доложить об этом Совету управляющих на его двадцать первой сессии".
2. Круг ведения этой оценки был окончательно доработан секретариатом в конце 2005 года на основе консультаций с Комитетом постоянных представителей при ООН-Хабитат. Процесс по оценке начался с самооценки руководителей программ, а затем в штаб-квартире ООН-Хабитат была проведена общая оценка, результаты которой были представлены Комитету постоянных представителей на рассмотрение в мае 2006 года.
3. Внешняя оценка была проведена в июне-октябре 2006 года. Она включала проведение кабинетного анализа всех соответствующих документов, ряда структурированных интервью со специалистами и миссий по оценке в восемь развивающихся стран, где как минимум два года работали руководители программ Хабитат. Эта внешняя оценка стала возможной в результате финансового вклада правительства Швеции. Полный доклад по оценке, на основе которого составлено настоящее установочное резюме, препровождается Совету управляющих в документе HSP/GC/21/INF/3.
4. Невзирая на выводы и рекомендации независимой стратегической оценки, которые были положительно рассмотрены секретариатом, Директор-исполнитель подтвердил, что

* HSP/GC/21/1.

K0654591 200207 200207

Из соображений экономии настоящий документ напечатан в ограниченном количестве экземпляров. Просьба к делегатам приносить свои копии на заседания и не запрашивать дополнительных копий. Настоящий документ отпечатан на экологически чистой бумаге.

бюджетные ассигнования из Фонда для Хабитат и населенных пунктов для руководителей программ Хабитат полностью соответствуют программе работы и бюджету на 2006-2007 годы, как и просил Совет управляющих в своей резолюции 20/15.

5. Директор-исполнитель выразил надежду, что Совет управляющих рассмотрит рекомендации, изложенные в докладе по оценке, с целью мобилизации дальнейшей политической и финансовой поддержки для инициативы в отношении руководителей программ Хабитат в качестве одного из ключевых элементов среднесрочного стратегического и институционального плана ООН-Хабитат (см. документ HSP/GC/21/5).

I. Установочное резюме

A. Предыстория и происхождение программы

6. В настоящем докладе описывается внешняя оценка эффективности и результативности руководителей программ ООН-Хабитат (руководители программ Хабитат). Группа по оценке проанализировала результативность работы руководителей программ Хабитат в тех странах, где они работают, в том числе с помощью следующих мер:

а) кабинетный анализ соответствующей документации (включая внутренний доклад по оценке, представленный ООН-Хабитат Комитету постоянных представителей в мае 2006 года, самооценку руководителей программ Хабитат и оценку работы региональных отделений организации и некоторых отделений ПРООН на местах);

б) интервью с ведущими специалистами из штаб-квартиры ООН-Хабитат и региональных отделений;

в) миссии по оценке в восемь стран (Египет, Колумбия, Мексика, Мозамбик, Нигерия, Сенегал, Филиппины и Шри-Ланка).

7. Инициатива в отношении руководителей программ Хабитат была развернута после подписания в октябре 2002 года меморандума о взаимопонимании между ООН-Хабитат и Программой развития Организации Объединенных Наций (ПРООН), в котором эти две организации обязались создать должности руководителей программ Хабитат в отдельных развивающихся странах, прежде всего в наименее развитых странах, с целью оказания содействия осуществлению мандата ООН-Хабитат и укреплению межучрежденческой координации на уровне стран. Первые должности руководителей программ Хабитат были учреждены в 2003 году, после чего в период 2004-2005 годов эта инициатива стала быстро расширяться и в настоящее время охватывает 36 руководителей программ Хабитат, из которых 22 находятся в странах к югу от Сахары, 4 - в арабских государствах, 6 - в странах Латинской Америки и Карибского бассейна и 4 - в Азиатско-Тихоокеанском регионе.

8. Основная цель инициативы в отношении руководителей программ Хабитат заключалась в уменьшении значительных препятствий для осуществления мандата ООН-Хабитат в результате его недостаточного реального присутствия в странах. В настоящем докладе вкратце рассматриваются пути обеспечения полной согласованности системы руководителей программ Хабитат с мандатом ООН-Хабитат, который был определен в резолюции 32/162 Генеральной Ассамблеи от 19 декабря 1977 года (учреждение Центра Организации Объединенных Наций по населенным пунктам) и далее был расширен в резолюции 56/206 Генеральной Ассамблеи от 1 января 2002 года (преобразование Центра Организации Объединенных Наций по населенным пунктам в полностью развернутую Программу Организации Объединенных Наций в виде ООН-Хабитат), и в соответствии с основным направлением внутристрановой поддержки в процессе текущих реформ Организации Объединенных Наций.

