



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

Distr.: General
4 December 2012
Russian
Original: English

Первая очередная сессия 2013 года
28 января – 1 февраля 2013 года, Нью-Йорк
Пункт 4 предварительной повестки дня
Оценка

**Ответы руководства на оценку вклада ПРООН
в сокращение бедности**

Содержание

	<i>Стр.</i>
I. Контекст и справочная информация	2
II. ПРООН и сокращение бедности	3
III. Ответы руководства и результаты оценки и рекомендации	5
IV. Выводы	18



I. Контекст и справочная информация

1. В настоящем докладе дается краткое изложение ответа руководства ПРООН на оценку вклада организации в сокращение бедности. Оценки, утвержденные Исполнительным советом в решении 2009/11¹, были проведены в конце 2011 и начале 2012 года.

2. Бедность представляет собой сложную и многогранную проблему человеческого развития. На протяжении большей части истории человеческого развития бедность считалась неизбежным явлением. Традиционные способы производства оказались не в состоянии обеспечить всему населению комфортный уровень жизни. В современную эпоху бедность все чаще рассматривается как неприемлемое с точки зрения морали состояние крайней нужды, вызывающее глубокую озабоченность. Задачи государственной политики, социальной защиты и государственных инвестиций направлены на то, чтобы попытаться искоренить или хотя бы смягчить жестокие последствия бедности. В прошлом веке и в последние годы был достигнут прогресс в историческом развитии. На глазах нынешнего поколения произошли самые значительные изменения в улучшении условий жизни бедных людей во всем мире. Тем не менее ни одно общество не может гордиться тем, что нашло решение проблемы бедности, и международное сообщество, безусловно, далеко от того, чтобы стереть бедность с лица земли. Бедность проявляется в различных формах: *полное обнищание* (лишение всего), *абсолютная бедность* (жизнь ниже установленного прожиточного минимума), *относительная бедность* (неравенство или относительные потребности бедных людей в сравнении с достатком небедных людей) и *уязвимость* (подверженность потрясениям и отсутствие устойчивости). Бедность эволюционировала от общераспространенного явления, за исключением незначительного числа людей, к характерному признаку определенных групп, иногда очень многочисленных, отдельных частей общества и некоторых районов страны. В литературе, посвященной проблемам бедности, говорится о неравенстве среди бедных: между мужчинами и женщинами, между старыми и молодыми в одном домохозяйстве, между регионами, между сельской и городской средами обитания, а также между изолированными и объединенными частями территории. В отличие от мобильных обществ, где образование и работа дают возможность подняться по социальной лестнице, *межпоколенная бедность* описывалась как депривация, передаваемая от одного поколения к другому. В любом случае, бедность – явление *многогранное*: это не только недостаточность дохода и блага, но и лишение средств и возможностей удовлетворения основных потребностей в области здравоохранения и образования, отсутствие безопасности и участие в жизни общества. Бедные получают гораздо меньше удовольствий от жизни, если вообще их получают, поскольку их человеческие права, их свобода и их человеческое достоинство вообще уменьшились из-за их крайней нужды.

3. Учитывая сложность проблемы бедности, ее историю и опыт борьбы с ней в разных обществах в течение долгого времени, в настоящее время получила широкое распространение такая точка зрения, что не существует легкого и простого решения этой проблемы, как не существует и единого решения или комплекса социальных мер, которые, если их применить, приведут к сокраще-

¹ Решением 2009/11 Исполнительный совет утвердил программу работы Управления по вопросам оценки, которая включает в себя оценку вклада ПРООН в борьбу с бедностью.

нию масштабов бедности. Все зависит от условий, типов задач и приоритетов. Сторонники одного подхода выступали за идею осуществления *целенаправленных мероприятий*, направленных на собственно бедных или же только на беднейших из бедных, на предоставление им услуг, возможностей для заработка или помощи, в которых они нуждаются. Другой социально-политический подход заключался в идее создания *благоприятных условий* для сокращения масштабов бедности. Среди ученых-социологов существует консенсус, что многогранность явления бедности требует многогранных действий, направленных на решение *вопросов, непосредственно касающихся бедности*, таких как лишение средств и возможностей удовлетворения потребностей в области получения заработка, здравоохранения, образования и основных социальных услуг, а также *вопросов, не касающихся измерения бедности*, таких как безопасность, участие в жизни общества, права человека, равенство, недискриминация, свобода и человеческое достоинство. В конечном счете, успешные меры по борьбе с бедностью должны быть *трансформационными*, то есть направленными на преобразование жизни людей и обществ с целью достижения более высокого уровня благосостояния людей. Они должны включать меры по устранению препятствий, которые мешают бедным вести достойную жизнь, получить доступ к услугам и иметь выбор. Существует распространенное мнение, что политика государственного вмешательства, направленная исключительно на смягчение последствий бедности, может временно облегчить страдания менее привилегированных обществ, но она не в состоянии предложить устойчивое решение проблемы на долгосрочный период.

