



Исполнительный совет Программы Организации
Объединенных Наций по населенным пунктам
Вторая сессия 2020 года

В онлайн-режиме, 27-29 октября 2020 года
Пункт 6 b) предварительной повестки дня*

Осуществление стратегических планов ООН-Хабитат: обновленная информация о
заключительном докладе об осуществлении стратегического плана на период
2014-2019 годов и текущая оценка стратегического плана на период 2014-2019 годов

Обзор заключительной оценки осуществления стратегического плана ООН-Хабитат на период 2014-2019 годов

I. Введение

1. В настоящем документе содержится обзор доклада о независимой оценке стратегического плана Программы Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (ООН-Хабитат) на период 2014-2019 годов. Документ является составной частью заключительного доклада об осуществлении стратегического плана, подготовленного для совещания Исполнительного совета ООН-Хабитат, которое планируется провести 27-29 октября 2020 года. С полным текстом доклада об оценке можно ознакомиться по адресу: <https://unhabitat.org/2020-second-session-of-the-executive-board-meeting>.
2. Стратегический план на период 2014-2019 годов был утвержден Советом управляющих ООН-Хабитат в апреле 2013 года вместе с рамочной основой для его среднесрочной и заключительной оценки. Среднесрочная оценка была проведена в 2017 году. Принятие целей в области устойчивого развития в 2015 году и Новой программы развития городов в 2016 году, а также результаты среднесрочной оценки подчеркнули необходимость корректировки стратегического плана и явились основанием для ее осуществления.
3. В ходе оценки с использованием максимально объективного подхода были установлены актуальность, эффективность, действенность, согласованность, устойчивость и отдача от деятельности ООН-Хабитат. В частности, были оценены ожидаемые результаты на основе плана оценки результатов деятельности; вклад в достижение цели 11 в области устойчивого развития, других целей, связанных с вопросами городов, а также в осуществление Новой программы развития городов; и интеграция междисциплинарных проблем, касающихся гендерной проблематики, прав человека, молодежи и изменения климата, а также партнерских связей и создания потенциала. В ходе оценки был также выявлен накопленный опыт и представлены рекомендации. Оценка проводилась двумя независимыми консультантами – Доротой Лакс и Джошуа Бвирой – с марта по август 2020 года.
4. Оценка затрагивает вопросы подотчетности и обучения. Она направлена на укрепление подотчетности путем содействия обсуждению среди основных заинтересованных сторон, особенно таких как руководство и персонал ООН-Хабитат, ее руководящие органы (включая Исполнительный совет и Комитет постоянных представителей), доноры, а также среди других ключевых партнеров, вопроса о том, насколько эффективно ООН-Хабитат использовала

* HSP/EB.2020/19.

ресурсы для достижения запланированных результатов в течение периода осуществления стратегического плана. Использование результатов оценки, извлеченных уроков и рекомендаций укрепит аспекты обучения и послужит информационной основой для управленческих и программных подходов и решений в ходе осуществления нового стратегического плана на период 2020-2023 годов, Новой программы развития городов и целей в области устойчивого развития, связанных с развитием городов. Эта оценка также полезна для занимающихся оценкой деятельности ООН-Хабитат организаций, таких как Управление служб внутреннего надзора (УСВН) и Объединенная инспекционная группа, для специалистов по оценке развития и профильных специалистов, заинтересованных в работе ООН-Хабитат.

II. Обзор стратегического плана на период 2014-2019 годов

5. ООН-Хабитат обладает широким мандатом, источником которого являются итоговые документы соответствующих международных конференций и конкретные мандаты, предоставленные Генеральной Ассамблеей, Экономическим и Социальным Советом и руководящими органами ООН-Хабитат в их различных резолюциях. Стратегический план на период 2014-2019 годов был утвержден Советом управляющих ООН-Хабитат в его резолюции 24/15 от 19 апреля 2013 года. План предусматривает семь основных тематических направлений деятельности, или подпрограмм: а) городское законодательство, землепользование и управление; б) городское планирование и проектирование; в) городское хозяйство; г) основные городские услуги; д) жилье и благоустройство трущоб; е) снижение рисков и восстановление; и г) исследовательская работа и развитие потенциала. Помимо семи подпрограмм, соответствующих семи секторам, через которые осуществлялись эти подпрограммы, организационная структура включала руководство и управление, Отдел программ, Оперативно-управленческий отдел, Отдел внешних сношений, три отдела по взаимодействию и четыре региональных отделения в качестве подразделений, обеспечивающих эффективное осуществление подпрограмм. Особое внимание уделялось распоряжению ресурсами, регулированию рисков, связанных с партнерствами, планированию, ориентированному на конкретные результаты, составлению бюджета, контролю, отчетности, оценке, ревизии, правовым вопросам, повышению степени подотчетности и транспарентности.

6. План осуществлялся в течение шестилетнего периода и был увязан с двухгодичными программами работы и бюджетами на 2014-2015, 2016-2017 и 2018-2019 годы. Бюджеты по программам были составлены по семи основным направлениям, или подпрограммам, которые соответствовали семи секторам организационной структуры. ООН-Хабитат проводила работу со своими ключевыми партнерами, то есть с национальными правительствами, местными органами власти, неправительственными организациями и организациями частного сектора, в целях осуществления политики, стратегий, предоставления консультативных услуг, информационно-пропагандистской деятельности, наращивания потенциала, осуществления проектов и программ.

A. Ресурсный план

7. Осуществление стратегического плана финансировалось из пяти основных источников: а) регулярный бюджет; б) фонд общего назначения (нецелевой); в) фонд специального назначения (целевой); г) техническое сотрудничество в интересах оперативной деятельности на страновом и региональном уровнях; и е) расходы на вспомогательное обслуживание программ.

8. Сметные расходы на осуществление стратегического плана составили 1390,6 млн долл. США¹. Утвержденные сметные расходы по программам работы и бюджетам на 2014-2015, 2016-2017 и 2018-2019 годы составили соответственно 392,428 млн долл. США, 482,3 млн долл. США и 499,8 млн долл. США. Общая сумма полученных поступлений составила около 75 процентов от утвержденных расходов, большая часть которых поступила из технических источников. Хотя в течение оцениваемого периода регулярный бюджет оставался для ООН-Хабитат стабильным источником поступлений, поступления из регулярного бюджета составили лишь около 10 процентов от общего объема поступлений.