B. Охват доклада

9. В соответствии с кругом ведения оценки в данном докладе анализируется результативность, эффективность, добавленная стоимость и воздействие системы руководителей программ Хабитат в ходе дальнейшего осуществления изначального мандата ООН-Хабитат по его двум направлениям - нормативному и оперативному. Более конкретно в нем анализируется степень, в которой развертывание системы руководителей программ ООН-Хабитат оказывает помощь в таких областях, как:

а) включение вопросов по населенным пунктам в основные многосторонние программные инструменты для национального развития;

- b) содействие выполнению глобального и нормативного мандата ООН-Хабитат;
- c) поддержка оперативной деятельности ООН-Хабитат;
- d) решение межсекторальных вопросов, касающихся вышеуказанных областей.

10. Кроме того, в докладе рассматриваются финансовые и административные вопросы, касающиеся инициативы в отношении руководителей программ Хабитат и их влияние на ее эффективность.

11. Предполагалось, что внешняя оценка станет перспективным мероприятием для изучения уроков и в этом качестве позволит сделать выводы, которые могли бы быть рассмотрены в процессе принятия решений ООН-Хабитат и ПРООН, Советом управляющих и Комитетом постоянных представителей ООН-Хабитат и другими заинтересованными сторонами. Последний раздел доклада содержит резюме основных выводов и рекомендаций.

С. Выводы и полученные уроки

12. **Общие отзывы:** результаты оценки, предпринятой группой по оценке, в целом имеют положительный характер, отражают чистые преимущества для ООН-Хабитат, ее национальных партнеров и системы Организации Объединенных Наций на уровне стран в результате развертывания инициативы в отношении руководителей программ Хабитат. В ней отмечается, каким образом инициатива в отношении руководителей программ Хабитат позволила значительно уменьшить структурный недостаток, связанный с существовавшим ранее низким уровнем представительства ООН-Хабитат в странах. Далее в ней отмечается, каким образом важнейшие вопросы развития, касающиеся мандата ООН-Хабитат, стали более заметными и более адекватными для национальных и многосторонних программ, а также то, каким образом расширились возможности организации для того, чтобы оказать положительное влияние на уровне стран как в нормативном, так и оперативном плане. В ней также освещается комплекс относительных слабостей и проблем, которые следует устранить за счет расширения этой инициативы. В разделах ниже в кратком виде представлены выводы оценки по каждому из основных изученных вопросов.

13. **Включение вопросов жилья и нищеты в городах в многосторонние инструменты планирования:** группа по оценке пришла к выводу о том, что развертывание системы руководителей программ Хабитат позволило отразить вопросы градостроительства, которые ранее получали мало внимания или были фрагментированы, в многосторонних инструментах программирования намного более согласованным и структурированным способом. Группа по оценке рассмотрела участие руководителей программ Хабитат в разработке этих инструментов, включая Общие страновые оценки, Рамочную программу Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития и национальные документы по стратегиям борьбы с нищетой. Группа по оценке пришла к выводу, что в большинстве случаев участие руководителей программ Хабитат позволило повысить профиль тематических областей ООН-Хабитат. Руководители программ Хабитат были полностью интегрированы в большинство межучрежденческих целевых групп, занимающихся разработкой этих инструментов. Это существенное добавление высоко оценивается как резидентами-координаторами Организации Объединенных Наций, так и национальными секторальными учреждениями. Совместное размещение руководителей Программ Хабитат и представительств ПРООН положительно сказалось на их возможности всестороннего участия в мероприятиях по составлению программ в качестве неотъемлемой части системы Организации Объединенных Наций. В нескольких странах, где были проведены обзоры, было отмечено, что этот фактор наглядно обеспечил основу для будущего развития программ (и ассигнования ресурсов) в основных приоритетных областях работы ООН-Хабитат, а также для межучрежденческого сотрудничества.