II. ПРООН и сокращение бедности

4. Деятельность ПРООН по сокращению бедности направлена на осуществление трансформационных изменений путем проведения политики государственного вмешательства, которая помогает изменить социальные, культурные и экономические условия, которые в первую очередь породили бедность. В своем предисловии к изданию ПРООН 2011 года *Тематическое исследование по вопросу устойчивого и успешного развития сотрудничества: поддержка трансформационных изменений* администратор сказал: "Наша цель заключается в поддержке трансформационных изменений, которые приносят реальное улучшение жизни людей". По опыту ПРООН наиболее эффективная политика в области борьбы с бедностью – это не обязательно такая политика, которая ориентирована исключительно на интересы малоимущих слоев населения. Во многих случаях акцент на политику, направленную только на улучшение положения бедных слоев населения, отвлекает внимание от политики, которая направлена на достижение наиболее универсальных и долгосрочных результатов в борьбе с бедностью. Деятельность ПРООН по сокращению бедности с акцентом на осуществление трансформационных изменений строится исходя из предположения об универсальности, или всеобщности, – о всеобщности прав, всеобщности охвата социальными услугами и доступа к ним, которое основано на признании сложности процесса развития – его долгосрочный характер (это марафон, а не спринт), деятельность в интересах всего общества (это лечение всего организма, а не микрохирургическая операция). Краеугольными камнями этого процесса являются гендерное равенство, устойчивость развития и подход, основанный на правах человека. Как заявил администратор в вышеупомянутой публикации: "Перспективы человеческого развития, ценности Деклара-

ции тысячелетия и ориентация на достижение Целей развития тысячелетия (ЦРТ) и других согласованных на международном уровне целей в области развития формируют наш вклад в развитие". В конечном счете расширение прав и возможностей людей и устойчивость развития государств – это та цель преобразований, которую стремится достичь ПРООН.

5. Ориентированная на достижение цели трансформационных изменений в области борьбы с бедностью, *теория изменений* ПРООН представляет собой целостный, прагматичный и последовательный подход, направленный на изменение жизни людей, особенно наиболее уязвимых слоев населения. Теория изменений имеет конечной целью построение правового, устойчивого и справедливого общества. Главными составляющими этой теории являются:

- поддержка работы в политической сфере, программ и проектов в стратегических целевых областях деятельности – *проблемы, непосредственно направленные на сокращение бедности (ЦРТ), проблемы, связанные с бедностью* (гендерное равенство) и *темы или проблемы, не связанные с бедностью* (участие в жизни общества), которые имеют наибольший эффект в тех случаях, когда существуют очень большие пробелы в плане осуществления прав человека;
- предшествующая работа в политической сфере – содействие созданию благоприятных условий и прямая политическая поддержка на страновом уровне;
- поддержка комплексного подхода к оценке, действиям и решению на страновом уровне проблем бедности;
- повышение эффективности мероприятий на местном уровне;
- Институционализация политики и программ в рамках национальных стратегий по обеспечению национальной ответственности и устойчивости результатов.

6. Сравнительное преимущество ПРООН в вопросах сокращения бедности основывается на ее целостном, многомерном и трансверсальном практическом подходе, на опыте работы ее руководства в области информационно-пропагандистской деятельности, политики, программ и знаний, а также на ее широком присутствии в странах и эффективном всеобъемлющем партнерстве с многочисленными заинтересованными сторонами. *Дифференцированные преимущества* и решающий дополнительный вклад ПРООН как глобальной организации, занимающейся вопросами развития, заключаются в ее способности устранить расхождения между глобальными вопросами, стоящими на повестке дня, и реалиями страны. Работа ПРООН на страновом уровне становится эффективнее благодаря ее глобальному подходу к решению проблем и опыту, а также распространению знаний и накопленного опыта среди регионов. Факты и данные, собираемые на местах, в свою очередь способствуют достижению консенсуса при разработке Глобальной повестки дня по вопросам развития, на которую она влияет по принципу "снизу вверх".