9. В ходе осуществления стратегического плана сохранялись финансовые проблемы. ООН-Хабитат рассматривает в качестве элементов профильных ресурсов финансирование из фонда общего назначения (нецелевой), финансирование из регулярного бюджета и вспомогательное обслуживание программ. Их вклад в поступления составил лишь 11 процентов от утвержденного общего бюджета стратегического плана. Вследствие недостаточного объема профильного финансирования в организационной структуре,

¹ Программы работы и бюджеты на 2014-2015, 2016-2017 и 2018-2019 годы.

приведенной в соответствие с основными направлениями деятельности, на протяжении всего периода осуществления имелись вакантные ключевые административные и координационные должности. Например, из 130 утвержденных должностей в фонде общего назначения только 61 должность была заполнена в период программы работы на 2014-2015 годы, сократившись до 52 должностей в период, охватываемый программой работы на 2016-2017 годы, и до 36 – в период, охватываемый программой работы на 2018-2019 годы. Еще одной проблемой является зависимость от небольшого числа доноров. В период осуществления стратегического плана 10 крупнейших доноров предоставили 55 процентов от общего объема взносов.

В. Руководство и управление

10. В период осуществления стратегического плана ООН-Хабитат имела двойную систему управления, что сказывалось на его выполнении. Во-первых, ООН-Хабитат является составной частью Секретариата Организации Объединенных Наций и обязана соблюдать правила и положения Секретариата. Во-вторых, ожидается, что эта организация будет действовать так же, как и другие программы и фонды, выполняя решения своих руководящих органов, доноров и партнеров. Эта двусмысленность вытекает из эволюции мандата ООН-Хабитат, в соответствии с которым первоначально организация позиционировалась главным образом как технический центр по населенным пунктам для оказания поддержки государствам-членам в вопросах населенных пунктов, а позднее расширила свой круг ведения до полномасштабной программы, осуществляющей различные мероприятия, в том числе в гуманитарных областях.

11. В период 2014-2019 годов ООН-Хабитат находилась под управлением Генеральной Ассамблеи, Совета управляющих и Комитета постоянных представителей. Совет управляющих являлся вспомогательным органом Генеральной Ассамблеи и выполнял функции межправительственного директивного органа ООН-Хабитат. Совет управляющих отчитывался перед Ассамблеей через Экономический и Социальный Совет, который координирует работу учреждений Организации Объединенных Наций. Совет управляющих состоял из 58 государств – членов Организации Объединенных Наций, избираемых Экономическим и Социальным Советом на четырехлетний срок. Каждые два года Совет управляющих утверждал программу работы ООН-Хабитат и давал руководящие указания относительно ее взаимоотношений с партнерами. Заседания Совета представляли собой форумы высокого уровня с участием правительств на уровне министров, на которых устанавливались руководящие принципы политики ООН-Хабитат и каждые два года утверждалась ее программа работы и бюджеты. Комитет постоянных представителей выполнял функции межсессионного вспомогательного органа Совета. Членами Комитета могли быть все постоянные представители государств-членов в Найроби, аккредитованные при ООН-Хабитат. Комитет рассматривал и контролировал осуществление программы работы ООН-Хабитат и выполнение решений Совета. Он также рассматривал проект программы работы и бюджета ООН-Хабитат и готовил проекты решений и резолюций для рассмотрения Советом.

12. Сложность структуры различных комитетов в Нью-Йорке, а также Комитета постоянных представителей и его рабочих групп в Найроби сделала структуру управления ООН-Хабитат неэффективной. Совет управляющих, который осуществлял общее руководство программой работы и бюджетом и принимал резолюции, собирался один раз в два года в течение всего лишь одной недели. Члены Комитета осуществляли надзор за ООН-Хабитат в дополнение к своим основным функциям в своих посольствах и не имели полномочий на принятие решений. Это привело к возникновению узких мест и задержек из-за необходимости проведения консультаций и прояснения вопросов существа со своими столицами (см. A/71/1006). Вследствие этого такая структура управления не являлась оптимальной для обеспечения результативности, подотчетности и своевременного принятия решений.

13. Процесс обсуждения и реформирования системы организационного руководства ООН-Хабитат продолжается уже более 12 лет. Этот процесс был инициирован в ходе осуществления предыдущего стратегического плана, а именно Среднесрочного стратегического и организационного плана на период 2008-2013 годов. Завершение процесса реформирования стало приоритетной задачей в 2018 году, когда в организации появился новый Директор-исполнитель Маймуна Мохд Шариф. В течение двухлетнего периода с января 2018 года по декабрь 2019 года ООН-Хабитат осуществляла процесс организационных преобразований в целях обеспечения соответствия своей цели, максимального повышения своего результативного вклада в общесистемные усилия Организации Объединенных Наций и оказания эффективной поддержки государствам-членам в решении проблем, связанных с устойчивой урбанизацией. Организация определила восемь приоритетов для содействия ожидаемым изменениям.

К концу декабря 2019 года ООН-Хабитат воплотила в жизнь свой новый процесс реформ с такими результатами, как:

- a) новая структура управления, созданная в соответствии с резолюцией 73/239 Генеральной Ассамблеи от 20 декабря 2018 года, согласно которой был распущен Совет управляющих и заменен Ассамблеей ООН-Хабитат в составе 193 государств-членов, Исполнительным советом в составе 36 членов и Комитетом постоянных представителей;
- b) новый стратегический план на период 2020-2023 годов, который был утвержден Ассамблеей ООН-Хабитат на ее первой сессии в мае 2019 года;
- c) процесс внутренней перестройки, направленный на преобразование организации в пользующееся доверием, транспарентное и подотчетное учреждение Организации Объединенных Наций, которое функционирует эффективно, результативно и коллективно и чей опыт является актуальным, ценным и востребованным;
- d) организационная перестройка, позволяющая наделить ООН-Хабитат более гибкой и подвижной структурой, которая позволит организации оказывать более эффективную поддержку государствам-членам и партнерам по процессу развития в осуществлении, контроле и обзоре хода достижения целей в области устойчивого развития и осуществления Новой программы развития городов. Новая организационная структура вступила в силу с 1 января 2020 года.