14. **Содействие выполнению глобального и нормативного мандата ООН-Хабитат:** для содействия выполнению нормативного мандата ООН-Хабитат на страновом уровне руководители программ Хабитат должны выступать в качестве эффективных исполнителей по реализации многих глобальных программ ООН-Хабитат, а также должны обладать возможностями для их актуализации и координации. Во всех рассмотренных странах несколько глобальных программ внесли свой вклад в работу руководителей программ Хабитат и воспользовались их услугами (что нередко способствовало покрытию их расходов) по целому ряду задач. Это такие программы, как Глобальная кампания по управлению городским хозяйством, Глобальная кампания по обеспечению гарантированного владения жильем, Центр по глобальному мониторингу городов, Программа по городскому управлению, Программа по устойчивому развитию городов, местные программы в рамках Повестки дня на XXI век, Фонд

благоустройства трущоб, Программа водного хозяйства и санитарии и программа "Более безопасные города". Группа по оценке пришла к выводу, что присутствие руководителей программ Хабитат весьма способствовало представлению глобальных программ на страновом уровне, активизации их деятельности и обеспечению наблюдения за выполнением программ и их координации. С учетом большого числа глобальных программ многие руководители программ Хабитат испытывали проблемы в том, чтобы выполнять множество просьб и требований в свое рабочее время, и проблемы, связанные с недостаточным объемом информации о специфике каждой программы. Несмотря на эти проблемы роста, деятельность, касающаяся глобальных программ, заложила основы для поддержания полезных связей между нормативными и оперативными направлениями деятельности, а также между Глобальным отделом ООН-Хабитат и его региональными отделениями.

15. **Оказание поддержки оперативным мероприятиям ООН-Хабитат:** хотя руководители программ Хабитат добились определенного прогресса в составлении портфеля оперативных проектов, этот прогресс был относительно медленным, что объясняется следующими факторами:

- a) сначала необходимо заручиться поддержкой в странах в отношении нормативных актов, касающихся инструментов программирования, а также поддержкой доноров;
- b) необходимо приобретать специальные навыки составления проектов; и
- c) недостаточная подготовка, касающаяся разработки проектов, среди руководителей программ Хабитат на первом этапе этой инициативы.

16. Несмотря на эти ограничения, в ходе внутренних оценок ООН-Хабитат, проведенных по крайней мере в 15 странах, признавался вклад руководителей программ Хабитат в расширение портфеля проектов ООН-Хабитат. Группа, проводившая внешнюю оценку, отметила заметные достижения во всех восьми посещенных странах. Инициатива в отношении руководителей программ Хабитат является полезной в плане укрепления основы для оперативных проектов. Региональные отделения в странах Латинской Америки и Карибского бассейна, а также в Азиатско-Тихоокеанском регионе просят направить к ним больше руководителей программ Хабитат; Региональное отделение для Африки и арабских государств, наблюдающее за работой 26 руководителей программ Хабитат, сталкивается с серьезными кадровыми сложностями. Размещение руководителей программ имеет особо важное значение для оперативных мероприятий с учетом насущной потребности в налаживании тесных связей с национальными партнерами и донорами в ходе разработки проектов и переговоров по ним.

17. **Межсекторальные вопросы:** анализируя работу руководителей программ Хабитат, группа по оценке отметила отсутствие четкого разграничения между нормативными и оперативными функциями. Одни из наиболее важных результатов, достигнутых руководителями программ Хабитат, были получены в тех случаях, когда оперативные проекты разрабатывались после предварительной пропагандистской работы в отношении нормативных актов (например, тематическая интеграция в рамках инструментов программирования) и получали существенную поддержку со стороны глобальных программ ООН-Хабитат. Это нередко способствовало возникновению возможностей для разработки оперативных проектов, поддерживаемых сотрудниками в штаб-квартирах в тесном сотрудничестве с соответствующими региональными отделениями. Руководители программ Хабитат стимулировали сотрудничество между глобальными программами, а также между собой и региональными отделениями (и их оперативными проектами), выступая в качестве единого координационного центра на национальном уровне. Это приносит пользу национальным учреждениям, которым становится легче устанавливать связи с широким кругом мероприятий в рамках программ ООН-Хабитат через находящегося в стране руководителя программ Хабитат. Во всех восьми подробно рассмотренных странах после подготовительной работы, проведенной руководителями программ Хабитат, у ООН-Хабитат теперь есть возможности для более четкой разработки своей стратегии по каждой стране в рамках коллективных усилий, предпринимаемых национальными секторами учреждений, региональными отделениями и глобальными программами, которые четко определяют свои цели и предлагают согласованный план работы для руководителей программ Хабитат и возможности для сочетания нормативных и оперативных функций.

