



## ТРЕТИЙ ПУНКТ ПОВЕСТКИ ДНЯ

**Техническое сотрудничество – Механизм распределения ресурсов (ТС-MPP)****А. Введение**

1. В 2001 году в целях распределения средств с учетом стратегических направлений деятельности МОТ при составлении бюджета Организации МОТ разработала механизм распределения ресурсов на цели технического сотрудничества (ТС-MPP). Настоящий доклад подготовлен в ответ на запрос Комитета по техническому сотрудничеству, сформулированный на его ноябрьской сессии 2003 года, о дополнительной информации, касающейся этого процесса. В следующем разделе представлена краткая информация и логическое обоснование внедрения этого механизма, а также его задачи. Вслед за этим представлена информация о первых результатах его применения, об извлеченных из этого опыта уроках и о тех изменениях, которые были внесены в этот механизм на основе накопленного опыта. В третьем разделе вкратце изложены итоги обзора и обследования, которые были предприняты независимым внешним консультантом. В заключение в докладе указывается на возможные направления дальнейшей работы.

**В. Подход – логическое обоснование и задачи**

2. Толчком к разработке этого нового подхода послужило применение принципов стратегического планирования в рамках всего МБТ, а также настойчивая просьба некоторых доноров заверить их, что Бюро обладает необходимым инструментарием, чтобы оценивать предложения и устанавливать приоритеты в области технического сотрудничества, проводимого МБТ за счет внебюджетных ресурсов с учетом системы, ориентированной на конечные результаты.
3. Говоря конкретнее, этот механизм был применен в целях:
  - a) обеспечения того, чтобы вся деятельность в области технического сотрудничества соответствовала приоритетам МОТ, трехсторонних участников и доноров;
  - b) разработки и применения общеорганизационного механизма взамен временных систем ассигнования средств на цели технического сотрудничества;

- с) того, чтобы позволить МОТ играть более проактивную роль, информируя доноров и сотрудничая с ними и применяя более прозрачный и формализованный метод распределения ресурсов на цели технического сотрудничества;
- д) содействия процессу составления программ и планирования деятельности на основе стратегического и ориентированного на конкретные результаты подхода, а также применения комплексных подходов к развитию сотрудничества;
- е) создания механизма, повышающего подотчетность доноров и МБТ за деятельность в области технического сотрудничества на основе более качественной документации.

## **С. Начальные этапы ТС-MPP**

4. С тем чтобы задать определенную перспективу начатому процессу, стоит отметить, что средства, распределяемые посредством ТС-MPP, составляют 15% от ежегодно ассигнуемых всеми донорами ресурсов.
5. Первый этап ТС-MPP был начат в сентябре 2001 года с распределения средств, выделенных, начиная с 2002 года, Нидерландами и Департаментом международного развития (ДМР) Соединенного Королевства – единственными донорами, которые на сегодня участвуют в ТС-MPP.
6. На первом этапе необходимо было провести внутренний обзор, а также обзор внешним консультантом. Внутри Организации высказывались весьма критические замечания. Указывалось, что недостаточно конкретный характер носит шаблон, использованный для внесения предложений; весьма неравномерно осуществляется отбор и установление приоритетов техническими секторами; в ходе всего процесса не используются директивы и отсутствует механизм содействия; и что большинство из 59 предложений были выдвинуты подразделениями штаб-квартиры.
7. Много- и двусторонние доноры, выделившие средства, которые были распределены на первом этапе ТС-MPP, также весьма критически отнеслись к тому, что отсутствует строгая система оценки. Они указывали также, что нет четкости определения того, каким образом выявляются группы малоимущих лиц и каким образом можно измерить результативность программ и их воздействие на жизнь беднейших слоев населения. Указывалось также на отсутствие интеграции между секторами, а также штаб-квартирой и подразделениями на местах, равно как и на отсутствие взаимосвязей с более широкими политическими кругами.
8. Стало вполне очевидным, что следует всему процессу придать большую прозрачность, применять рекомендации и осуществлять сотрудничество, для того чтобы добиться более активного участия в этом процессе структур на местах и более строгой системы оценки.
9. С учетом опыта, накопленного на первом этапе, были разработаны новые процедуры, примененные на втором этапе распределения средств, которые были выделены в рамках Партнерского сотрудничества между МОТ и Департаментом международного развития Соединенного Королевства на 2004-05 годы.
10. ДМР настаивал на том, чтобы все предложения: а) были нацелены на сокращение бедности, б) носили стратегический характер и с) ориентировались на спрос. Техническим подразделениям в штаб-квартире было предложено подготовить «концептуальные записки» с описанием основных направлений проектов в рамках своей компетенции. Секторами были подготовлены 23 концептуальные записки, которые были отрецензированы структурными подразделениями МБТ: ACTRAV, ACT/EMP, PROGRAM, INTEGRATION, GENDER, DCOMM и TURIN. На основе их комментариев и принимая во внимание критерии, разработанные ДМР, Группа управляющих