С. Система подотчетности

14. Измерение и оценка результатов деятельности и соответствующая отчетность являются важнейшими элементами стратегического плана. В программе работы и бюджетах содержится подробная информация о деятельности, мероприятиях, ожидаемых достижениях и требуемых ресурсах. Контроль и оценка циклов программы работы на двухгодичный период 2014-2015 и 2016-2017 годов осуществлялись на регулярной основе с помощью Комплексной информационной системы контроля и документации, использование которой было прекращено во время заключительного цикла 2018-2019 годов. С помощью Автоматизированной системы учета для проектов осуществлялся контроль за деятельностью и проектами на уровне мероприятий и ожидаемых достижений. В ежегодных докладах о ходе работы содержалась информация об осуществлении стратегического плана. В докладах использовались показатели для демонстрации прогресса и обеспечения возможности проведения предметного анализа и сопоставления между подпрограммами, регионами и странами в том, что касается использования ресурсов. Доклады были доведены до сведения Комитета постоянных представителей, Совета управляющих и основных доноров.

15. Использовались следующие оперативные процедуры: рассмотрение и утверждение проектов до их осуществления, планирование и утверждение поездок, соглашения о сотрудничестве, комитеты по управлению рисками, стандарты качества, механизмы надзора и онлайн-обучение. Консультативная группа по проектам отвечала за обеспечение соответствия проектов и программ мандату ООН-Хабитат, стратегическому плану и результатам программы работы на двухгодичный период до их утверждения к осуществлению.

16. В рамочной системе оценки стратегического плана указано, что должны быть проведены среднесрочная и заключительная оценки. Кроме того, проводились различные виды оценок и анализа, в том числе оценки проектов, программ, стратегий, тематических, политических, институциональных, страновых портфелей и кластерные оценки. Для проведения оценок использовались внешние специалисты по оценке. Они были набраны на конкурсной основе и отобраны с учетом заслуг и квалификации в области оценки и в основных предметных областях. Качество докладов об оценке оценивалось на основе установленных контрольных перечней показателей качества. Доклады об оценке оценивались на предмет их соответствия минимальным стандартам качества. С проведенными в ходе осуществления стратегического плана внешними оценками можно ознакомиться на веб-сайте ООН-Хабитат, посвященном оценке, по адресу: www.unhabitat.org/evaluation. Выполнение рекомендаций по итогам оценки регулярно отслеживалось с помощью онлайн-системы отслеживания таких рекомендаций. К декабрю 2019 года ООН-Хабитат контролировала выполнение 417 рекомендаций, из которых 72,7 процента были выполнены, а 21,7 процента находятся в процессе выполнения, при этом выполнение остальных 5,6 процента еще не началось.

17. Обычные внутренние ревизии проводились УСВН, а результаты периодических внешних ревизий сводились в доклад, представляемый Генеральной Ассамблее каждые два года. В ходе заключительного программного цикла работы в 2018-2019 годах некоторые государства-члены потребовали провести ревизионную проверку Конференции Организации

Объединенных Наций по жилью и устойчивому городскому развитию (Хабитат-III) и девятой сессии Всемирного форума по вопросам городов. Директор-исполнитель выступила инициатором проведения независимого финансового и управленческого обзора ООН-Хабитат.

III. Подход к оценке и методология

18. Оценка имела глобальный масштаб и охватывала все регионы и страны, в которых ООН-Хабитат осуществляет свою деятельность. Оценка проводилась в соответствии с нормами и стандартами оценки Группы Организации Объединенных Наций по вопросам оценки². Цели и ключевые вопросы оценки в соответствии с кругом ведения обеспечили аналитическую основу для оценки, которая была сосредоточена главным образом на общеорганизационном и программном уровнях.

19. В ходе оценки использовался ряд методов, в том числе метод, ориентированный на достижение конкретных результатов, в соответствии с которым в ходе анализа применялась теория изменений для измерения успеха усилий по осуществлению запланированных ООН-Хабитат мероприятий, итоговых результатов и последствий; метод систематического обзора, включающий оценку актуальности, эффективности и результативности на уровне видов деятельности, мероприятий и итоговых результатов во всех областях программной деятельности; метод контекстной вариативности, согласно которому в ходе оценки оценивалось воздействие внешних факторов на показатели успеха, например, путем изучения моделей данных о показателях деятельности в различных регионах; и метод учета сложности, который предполагает осведомленность о комплексном характере многих мероприятий ООН-Хабитат и наличии многосекторальных программных подходов.

20. Эта методология включала систематический обзор документов и активное участие заинтересованных сторон путем проведения консультаций и собеседований с 74 заинтересованными сторонами, в том числе с членами Исполнительного совета, представителями государств-членов, финансовыми и оперативными партнерами, а также с руководством и персоналом ООН-Хабитат. Среди партнеров-исполнителей ООН-Хабитат было проведено обследование, однако доля респондентов оказалась низкой.

21. Оценка имела ряд ограничений. Ее масштабы были значительными и охватывали всю организацию и все области программной деятельности, при этом, однако, она проводилась в относительно короткие сроки при ограниченных ресурсах. Проведение оценки могло бы выиграть от более широких консультаций с партнерами, правительственными должностными лицами, донорами и гражданским обществом. Проведение анализа затруднили проблемы с получением доступа к подробным первичным данным от партнеров-исполнителей и бенефициаров мероприятий ООН-Хабитат. Для оценки было бы крайне полезно проведение более глубоких оценок на местах в отдельных странах в целях получения более полного представления о результатах и предполагаемом воздействии, однако во время пандемии коронавирусной инфекции (COVID-19) это оказалось невозможным, поэтому собеседования проводились дистанционно. Кроме того, не состоялась ожидавшаяся миссия в штаб-квартиру ООН-Хабитат в Найроби для проведения консультаций с руководством и персоналом ООН-Хабитат по вопросам управления и операций.

IV. Основные выводы по итогам оценки

A. Достижение запланированных результатов

22. Структура результатов стратегического плана состоит из стратегических результатов деятельности ООН-Хабитат и семи подпрограмм. Использовались такие конкретные показатели достижения стратегических результатов организации, как: а) доля населения, живущего в трущобах; б) доля городского населения, имеющего доступ к достаточному жилищу; в) доля лиц, проживающих в городских районах с доступом к безопасной питьевой воде, надлежащим средствам санитарии и услугам по регулярному вывозу мусора, экологически чистому бытовому электроснабжению и общественному транспорту, дезагрегированных по полу; г) число городских, региональных и национальных органов власти, внедривших городские стратегии в деятельность по поддержке местного экономического развития и созданию достойных рабочих мест и средств к существованию; и е) число городских и региональных органов власти, внедривших устойчивое градостроительное планирование и

² Доступно на веб-сайте <http://www.unevaluation.org/document/detail/1914>.