III. Ответы руководства и результаты оценки и рекомендации

Обзор

7. Поскольку ПРООН начинает заниматься разработкой своего следующего стратегического плана на 2014–2017 годы, эта оценка и ответы руководства будут служить в качестве важной точки отсчета для выработки в будущем приоритетов в области сокращения бедности. Эти приоритеты будут укреплять текущую работу ПРООН по вопросам сокращения бедности – работу, непосредственно направленную на решение проблем бедности; работу, связанную с проблемами бедности; и работу по тематике, не связанной с проблемами бедности, но имеющей очень важные последствия для решения проблем человеческой бедности. Они будут продолжать закрепляться в более широкой перспективе человеческого достоинства, прав и возможностей человека и устойчивости, а также охватывать проблемы человеческого развития и прав человека. Они будут направлены на осуществление трансформационных изменений в жизни людей и стран с четким определением теории изменений и обязательств по осуществлению контроля, оценки и анализа результатов. Важный вклад организации в достижения национальных партнеров в области сокращения бедности и в секторах, темах, институтах и практической деятельности, касающихся ЦРТ, послужат важными уроками на будущее, так же как удачные примеры масштабирования пилотных инициатив для осуществления трансформационных изменений большего размаха. В то же время ПРООН при разработке следующего стратегического плана будет учитывать приоритеты, связанные с проблемами, как лучше увязать теории изменений, направленные на улучшение положения бедных слоев населения, с задачами национальных партнеров, создать более доказательную базу для осуществления контроля прогресса и принять необходимые меры для того, чтобы все пилотные инициативы, которые поддерживает ПРООН, имели готовые механизмы для извлечения уроков с целью оказания влияния на лиц, ответственных за разработку политики, и их масштабирования.

8. Руководство ПРООН выражает признательность за оценку и придает большое значение урокам, которые дает оценка для постоянного улучшения организационной работы. Некоторые рекомендации оценки согласуются с другими тематическими оценками, такими как оценки вклада ПРООН в улучшение местного самоуправления, в развитие потенциала и в установление взаимосвязи бедности и окружающей среды. В этой связи использование ответов руководства на другие соответствующие оценки имеет решающее значение для решения некоторых вопросов, подтвержденных через эту оценку.

9. ПРООН выражает признательность за тщательно продуманную методологию оценки, в которой оценочные доказательства сочетаются со страновыми исследованиями. Отчет об оценке носит комплексный характер. В нем дан анализ тем с логической точки зрения и представлены анализ, выводы и рекомендации со структурной точки зрения. Дискуссия о бедности в глобальном контексте и анализ стратегического ответа ПРООН в исторической перспективе закладывают важную основу для оценки доклада и выработки рекомендаций.

10. Руководство ПРООН приветствует те выводы доклада, которые согласуются с собственным пониманием организацией прагматичного, гибкого подхода к вопросам: а) подготовки повестки дня по вопросу сокращения бедности с учетом специфики стран; б) эффективного влияния на повестку дня по вопросу сокращения бедности на основе многомерной перспективы человеческого развития, исходя из национальных условий социально-экономического развития, увеличения возможностей устойчивости результатов сокращения бедности; и с) оказания действенной помощи странам в их усилиях, направленных на развитие потенциала для разработки научно-обоснованной политики в интересах бедных слоев населения. Один основной вывод доклада состоит в том, что ПРООН является пионером в деле обеспечения национальных обществ, региональных союзов государств и международного сообщества (особенно благодаря своим глобальным, региональным и национальным докладам о развитии человеческого потенциала) аналитической базой для лучшего понимания явления бедности и тем самым предоставления им более точных инструментов для разработки государственной политики по борьбе с этим явлением, для мониторинга воздействия мероприятий и оценки их относительной эффективности в вопросах облегчения бедственного положения людей.

11. Руководство ПРООН признает важность отслеживания предлагаемой теории изменений в контексте сокращения бедности (как это предусмотрено в пункте пять) путем надлежащих эмпирических данных и оценки. Для этого требуется использование соответствующей системы мониторинга и оценки, создание и определение исходных данных и целей, привлечение количественных и качественных данных и, в конечном итоге, использование их для оценки эффективности вклада ПРООН в достижение национальных результатов. Руководство ПРООН принимает к сведению эти вопросы и берет на себя обязательство проанализировать их на основе наиболее эффективного и конструктивного подхода и учесть в будущей работе ПРООН по вопросам бедности и при разработке своего стратегического плана.