высшего звена МОТ приняла решение фокус программы развития на этом этапе ТС-МРР направить на две темы: i) неформальная экономика, занятость и бедность; и ii) контрабанда и торговля людьми, уязвимые группы и бедность. Группе INTEGRATION было предложено подготовить общую записку по первой теме, а Сектору занятости – по второй. В соответствии с изложенными в этих записках подходами вслед за этим директорам региональных бюро было предложено приступить к подготовке предложений по проектам или разработать краткие резюме проектов (SPROUTS) для стран их регионов. Было подготовлено и внесено для комментариев подразделениями ACTRAV, ACT/EMP, INTEGRATION, PROGRAM, GENDER и TURIN 14 таких кратких резюме проектов на сумму 18 млн. долл. США. С учетом замечаний этих подразделений независимая группа специалистов, включающая сотрудников МОТ, отобранных с учетом их личной компетенции по проблемам технического сотрудничества, провела оценку выдвинутых предложений и разработала рекомендации для дальнейшего их утверждения.

11. Департамент технического сотрудничества (CODEV) взял на себя функции секретариата, оказывая общую поддержку на всех этапах этого процесса. Были подготовлены модели концептуальных записок и кратких резюме проектов, а также соответствующие рекомендации. В целях обеспечения прозрачности всего процесса велась соответствующая документация, которая помещалась на сайте МОТ Intranet.
12. В ходе всего процесса ТС-МРР и использованных в ходе его процедур для распределения средств ДМР стало очевидным, что:
  - a) весь процесс стал отличаться большей прозрачностью и более широким участием. Это явилось результатом заблаговременной проработки всего процесса, распространения документации и усиления информированности о принимаемых решениях, а также расширения временных рамок различных этапов процесса;
  - b) в ходе процесса была разработана модель системы оценки проекта, включая экспертную оценку всего внебюджетного финансирования;
  - c) процесс послужил катализатором сотрудничества в рамках всего Бюро, содействовал обмену информацией и взаимному планированию;
  - d) повысилось качество предложений по сравнению с предыдущим этапом ТС-МРР;
  - e) эффективно применялась процедура направления комментариев и замечаний, и она рассматривалась как весьма полезный элемент этого процесса, содействующий расширению подходов участия и обеспечивающий учет в ходе проектов общих политических целей;
  - f) тем не менее и на втором этапе ТС-МРР стало очевидным, что приоритетные задачи по-прежнему трудно поддаются определению.

## D. Текущий этап ТС-МРР

13. На период 2004-05 годов в рамках программы партнерского сотрудничества между МОТ и Нидерландами Министерство иностранных дел Нидерландов решило выделить на ТС-МРР средств на сумму 23 млн. евро.
14. С донором было достигнуто соглашение о сохранении приемлемости тематической направленности программы партнерского сотрудничества, которая проводилась в 2002-03 годах. Однако в ходе этого этапа донор предложил Бюро больше внимания уделить проблемам образования, в результате чего в имеющиеся предложения были внесены изменения и соответствующим образом скорректированы ассигнования по темам. Ниже приведены пять тем, отобранных на 2004-05 годы:
  - a) Содействие Декларации (оперативная задача МОТ 1a));

- b) Упразднение детского труда (оперативная задача MOT 1b));
  - c) Расширение занятости (оперативная задача MOT 2b) и 2c));
  - d) Социальное обеспечение (оперативная задача MOT 3b));
  - e) Гендерное равенство (единая политическая задача MOT).
15. На основе уроков, извлеченных на последнем этапе процесса, проводимого с ДМР, применяемый механизм был надлежащим образом скорректирован. Были пересмотрены и обновлены шаблон SPROUTS, а также соответствующие рекомендации. Пятью координаторами по темам, назначенными исполнительными директорами, и директором Бюро по гендерным вопросам были подготовлены концептуальные записки. При этом им было предложено использовать опыт различных технических подразделений Организации и в процессе подготовки проектов поддерживать тесное сотрудничество в подразделениях ACTRAV, ACT/EMP, INTEGRATION, PROGRAM и GENDER. Затем эти концептуальные записки были направлены на рецензию Министерству иностранных дел Нидерландов и впоследствии они были утверждены. Утверждение предложений по проектам, подготовленным регионами на основе концептуальных записок должно состояться в конце февраля. Замечания по межсекторальным программам с учетом первоначальных кратких резюме проектов SPROUTS, подготовленных подразделениями на местах, были доведены до сведения последних, которые в результате получили возможность пересмотреть собственные резюме SPROUTS, то есть до направления их независимой группе экспертов.