проектирование, имеющее всеохватный характер и должным образом учитывающее рост городского населения.

23. В стратегическом плане подчеркивалось, что его заключительная оценка должна включать отчетность по показателям достижения стратегических результатов организации³. Кроме того, в ходе среднесрочного обзора, проведенного в 2017 году, был поднят вопрос о необходимости подготовки на регулярной основе данных, отражающих вклад ООН-Хабитат в достижение задач в рамках целей в области устойчивого развития и использования этих данных для пропаганды увеличения объема профильного финансирования. В ходе оценки было установлено, что ООН-Хабитат не измеряла и не документировала показатели стратегического уровня, связанные с задачами в рамках ЦУР. Тем не менее путем использования прочих источников в Организации Объединенных Наций, а также других источников⁴, был достигнут прогресс по некоторым из стратегических показателей достижения результатов. Например, по оценкам Глобального института Маккинси (McKinsey Global Institute), в 2014 году 330 млн городских домохозяйств жили в не отвечающих нормам жилых помещениях или были вынуждены оплачивать расходы на жилье, превышающие 30 процентов их дохода. Кроме того, в глобальном масштабе в 2018 году:

- a) 23,5 процента городского населения проживало в трущобах по сравнению с 23 процентами в 2014 году. Рост числа обитателей трущоб стал результатом урбанизации и роста численности населения, которые опережают темпы строительства доступного жилья;
- b) 71 процент мирового населения использовал надлежащим образом контролируруемую безопасную питьевую воду;
- c) 45 процентов мирового населения пользовались надлежащим образом контролируемыми услугами санитарно-технических служб, а еще 30 процентов – базовыми санитарно-техническими средствами;
- d) 2 миллиарда человек не имели доступа к услугам по сбору мусора, а 3 миллиарда человек не имели доступа к контролируемым объектам по утилизации отходов;
- e) 53 процента городских жителей в 227 городах в 78 странах имели доступ к общественному транспорту;
- f) 150 стран разработали национальные градостроительные планы, которые помогут городам расти более устойчивым и всеохватным образом.

В. Достижения в разбивке по подпрограммам на уровне ожидаемых достижений

24. Структура результатов включала семь стратегических результатов по подпрограммам, 21 соответствующее ожидаемое достижение, 29 показателей достижения результатов и 43 целевых показателя. В целом в стратегическом плане на 2014-2019 годы ожидаемые достижения были обеспечены на удовлетворительном уровне; при этом, однако, не все целевые показатели были достигнуты. По состоянию на декабрь 2019 года 62 процента целевых показателей были выполнены, 10 процентов – частично выполнены и 28 процентов не были выполнены. Результаты были достигнуты по всем подпрограммам, причем в рамках подпрограммы 2 по городскому планированию и проектированию была отмечена полная реализация всех ожидаемых достижений. В нижеследующей таблице приводится сводная информация о результатах осуществления подпрограмм в сопоставлении с ожидаемыми показателями.

³ См. HSP/GC/26/6/Add.3, пункт 62 b).

⁴ Веб-сайт Статистического отдела (unstats.un.org) является официальным веб-сайтом Организации Объединенных Наций, на котором размещается информация о разработке и внедрении системы показателей для обзора Повестки дня на период до 2030 года.

Показатели выполнения подпрограмм

<i>Подпрограмма</i>	<i>Достигнутые целевые показатели (в процентах)</i>	<i>Частично достигнутые целевые показатели (в процентах)</i>	<i>Не достигнутые целевые показатели (в процентах)</i>	<i>Оценка</i>
Подпрограмма 1. «Городское законодательство, землепользование и управление»	50	25	25	
Подпрограмма 2. «Городское планирование и проектирование»	100	0	0	
Подпрограмма 3. «Городское хозяйство и муниципальное финансирование»	75	0	25	
Подпрограмма 4. «Основные городские услуги»	40	20	40	
Подпрограмма 5. «Жилье и благоустройство трущоб»	60	0	40	
Подпрограмма 6. «Снижение рисков и восстановление»	67	33	0	
Подпрограмма 7. «Исследовательская работа и развитие потенциала»	60	0	40	
Итого	62,1	10,3	27,6	

Код: Весьма удовлетворительно (> 70 процентов) Удовлетворительно Частично удовлетворительно Неудовлетворительно

25. Основная причина того, что по большинству секторов⁵ зафиксировано невыполнение целевых показателей ожидаемых достижений, заключается в недостаточном финансировании на глобальном уровне. Основная часть финансирования предназначалась для работы на страновом уровне, что оставляло ограниченные ресурсы для работы на глобальном уровне, включая финансирование как нормотворческой деятельности, так и управления и координации. Например, в подпрограмме 1 в рамках программы «Более безопасные города» бюджеты на осуществление были урезаны, персонал переведен без замены, а должности заморожены. В рамках подпрограммы 7 ООН-Хабитат пришлось сократить свою программу глобальных показателей и сферу охвата своих Докладов о городах мира. Недостаточное финансирование по линии профильных ресурсов также в значительной степени сказалось на способности организации поддерживать агитационную работу, связь, контроль, обеспечение качества, отчетность по вопросам управления рисками и оценки.

С. Оценка на основе критериев оценки

1. Актуальность

26. **Мандат ООН-Хабитат актуален в современном контексте.** В 2016 году в Новой программе развития городов была подтверждена роль ООН-Хабитат в качестве координационного центра по вопросам устойчивой урбанизации и населенных пунктов в сотрудничестве с другими подразделениями системы Организации Объединенных Наций, признавая взаимосвязь между устойчивым развитием, снижением риска бедствий, изменением климата и жилищным строительством, среди прочих вопросов, которые приобретают все более важное значение в качестве глобальных, национальных и местных приоритетов. Существуют другие учреждения, играющие активную роль в развитии городов, но ни одно из них не обладает мандатом такого же уровня в отношении неформальных поселений и сокращения масштабов нищеты.