Целенаправленный или комплексный подход

12. Центральный тезис, который проходит красной нитью через отчет об оценке, заключается в том, что для решения проблемы бедности необходим именно подход, направленный на борьбу с бедностью. Из этого вытекает ряд важных выводов. Во-первых, это выдвигает тезис о целенаправленности, который предлагает очень узкий подход к решению чрезвычайно сложной проблемы (проведение целенаправленных мероприятий преимущественно в интересах бедных и, в том числе, беднейших из бедных). Во-вторых, это дает основание предположить, что решение проблемы сокращения масштабов бедности (рецепт, который хорошо зарекомендовал себя в работе) существует, но не было эффективно использовано ПРООН. В-третьих, это не позволяет признать, что помимо *работы, непосредственно направленной на сокращение бедности*, работа, связанная с *проблемами бедности*, и направления работы, не связанные с бедностью, также могут иметь очень мощное воздействие на сокращение бедности, особенно если исходить из многомерной точки зрения на бедность. ПРООН считает необходимым вести работу непосредственно с беднейшими слоями общества и в интересах этих слоев. Она определяет эту работу как необходимое, но недостаточное условие для искоренения бедности. Но что более важно, она считает, что целенаправленная политика является более разумной и

более эффективной в контексте более широких универсальных социальных прав стратегии борьбы с бедностью. Узко понимаемый целевой тезис исходит из предположения, что наклеивание на каждую инициативу этикетки "в интересах бедных слоев населения" является обязательным требованием для воздействия на сокращение масштабов бедности; он игнорирует более широкий комплексный подход, который сочетает в себе инициативы, непосредственно направленные на сокращение бедности, и инициативы устойчивого развития людских ресурсов, не связанные с проблемами бедности. Оценка выявила одну проблему, которую ПРООН понимает и признает: это вызывающее огорчение отсутствие эффекта от некоторых мер в области политики по борьбе с бедностью в краткосрочной перспективе. Но пока этот вывод не может быть точным, поскольку при установлении причин не удается полностью определить, что для изменения судьбы бедных необходимы всеобъемлющие социальные перемены, а не только политика, направленная на уменьшение их страданий. Именно этим более комплексным подходом руководствуется ПРООН в своей работе. Возможно, существует и более широкий подход, либо в его предположениях, изложенных в документах (как часть теории изменений) на страновом уровне, либо когда ПРООН разрабатывает элементы своей работы по борьбе с бедностью. Не менее важно и то, как ПРООН работает с национальными партнерами по осуществлению контроля эффективности их подходов, даже если ПРООН не рассматривает свою работу "через призму бедности".

13. Хотя многие программы и проекты ПРООН по борьбе с бедностью направлены на проведение мероприятий микроуровневого характера в интересах бедных людей и бедных районов, наиболее оптимальное решение – это их масштабирование и/или перенесение их опыта и извлеченных уроков на мероприятия макроуровневого характера, с тем чтобы формировать политику и оказывать на нее влияние. В то же время возникает вопрос, *какая работа* по сокращению бедности и *почему* организована плохо, особенно принимая во внимание национальные особенности. Исходя из предположения, что работа ПРООН должна быть ориентирована на борьбу с бедностью, в отчете об оценке при этом не подводятся итоги деятельности организации в области оказания технической помощи и развития услуг, которые она предлагает государствам-членам. ПРООН, возникшая как классическая организация по вопросам развития, ориентированная на проектную деятельность – "канал передачи финансовых ресурсов Север–Юг" – сегодня является самой крупной по объему знаний организацией, посредником, имеющим большой опыт в области развития Юг–Юг, консультантом по вопросам предшествующей политики и разработчиком проектов макроуровневого характера. Узкое понимание оценки того, как следует представлять программы по сокращению бедности, позволило бы сделать в докладе вывод о том, *какая работа* по сокращению бедности и *почему* организована, как правило, хорошо, но этот момент был как-то упущен ПРООН. В том же ключе в отчете об оценке указывается, что из-за отсутствия долгосрочных перспектив ПРООН обращала больше внимания на процессы, и ей не доставало структуры для стимулирования обучения. Но реальная ситуация представляется гораздо сложнее и не такой однозначной. Национальные условия и обстоятельства дел не допускают уравнительных решений. ПРООН рассматривает этот вопрос не как отсутствие структуры поддержки обучения, а скорее как несколько взаимосвязанных проблем для передачи или применения уроков, извлеченных из конкретных национальных условий, в других условиях. Что касается долгосрочных перспектив, основная парадигма человеческого разви-

тия ПРООН – которую она регулярно формулировала в глобальных, региональных и национальных докладах о развитии человеческого потенциала (ДРЧП) и которая нашла отражение в работе организации по разработке программ – действительно является такой стратегической перспективой, которой руководствуется программа ПРООН, чтобы поставить человека в центр развития. В настоящее время задача заключается в том, чтобы перенести такие долгосрочные перспективы в инициативы, которые имеют своим результатом более высокий уровень воздействия и устойчивости, который применим и уместен для выбранной страны. Эта задача является наиболее существенной для всех участников процесса развития, и ПРООН в этом отношении имеет здесь свою долю успехов и неудач. Тем не менее ПРООН по-прежнему предстает для большого числа стран надежным партнером, который может осуществить эти преобразования.