18. **Финансирование программ:** в настоящее время ООН-Хабитат ежегодно затрачивает на выполнение инициативы в отношении руководителей программ Хабитат 1,65 млн. долл. США (что покрывает зарплату руководителей и скромный - недостаточный, по мнению

группы по оценке, - оперативный бюджет). Это финансируется прежде всего из основных ресурсов ООН-Хабитат (Фонд для Хабитат и населенных пунктов), учитывая в основном нормативный характер работы руководителей программ Хабитат, а также через глобальные программы и из накладных ресурсов, получаемых в ходе осуществления проектов. Было отмечено несколько обнадеживающих примеров разделения наличных расходов (правительствами и страновыми отделениями ПРООН), причем есть надежда на увеличение значения аналогичных примеров. Отделения ПРООН, как правило, предоставляют поддержку в имущественной форме (офисные помещения, коммунальные услуги, вспомогательный персонал, оборудование, транспорт), причем иногда эти услуги предоставляются бесплатно, а иногда - за определенную плату, что облегчает работу руководителей программ Хабитат. Глобальные программы предоставляют средства для выплаты зарплаты руководителям программ Хабитат и на покрытие оперативных расходов, понимая, что в итоге в рамках этих программ будет получена экономия средств за счет сокращения количества миссий из штаб-квартир и нанимаемых консультантов. То же самое относится к услугам, которые руководители программ Хабитат предоставляют региональным отделениям в ходе разработки мероприятий в рамках проектов и оказания им поддержки. Если учесть эти сбережения, в итоге значительно сокращаются чистые расходы ООН-Хабитат, и, по мнению группы по оценке, они являются полностью оправданными с точки зрения расширения возможностей организации для выполнения своего мандата во многих странах.

D. Резюме основных выводов

19. Группа по оценке дала в целом положительную оценку программе руководителей программ Хабитат, поскольку она существенно повысила способность ООН-Хабитат выполнять свой мандат на уровне стран в том, что касается поддержки правительств и системы Организации Объединенных Наций на основе создания весомого присутствия на национальном уровне при сравнительно ограниченных издержках в расчете на страну. В настоящее время потенциал большинства рассмотренных стран в отношении текущих мероприятий значительно возрос, что позволяет расширить текущую деятельность, преобразовав ее в более крупные программы по странам.

20. Этот потенциал можно было бы еще более увеличить, если бы осуществлением проектов подготовки руководителей программ Хабитат со стороны ООН-Хабитат предпринимались последовательные усилия на стратегическом программном уровне. Группой по оценке было обнаружено, что первоначальный общий круг ведения программы подготовки руководителей программ Хабитат не позволял принимать во внимание национальные особенности и, в силу этого, надлежащим образом определять стратегические цели в каждой из стран. С целью более эффективного учета национальных приоритетов ООН-Хабитат необходимо предпринять консолидированные усилия на программном уровне в каждой из стран на основе проделанной в прошлом и ведущейся в настоящее время нормативной и оперативной работы, включая определение стратегических целей и предполагаемых результатов, что позволило бы системе руководителей программ Хабитат действовать в четких плановых рамках.

21. Эффективность системы руководителей программ Хабитат ущемляется некоторыми ограничениями и недостаточностью ресурсов:

a) **недостаточный бюджет на оперативные нужды:** ежегодная сумма (5000 долл. США), выделяемая ООН-Хабитат, недостаточна. Хотя ряд руководителей программ Хабитат успешно дополняют ее денежными средствами или взносами натурой со стороны национальных партнеров, многие руководители программ Хабитат продолжают страдать от серьезных финансовых ограничений в своей оперативной деятельности;

b) **недостаточная подготовка:** руководители программ Хабитат получили начальную подготовку, которая, однако, не охватывала всего круга требуемых навыков и информации, особенно в таких решающих областях, как разработка проектов и управление ими;

c) **неравномерное распределение ответственности за обеспечение руководителей программ Хабитат:** региональные отделения получили мандат на осуществление надзора за руководителями программ Хабитат, что логично, однако это вызвало чрезмерную нагрузку на Региональное отделение для Африки и арабских государств (которое поддерживает 26 из общего числа 36 руководителей программ Хабитат).