27. **ООН-Хабитат оказывала поддержку странам в достижении цели 11 в области устойчивого развития и других целей, связанных с решением проблем городов.** Ее деятельность на глобальном, региональном и страновом уровнях оценивается как позитивная и, как представляется, согласуется с потребностями и приоритетами членов. Ключевые заинтересованные стороны одобрили актуальность ООН-Хабитат в рамках ее глобальных инициатив и организационного потенциала, включая Всемирный форум по вопросам городов, Всемирную кампанию за урбанизацию, Всемирный день городов, целевой фонд обеспечения

⁵ Обзор доклада о самооценке в отношении выполнения стратегического плана.

основных городских услуг, Глобальную сеть по проблемам, методам и практике землепользования, Глобальный альянс партнерств предприятий водоснабжения, программу достижения устойчивого развития городов, инициативу «Города и изменение климата», программу «Более безопасные города», Программу участия в благоустройстве трущоб, Национальную программу городской политики, Индекс процветания городов и Всемирный центр городских наблюдений.

28. **Об опыте и достижениях ООН-Хабитат свидетельствует увеличение числа проектов технического сотрудничества, отражающее рост спроса на консультативные услуги организации, техническую помощь и поддержку в области наращивания потенциала для национальных и местных органов власти.** Тем не менее существуют возможности для улучшения документального оформления фактических результатов и получаемых бенефициарами преимуществ в целях создания более весомых аргументов в пользу актуальности в разных странах и программах.

29. **ООН-Хабитат занимает чрезвычайно важную нишу, которая актуальна для всех стран, особенно в том, что касается жилья, неформальных поселений и неравенства в городах.** Не существует другого глобального учреждения, имеющего более четкую цель и более богатый опыт в решении вопросов качества жизни в городах с ориентацией на бедные слои населения. Высокий уровень знаний и навыков в области устойчивой городской политики и практики был признан всеми заинтересованными сторонами в качестве основополагающего и уникального аспекта ООН-Хабитат. Организации необходимо обеспечить для себя лучшее оснащение в целях получения преимуществ в рамках использования данной специализации.

30. **Большинство мероприятий ООН-Хабитат осуществлялось в партнерстве с организациями-партнерами.** Гендерная проблематика, вопросы молодежи, партнерские отношения, коммуникация, развитие потенциала и передовая практика нашли отражение в программах и проектах ООН-Хабитат, которые были приведены в соответствие с программами работы и самим стратегическим планом. Долгосрочное присутствие ООН-Хабитат в том или ином конкретном регионе или стране помогло наладить отношения с ключевыми партнерами, укрепить доверие к организации и повысить ее авторитетность.

31. **ООН-Хабитат имеет опыт в области оказания помощи в случае стихийных бедствий.** В отличие от многих учреждений, занимающихся лишь оказанием краткосрочной чрезвычайной помощи, ООН-Хабитат смогла занять более широкую позицию, воплощенную в «континууме перехода от оказания чрезвычайной помощи к развитию», в сочетании со своим опытом решения проблем городов. В посткризисных ситуациях ООН-Хабитат удалось добиться результатов в плане улучшения условий жизни уязвимых и маргинализированных групп населения. Это явилось значительным вкладом в улучшение положения городской бедноты и уязвимых групп населения.

2. Эффективность

32. **Стратегический план был реализован в матричной структуре в целях сокращения разобщенности, при этом секторы тесно сотрудничали с региональными отделениями в осуществлении проектов и программ.** По оценке, ООН-Хабитат в определенной степени оказалась эффективной, используя эту модель, в соответствии с которой работа секторов и региональных отделений была централизована через Отдел по программам в целях обеспечения большей согласованности в том, что касается стратегий, планирования, осуществления и координации. Хотя в рамках матричной модели был достигнут определенный прогресс в плане рационализации планирования и осуществления проектов, были отмечены пробелы в контроле и отчетности в отношении достигнутых результатов.

33. **Программы и проекты, осуществляемые в рамках стратегического плана на период 2014-2019 годов, не предусматривают систематического документирования результатов деятельности.** Обзор данных из различных источников позволил получить общую информацию, указывающую на существенные выгоды от инвестиций и деятельности ООН-Хабитат. Однако данные о показателях деятельности в период 2014-2019 годов являются разрозненными и неполными. Исходя из проведенных опросов, это объясняется скорее неудовлетворительными системами контроля, чем недостаточной эффективностью работы. Тем не менее, другие источники данных, такие как оценки программ и проектов и отзывы партнеров, подтверждают, что в целом операции были удовлетворительно завершены в соответствии с ожидаемыми результатами.

34. **Преимущества достигаются там, где нормотворческая и оперативная деятельность взаимосвязаны.** В ООН-Хабитат имеются многочисленные примеры того, как инвестиции в

нормативные продукты, такие как стандарты и руководящие принципы, приносят широкомасштабные преимущества. Наибольшие выгоды были отмечены в тех случаях, когда нормативные продукты были увязаны со сложившимися условиями на основе знаний, полученных в ходе экспериментальных проектов на местах или в результате обучения в рамках проектов. Тем не менее, возможности для сотрудничества между этими двумя направлениями деятельности были подорваны вследствие в значительной мере разобщенного подхода, применяемого в рамках всех семи подпрограмм, а также низкого уровня предоставления профильных средств для финансирования нормотворческой деятельности. Необходимо более наглядно демонстрировать достигнутые результаты и итоги как нормотворческой, так и технической работы, выполняемой секторами и периферийными отделениями ООН-Хабитат.

35. В течение периода осуществления плана ООН-Хабитат взяла на себя обязательство учитывать междисциплинарные вопросы, включая гендерную проблематику, вопросы молодежи, прав человека, изменения климата, партнерских отношений и создания потенциала. Улучшилась интеграция в планирование и разработку проектов междисциплинарных вопросов, и они были определены в ключевых стратегических документах. ООН-Хабитат также играет ведущую роль в глобальных программах в интересах молодежи, и имеются свидетельства того, что молодежь вовлекается, например, в инициативы по участию в землепользовании через Глобальную сеть по проблемам, методам и практике землепользования. В целом имеется меньше свидетельств того, что междисциплинарные вопросы решаются и эффективно контролируются и оцениваются в рамках программ и проектов.