## **Е. Обзор процесса внешним консультантом**

16. Как уже указывалось, на первых этапах ТС-MPP уже проводились внутренние и внешние обзоры. В целях подготовки настоящего документа был заказан дополнительный внешний обзор. Его основная задача заключалась главным образом в определении задач и целей ТС-MPP.
17. Помимо теоретического анализа внешний консультант запросил информацию от полевых подразделений, а также технических секторов, общеорганизационных подразделений, бюро ACTRAV и ACT/EMP в штаб-квартире благодаря проведению ряда интервью и рассылке вопросников. Поскольку выборка не представляет всего разнообразия MOT, а число респондентов было весьма незначительно, соответствующие выводы можно рассматривать лишь как иллюстративные. Высказывались различные мнения и идеи, и эти разногласия в первую очередь наблюдались между полевыми структурами и подразделениями штаб-квартиры. Тем не менее фактически единогласно было поддержано мнение о том, что ТС-MPP является более эффективным инструментом составления программ, чем другие альтернативные варианты, и что этот механизм следует применять и в будущем, но при этом следует несколько сместить его акценты. Основным смыслом сформулированных внешним консультантом замечаний сводится к следующему.
- a) Соответствие между приоритетами MOT и доноров. Благодаря ТС-MPP удалось усилить последовательность и сделать стратегический акцент на распределении средств из внебюджетных источников. Таково мнение сотрудников региональных бюро, а также некоторых из сотрудников штаб-квартиры.
  - b) Альтернативный механизм. Безусловно, благодаря совершенствованию всего процесса и применению ТС-MPP этот механизм открывает широкие альтернативные возможности по сравнению с временной системой. Поэтому есть все основания, чтобы Бюро всячески поощряло других доноров применять этот механизм и, возможно, использовать его также и при ассигновании средств на региональном уровне.

- c) Поддержка разработке программ МОТ. В целом подход ТС-МРР позволил изменить методы работы МБТ. Однако ТС-МРР – не единственная движущая сила этих изменений, хотя сегодня эти новые методы работы являются основой распределения внебюджетных средств. Прочные контакты между подразделениями и комплексные методы работы всячески поощряются во всем МБТ. Хотя ТС-МРР активно содействует комплексным и межподразделенческим методам работы, в то же время он может и затруднять этот процесс. Причины этого могут носить двоякий характер: во-первых, комплексные методы работы требуют времени, а конечные сроки ТС-МРР часто не позволяют создавать и развивать партнерские отношения и, во-вторых, ТС-МРР по сути является конкурентным процессом и отнюдь не способствует совместному пользованию его результатами. Система оценки, тем не менее, категорически требует проведения консультаций и переговоров между полевыми структурами и подразделениями штаб-квартиры и сама по себе является критерием оценки эффективности проекта.
- d) Диалог между полевыми структурами и штаб-квартирой. Процесс ТС-МРР предполагает наличие концептуальных записок, разрабатываемых штаб-квартирой, и предложений подразделений на местах. По сравнению с предыдущими этапами из полевых структур поступают сегодня более комплексные предложения. Но при этом не решены еще проблемы качества диалога между полевыми структурами и подразделениями штаб-квартиры и секторами.
- e) Бюро по деятельности в интересах работодателей и работников. Как АСТ/ЕМР, так и АСТРАV высказывают свою крайнюю заинтересованность в этом процессе. Однако создается впечатление, что критерии, которых придерживаются доноры, исключают то что называется основными проектами МОТ, направленными на расширение потенциальных возможностей трехсторонних участников. Хотя это направление основной деятельности Организации, ТС-МРР требует конкретного обоснования взаимосвязей между расширением потенциальных возможностей и конкретными итогами и результатами (для неимущих слоев).
- f) Качество. Процесс ТС-МРР ведет к большей последовательности и повышению качества проектной документации, но при этом дальнейшее ее совершенствование и необходимо, и возможно.
- g) Подотчетность. До сих пор не установлено взаимосвязей между ТС-МРР как механизмом утверждения и системой контроля и оценки. Подотчетность требует не только прозрачного процесса утверждения, но и процедур контроля и отчетности, а также системы оценки, которая бы оказывала воздействие на процесс утверждения. Важнейшим элементом остается важность более активного реагирования на требования доноров в отношении уделения более пристального внимания проблемам борьбы с бедностью.

## **Ф. Заключительные замечания**

- 18. Посредством ТС-МРР определяется лишь часть общих ресурсов, поступающих на цели технического сотрудничества, осуществляемого за счет внебюджетных средств в МОТ. Это отвечает требованиям двух основных доноров о совершенствовании системы управления. При этом этот механизм открывает возможность повысить общее качество и прозрачность всей деятельности МОТ в области технического сотрудничества.
- 19. Как и любая другая новая система, на начальных этапах ТС-МРР сталкивался с проблемами «роста», переживал период ученичества, внося необходимые изменения и коррективы, которых требовало время. Цель обзора внешним консультантом не заключается в исчерпывающей и всесторонней оценке, поскольку этот процесс развивается в течение сравнительно непродолжительного периода времени, и уже этот

факт сделал бы такую попытку преждевременной. Обзор и результаты обследования наглядно свидетельствуют о размахе и сложности встающих вопросов и показывают, что внутри Организации существуют глубокие разногласия относительно взглядов на процесс ТС-МРР, возможных его результатов, а также понимания и интерпретации методов его проведения. Это еще раз подчеркивает необходимость для Бюро пристально следить за проводимыми мероприятиями и в свое время предпринять углубленную оценку этого процесса.

- 20.** Тем временем будут предприняты меры для совершенствования ТС-МРР с точки зрения как процедур, так и по существу.

Женева, 17 февраля 2004 г.

*Вносится для информации и комментариев.*