22. С точки зрения процедур финансирования, группа по оценке поддержала решения Совета управляющих, отраженные в резолюции 20/15, а также в утвержденной программе

работы и бюджете ООН-Хабитат на 2006-2007 годы, в том плане, что инициатива назначения руководителей программ Хабитат, учитывая ее преимущественно нормативный характер, должна финансироваться главным образом из ресурсов Хабитат и Фонда для Хабитат и населенных пунктов, выделяемых на общие цели. Существующие ассигнования достаточны для покрытия значительной критической массы расходов по системе руководителей программ Хабитат. Многообещающие примеры совместного покрытия расходов с участием партнеров создают положительный потенциал, который следует рассматривать и впредь. Глобальные программы и оперативные проекты вносят значительный вклад в покрытие расходов системы руководителей программ Хабитат, однако необходимо более прозрачно и на более систематической основе определять их взносы в рамках работы на стратегическом программном уровне для всей организации по каждой стране. ПРООН, как правило, оказывает помощь с предоставлением помещений и вспомогательных служб либо в качестве взносов натурой, либо на основе взимания оплаты за такие услуги.

23. В том что касается выбора стран и будущего расширения программы, группа по оценке обнаружила, что выбор стран для развертывания системы руководителей программ Хабитат не всегда был основан на "анализе ценностей" с точки зрения масштаба порождаемых изменений политики и развития программ оперативной деятельности. Во время будущего развития данной программы этот фактор необходимо учесть. Кроме того, отмечается необходимость сократить существующие географические диспропорции. Ведение документации программы по странам, четко определяющей масштаб работы и запланированные результаты, может также стать основой для стратегии выхода из стран, где результаты не достигаются.

24. Группа по оценке пришла к выводу, что, несмотря на наличие весомых достижений, необходимо рассматривать систему руководителей программ Хабитат как долгосрочную программу капиталовложений ООН-Хабитат, свидетельствующую о признании сложности и продолжительности процесса, связанного с завоеванием поддержки на национальном уровне, содействием нормативной работе и наращиванием портфеля оперативных мероприятий.

Е. Основные рекомендации

25. Ниже приводится резюме основных рекомендаций группы по оценке:

a) **инициативу в отношении руководителей программ Хабитат необходимо продолжать.** С целью повышения ее эффективности рекомендуется как можно скорее сформулировать многолетнюю программную документацию для каждой из стран, которая должна стать обязательной для тех стран, где руководители программ Хабитат работают не менее двух лет. Документация с программами по странам должна содержать общую стратегию всех подразделений, включающую как нормативную, так и оперативную деятельность, в координации с национальными партнерами, а также указывать стратегические цели и предполагаемые результаты, включая бюджетно-финансовый план, отражающий утвержденные и потенциальные (вероятные) источники финансирования;

b) **определение дополнительных стран для участия в системе руководителей программ Хабитат** должно быть основано на оценке "сравнительной" ценности на основе мнения о потенциале перемен политики, приверженности правительства соответствующим вопросам и масштаба развертывания оперативной программы. Кроме того, расширение программы следует осуществлять с учетом необходимости сокращения существующих региональных диспропорций;

c) **руководителям программ Хабитат следует оказывать более систематическую и всеобъемлющую поддержку в плане обучения,** включая те учебные модули, которые касаются разработки проектов и руководства ими. Надзор над руководителями программ Хабитат должен и впредь осуществляться под руководством региональных отделений, однако и те страны, в которых они работают, должны играть более существенную роль в поддержке глобальных программ;

d) **инициатива руководителей программ Хабитат должна и впредь финансироваться главным образом из ассигнований Фонда для Хабитат и населенных пунктов, выделяемых на общие цели,** учитывая немалое значение работы руководителей программ Хабитат в нормативной области. С целью сокращения периодических расходов Фонда следует продолжать усилия по расширению параллельных механизмов финансирования, включая совместное финансирование с участием национальных партнеров и ПРООН, взносы со стороны глобальных программ (которые должны стать более систематическими и транспарентными) и поддержку из бюджетных расходов на проекты оперативной деятельности;

e) **рекомендуемая документация, содержащая программы по странам, должна стать основой (после тщательного изучения последствий и ежегодного обзора) для определения стратегии выхода ООН-Хабитат из тех стран, где результаты не достигаются в соответствии с определенными стратегическими целями;**

f) **меморандум о взаимопонимании между ООН-Хабитат и ПРООН должен быть рассмотрен и расширен в качестве политического средства облегчения дополнительного сотрудничества и соглашений о совместных расходах с отделениями ПРООН в странах.**