36. ООН-Хабитат эффективно содействовала улучшению сотрудничества с учреждениями системы Организации Объединенных Наций по целому ряду направлений нормотворческой деятельности. Хотя нормотворческая деятельность организации оценивалась как важная, она, как правило, не обеспечивалась достаточными ресурсами. Например, в рамках подпрограммы 7 вследствие нехватки ресурсов пришлось сократить масштабы ее программы глобальных показателей и сферу охвата Докладов о городах мира. Сокращение числа должностей в этой подпрограмме снизило способность ООН-Хабитат сотрудничать с государствами-членами и другими учреждениями и партнерами Организации Объединенных Наций в области сбора и анализа данных и использования знаний в поддержку осуществления глобальной повестки дня.

37. Функции ООН-Хабитат в области контроля и оценки не обеспечены достаточными ресурсами. Надежная система сбора системных данных и обеспечения качества данных отсутствует. Кроме того, показатели результатов являются слабо проработанными. Например, уровень достижения по всем ожидаемым результатам в рамках подпрограммы по городскому планированию и проектированию был весьма удовлетворительным, причем некоторые целевые показатели были превышены с точки зрения количественных параметров, однако они не отражают всех качественных результатов, достигнутых на глобальном, региональном и страновом уровнях. Количество учреждений подсчитывается, однако объем созданного потенциала не измеряется, а информация о том, как участвующие города осуществляют городское планирование и управление, является ограниченной из-за отсутствия данных о показателях деятельности на проектном и программном уровнях в Автоматизированной системе учета для проектов. Это затрудняет представление отчетности о результатах в части показателей деятельности и ставит под угрозу эффективное получение и демонстрацию результатов.

38. Партнерские отношения являются моделью предоставления услуг со стороны ООН-Хабитат, однако не осуществляется никакого контроля за результатами, которых добиваются партнеры-исполнители, и за тем, каким образом они вносят вклад в достижение общих стратегических результатов ООН-Хабитат. ООН-Хабитат мобилизовала значительные дополнительные ресурсы посредством эффективных партнерств, и некоторые из этих партнерств основаны на сравнительных преимуществах. В ходе оценки было установлено, что ООН-Хабитат эффективно наладила партнерские отношения с другими организациями системы Организации Объединенных Наций в некоторых областях и учитывает страновые приоритеты. Тем не менее, нет никаких данных о том, каким образом ООН-Хабитат отслеживает и оценивает результаты деятельности своих партнеров в целях содействия достижениям ООН-Хабитат.

39. Недавние изменения в ООН-Хабитат свидетельствуют об уделении повышенного внимания отчетности в отношении подотчетности, транспарентности и целей обучения. Эти изменения воплотились в стратегическое обязательство, однако это еще не нашло отражения во всех областях деятельности организации. Ограниченные финансовые и людские

ресурсы ООН-Хабитат препятствуют способности организации генерировать и представлять качественную информацию и результаты, в том числе через специальные подразделения по оценке.

3. Результативность

40. **Была проведена оценка ООН-Хабитат на предмет результативности выполнения стратегического плана, но при этом было отмечено, что по мере выполнения стратегического плана на 2020-2023 годы в некоторых критически важных областях необходимо добиться улучшений.** Планирование и разработка ее подпрограмм на основе двухгодичных программ работы и бюджетов были нацелены на те области, которые относятся к мандату ООН-Хабитат, и ориентированы на достижение конкретных результатов. Существуют механизмы и основные направления политики в целях повышения качества осуществления проектов, включая политику управления проектами, систему подотчетности, стратегию мобилизации ресурсов, региональную политику, политику управления рисками и политику в области оценки. Некоторые из опрошенных заинтересованных лиц подтвердили, что операции ООН-Хабитат осуществляются своевременно в рамках согласованных бюджетов и в установленные сроки, однако другие заявили, что всегда имеют место задержки с осуществлением мероприятий. Слабые стороны организации, снижающие ее эффективность, обусловлены непредсказуемостью и недостаточностью средств, выделяемых на выполнение профильных функций ООН-Хабитат.

41. **Внедрение систем повысило прозрачность, подотчетность и, в некоторой степени, результативность.** Интеграция финансовых и управленческих систем в развернутую в 2015 году систему «Умоджа» позволила обеспечить удовлетворительный уровень соблюдения правил и положений Организации Объединенных Наций и следование передовой практике в том, что касается управленческих требований. Тем не менее обеспечение соблюдения нормативных требований потребовало значительных вложений ресурсов и вылилось в тяжелое бремя для ООН-Хабитат, являющейся небольшой организацией. Процедуры утверждения снижали гибкость и затрудняли реагирование на местные условия, особенно в быстро меняющихся ситуациях, например, в рамках гуманитарного реагирования. Некоторые из опрошенных сотрудников указали, что внедрение «Умоджи» в структуре ООН-Хабитат было сложным. Распределение средств не могло осуществляться на систематической основе из-за нерегулярного притока средств от доноров. Это означало постоянную корректировку бюджетов в системе, что снижало оперативную результативность, особенно при проведении операций на региональном и страновом уровнях.

42. **В ходе оценки не удалось найти доказательств результативности управленческого подхода, основанного на использовании групп гибкого состава.** В течение отчетного периода ООН-Хабитат внедрила методы работы «групп гибкого состава», в соответствии с которыми сотрудники могут направляться на работу по нескольким проектам, по каждому из которых учитывается затраченное ими рабочее время. Этот новый подход был призван обеспечить максимальную гибкость и результативность использования людских ресурсов. Некоторые из опрошенных сотрудников указали на то, что такой подход привел к увеличению объема работы и неоправданной нагрузке на персонал вместо того, чтобы повысить результативность.

43. **Средства ООН-Хабитат имели непропорционально большую целевую составляющую при распределении по подпрограммам, что подрывало способность организации выполнять свой мандат и ожидаемые достижения.** Добровольные взносы в ООН-Хабитат были преимущественно целевыми. Вследствие этого ее деятельность диктовалась донорским финансированием, что снижало гибкость организации в определении приоритетов в своей работе. Это серьезно ограничило способность ООН-Хабитат принимать стратегические программные решения и выполнять утвержденные программы работы, особенно в нормативных областях, которые привлекают меньше средств, чем оперативная деятельность. Кроме того, целевое финансирование и нехватка нецелевых ресурсов для выполнения профильных функций, включая контроль, оценку, отчетность и коммуникацию, ограничивают общую эффективность, результативность и согласованность деятельности организации.

44. **Хотя политика, системы и процедуры сбора данных и представления отчетности о деятельности ООН-Хабитат были определены, контроль соблюдения политики в области сотрудничества осуществляется слабо.** Существуют серьезные пробелы в том, каким образом ООН-Хабитат собирает информацию о своих программах и как эта информация анализируется и используется. В настоящее время это учреждение не в состоянии оценить общие показатели

своей деятельности даже по самым базовым параметрам. Отмечаются слабые возможности в области контроля и отсутствия данных, свидетельствующих о централизованном хранении отчетов о миссиях.

45. **ООН-Хабитат установила партнерские отношения с другими организациями системы Организации Объединенных Наций и эффективно осуществляла совместные программы в целях решения приоритетных задач, стоящих перед различными странами.** Партнерство являлось краеугольным камнем модели осуществления мероприятий ООН-Хабитат, и организация эффективно формировала партнерские отношения. Тем не менее контроль и оценка вклада партнеров в достижение общих результатов ООН-Хабитат нуждаются в улучшении.

4. **Согласованность**

46. **Позитивные аспекты слаженности в работе ООН-Хабитат можно найти в рамках работы с другими субъектами Организации Объединенных Наций и глобальными рамочными механизмами.** Следует отдать должное ООН-Хабитат за ее постоянную и растущую согласованность с глобальными рамочными механизмами с учетом резкого изменения международного контекста развития в течение рассматриваемого периода. Ее деятельность тесно связана как с Повесткой дня в области устойчивого развития на период до 2030 года, так и с Новой программой развития городов. Аналогичным образом, тенденция ООН-Хабитат к сотрудничеству с другими учреждениями Организации Объединенных Наций является положительным примером согласованности и повышения результативности.

47. **Пробелы и отсутствие интеграции в разработке программ привели к несогласованности некоторых видов деятельности ООН-Хабитат.** Данное положение улучшается, но все еще требует внимания. Необходимость для ООН-Хабитат заниматься привлечением финансовых средств зачастую находится в противоречии с мандатом организации, предусматривающим устранение глубинных причин неустойчивой урбанизации. В период 2014-2019 годов организация не смогла в полной мере реализовать комплексный подход к устойчивой урбанизации из-за относительно разрозненного подхода в каждой из семи подпрограмм. Кроме того, предполагаемая напряженность между нормотворческой и оперативной работой подрывает организационную согласованность и прогресс в достижении результатов.

5. **Устойчивость**

48. **Вклад ООН-Хабитат в устойчивое городское развитие является значительным, но недостаточным и тормозится из-за плохой отчетности.** ООН-Хабитат располагает проверенным планом достижения устойчивых результатов при условии правильного применения всех имеющихся инструментов. Такие инструменты включают мероприятия по созданию потенциала, интеграцию аспектов устойчивой урбанизации в политику и планы, мероприятия, ориентированные на поиск решений, и вовлечение общин. Вместе с тем последствия этой деятельности не фиксируются в документах в достаточной степени для содействия тиражированию и расширению масштабов деятельности и в значительной степени остаются единичными примерами в силу фрагментарного «проектного» подхода этой организации.

6. **Воздействие**

49. **ООН-Хабитат обладает мощной моделью воздействия, однако пробелы в интеграции и масштабах достижений ограничивают возможности для достижения максимальных результатов.** Инвестиции ООН-Хабитат в повышение устойчивости, улучшение функционирования и обеспечение большей справедливости в городах обладают чрезвычайно высоким потенциалом получения положительной отдачи. ООН-Хабитат демонстрирует актуальные стратегические подходы к реализации этого потенциала, однако организация сталкивалась и продолжает сталкиваться с трудностями при применении наиболее актуальных подходов главным образом вследствие финансового кризиса. По оценкам, ООН-Хабитат вносит значительный вклад в достижение существенных результатов и обеспечение воздействия на уровне программ и проектов, однако эти результаты и воздействие не подкрепляются надлежащими документами и отчетами.

50. **Необходимо обращать больше внимания и выделять больше ресурсов на создание более прочной фактологической базы в отношении результатов и воздействия.** Учитывая ограниченность оценочных данных, было трудно определить фактические итоги и результаты, связанные с конкретными мероприятиями. Отчетность, как правило, была сосредоточена на деятельности и мероприятиях, а не на фактических итогах и воздействии. Тем не менее в ходе

оценки было отмечено, что ООН-Хабитат в настоящее время инвестирует средства в проведение оценок воздействия. К моменту проведения настоящей оценки на постоянной основе проводилась оценка воздействия подхода ООН-Хабитат к вопросам жилищного строительства на обеспечение адекватным, доступным жильем и сокращение масштабов нищеты.

D. Оценка интеграции междисциплинарных вопросов

51. **Способность ООН-Хабитат учитывать междисциплинарные вопросы характеризуется некоторыми примерами передовой практики, но она не распространяется на все виды деятельности.** Интеграция гендерных аспектов улучшилась, но все еще не является эффективной в рамках всей организации из-за отсутствия специальных знаний и опыта. Аналогичным образом, некоторые проекты отмечены чрезвычайно положительными результатами для молодежи, однако эти подходы не были включены в основное русло деятельности. Права человека являются, пожалуй, наиболее позитивным примером всестороннего учета соответствующей проблематики, поскольку они безупречно интегрированы в стратегические, оперативные и нормотворческие аспекты работы ООН-Хабитат, однако эта область также подвержена сдерживанию из-за ограниченности потенциала и ресурсов. Аспекты, связанные с изменением климата, занимают все более видное место в организации, и в последнее время, после обнародования нового стратегического плана, они приобретают все больший размах.

E. Преобразования

52. **У ООН-Хабитат имеются структурные элементы для достижения преобразований при условии их максимального использования и правильной реализации.** Период, охватываемый стратегическим планом на 2014-2019 годы, характеризовался разобщенным составлением программ, противоречиями между оперативными и нормотворческими направлениями работы, а также нехваткой ресурсов для обеспечения постоянного участия и расширения масштабов уже накопленной передовой практики и достигнутых результатов. Такое отсутствие внутренней согласованности и координации подрывает способность ООН-Хабитат добиваться преобразований. Недостаточное вовлечение заинтересованных сторон, недостатки в сборе данных, анализе и отчетности также способствовали фрагментарному и разобщенному подходу к разработке программ, как и отдельные примеры воздействия с меньшим потенциалом для преобразований. Вместе с тем имеются признаки того, что при постоянном взаимодействии с заинтересованными сторонами, при согласованной и комплексной разработке программ и при согласованных шагах по тиражированию и расширению масштабов применения передовой практики могут произойти и действительно происходят преобразования.

53. **ООН-Хабитат обладает доказанной способностью осуществлять преобразования, которая усиливается по мере укрепления организационных механизмов.** Организация выпустила ряд исключительных нормативных продуктов, которые широко используются и ценятся бенефициарами и заинтересованными сторонами. В тех случаях, когда нормотворческая и оперативная деятельность осуществляется на основе сотрудничества, ООН-Хабитат доказала свою способность вносить вклад в процесс преобразований. Меры по институциональному укреплению и совершенствованию внутренних систем облегчают достижение таких положительных результатов и способствуют им.

54. **Вместе с тем успешность ООН-Хабитат была подорвана рядом принципиальных проблем и рисков.** К таким проблемам относятся недостаточно прочная репутация, нехватка авторитетности и престижа; нерешительность в отношении областей, требующих особого внимания, и внутренние пробелы в согласованности; острая нехватка финансирования; модель работы, которая не соответствует назначенной цели; а также недостаточные механизмы отчетности. Текущий уровень деятельности организации и ее воздействия, а также ее институциональная реструктуризация и процессы стратегической переориентации находятся под угрозой вследствие нехватки финансовых ресурсов, особенно профильного и нецелевого финансирования.

V. Извлеченные уроки

55. **Извлеченные из данной оценки стратегические уроки подчеркивают необходимость четкого посыла и сравнительных преимуществ для подтверждения ведущей роли ООН-Хабитат, восстановления доверия к ней и привлечения средств.** Ключевой посыл со стороны ООН-Хабитат был несколько размытым вследствие

необходимости сосредоточить внимание на мобилизации средств при одновременном решении всех вопросов устойчивой урбанизации. ООН-Хабитат необходимо, как внутри организации, так и за ее пределами, стремиться к согласованности в отношении четкого определения основной цели, обеспечить, чтобы осуществлению этой цели способствовали сочетание нормотворческой и оперативной деятельности и сотрудничество между этими двумя направлениями работы, а также последовательное и преобразующее воздействие. Такой четкий посыл мог бы помочь ООН-Хабитат мобилизовать средства, повысить прозрачность, укрепить доверие доноров и активизировать информационно-пропагандистскую деятельность.

56. Современное финансовое положение ООН-Хабитат усугубляется слабостью внутренних систем, что, в свою очередь, сказывается на способности организации привлекать средства. Ограниченное финансирование имеет множество последствий, таких как неспособность завершить необходимую институциональную реструктуризацию в целях повышения результативности и достижения соответствия требованиям Организации Объединенных Наций. Кроме того, сокращение финансирования и низкие уровни профильного финансирования приводят к уменьшению числа административных и координационных сотрудников, что снижает организационную результативность и тормозит процессы отчетности. Недостаточная отчетность о результатах подрывает эффективность ООН-Хабитат и ее потенциал в плане воздействия, что еще больше снижает интерес со стороны доноров.

VI. Ключевые рекомендации

57. Рекомендации, выработанные по итогам оценки, можно резюмировать следующим образом:

- a) **ООН-Хабитат следует опираться на свои преимущества** и лидерскую роль для достижения четкой и понятной цели, более широкого использования сетей, более четкого информирования о своих успехах и формирования сотрудничества между подразделениями, занимающимися нормотворческой и оперативной деятельностью;
- b) **ООН-Хабитат сталкивается с рядом серьезных рисков, которые ей следует устранить**, включая: i) дефицит финансирования, что отрицательно сказывается на обеспечении кадровыми ресурсами, которые следует представлять как проекты для привлечения финансирования; ii) снижение уровня доверия со стороны государств-членов, которое необходимо восстановить; и iii) ряд других рисков, для рассмотрения и сведения к минимуму которых требуется систематическое планирование;
- c) **ООН-Хабитат необходимо преодолеть хронические проблемы, придерживаясь стратегического курса и приоритетов.** Такие стратегические улучшения должны включать совершенствование и рационализацию механизмов измерения и отчетности, усиление роли коммуникационной работы и анализ существующих управленческих систем на предмет возможностей для совершенствования;
- d) **ООН-Хабитат следует использовать имеющиеся возможности без дальнейшей перегрузки ресурсов.** Рекомендуется решить эту задачу путем создания «каталога сторонников» на ключевых руководящих должностях в государствах-членах и за их пределами;
- e) **ООН-Хабитат следует на систематической основе усиливать свою работу по контролю и оценке.** Хотя ООН-Хабитат собирает обширную информацию в таких документах, как ее ежегодные доклады, эта информация охватывает множество различных видов деятельности. Трудно обобщать различные виды данных для оценки общей отдачи от деятельности ООН-Хабитат. Кроме того, организация должна в полной мере использовать имеющиеся системы управленческой информации, такие как Автоматизированная система учета для проектов, в целях обеспечения согласованной и качественной информации, сопоставимой между разными уровнями программ и между странами и регионами;
- f) **ООН-Хабитат следует продолжать усиливать деятельность в области управления знаниями.** Управление знаниями является одним из наиболее эффективных инструментов информационно-пропагандистской работы, технической помощи и развития потенциала. Имеющиеся программы следует укреплять, уделяя больше внимания распространению информации и обеспечению ее использования;
- g) **ООН-Хабитат следует увязывать разработку нормотворческих и оперативных программ в целях обеспечения большей отдачи.** Больше внимания следует уделять поддержке конкретных технических, региональных и страновых проектов и

мероприятий, соответствующих мандату организации, и опробованию решений для приоритетных нормотворческих процессов. Этот подход не только дает ощутимые результаты, но и сосредоточен на продвижении нормотворческой работы, которая будет способствовать преобразованиям;

h) **в рамках новых руководящих и организационных структур необходимо взаимодействовать с основными заинтересованными сторонами, включая Исполнительный совет, по конкретным вопросам, с которыми сталкивается ООН-Хабитат в районах, переживших стихийные бедствия и конфликты.** Расширение донорской базы и привлечение доноров для предоставления нецелевого финансирования позволит ООН-Хабитат уделять приоритетное внимание осуществлению своей работы.