14. Широкий подход, которым ПРООН руководствуется в области сокращения бедности, имеет веские аналитические и политические обоснования в научной литературе. В докладе Комиссии по измерению основных показателей экономической деятельности и социального прогресса Стиглица–Сена–Фитусси отмечалось, что нищета является многогранным явлением, которое далеко выходит за рамки распределения доходов, и эффективные усилия по сокращению бедности должны рассматриваться с точки зрения целого ряда функций². К тому же выводу приходят в своем глубоком научном исследовании Алкире и Фостер (2009 год)³. Исследования, проведенные Равайоном и Чэнем (2007 год) и Томасом в соавторстве с другими учеными (2000 год), показали, как наиболее эффективная политика в области сокращения бедности выходит за рамки предоставления услуг и поддержки доходов и почему макроуровневая политика имеет решающее значение для реализации трансформационного потенциала в области сокращения масштабов нищеты⁴. Значимость институтов в широком подходе была доказана исследованиями Кифера и Кнака (1996 год) и Кауфмана (2003 год): не может быть эффективной борьбы с нищетой без действенных, инклюзивных и ответственных институтов⁵. Мосс (2010 год), Хикки и Брекин (2005 год) и Мур (2001 год) показали, что не может быть эффективной борьбы с нищетой без расширения прав и возможностей людей и подходов, основанных на соблюдении прав человека⁶. С другой стороны, несмотря на общепризнанный факт, что узкий целевой подход может принести пользу некоторым группам бедных людей, или уязвимым слоям общества, или некоторым

² Stiglitz, J., Sen, A. and Fitoussi, J. P. (2009) “Report by the commission on the measurement of economic performance and social progress”: http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/documents/rapport_anglais.pdf.

³ Alkire, S. and Foster, J. (2009) “Counting and multidimensional poverty measurement”, *Journal of Public Economics*: <http://www.ophi.org.uk/wp-content/uploads/OPHI-wp32.pdf?cda6c1>.

⁴ Ravallion, M. and Chen, S. (2007) “China's (uneven) progress against poverty” *Journal of Development Economics*, 82(1) 1-42, and Thomas, V., Dailami, M., Dhareshwar, A., Kaufmann, D., Kishor, N., López, R. and Wang, Y. (2000) *The Quality of Growth*, Oxford University Press.

⁵ Knack, S. and Keefer, P. (1995) “Institutions and economic performance: cross-country tests using alternative institutional measures.” *Economics and Politics* 7:3, 207-27, and Kaufmann, D. (2003) “Rethinking governance: empirical lessons challenge orthodoxy. Available at SSRN 386904.

⁶ Mosse, D. (2010) “A relational approach to durable poverty, inequality and power”, *The Journal of Development Studies*, 46(7), 1156-1178, and Hickey, S. and Bracking, S. (2005) “Exploring the politics of chronic poverty: from representation to a politics of justice?” *World Development* 33(6), 851–865. Moore, M. (2001) “Empowerment at last?” *Journal of International Development*, 13(3), 321–329.

неблагополучным районам, во многих случаях он держит людей, на низком уровне, вынуждая их балансировать на грани чуть выше черты бедности, и не в состоянии обеспечить дальнейшее выравнивание, экономический прогресс и социальную мобильность. Например, к таким выводам приходят авторы работ по вопросам оценки микрофинансирования: Мердок и Хейли (2002 год), Хандакер (2000 год) и Холкомб и другие (1997 год)⁷.

Многомерные трансформационные изменения

15. Чтобы лучше проиллюстрировать, как на основе широкого, многомерного, универсального подхода, основанного на соблюдении прав человека, удалось осуществить *трансформационные изменения* в вопросах сокращения бедности, ПРООН в годовом отчете, ориентированном на результат (ГООР), за 2011 год выделяет два показательных мероприятия. Одно мероприятие было проведено в Албании в защиту общин цыган и египтян, которые в результате многолетней социальной изоляции и маргинализации живут в порочном круге бедности. Здесь ПРООН поддержала участие цыган и египтян: а) в развитии местной инфраструктуры и в укреплении организаций гражданского общества; б) в обеспечении доступа к правам человека через регистрацию актов гражданского состояния, профессиональные навыки, профессиональную подготовку и просветительскую работу при построении доверия и взаимопонимания между полицией и представителями сообществ и вопросы, касающиеся здоровья; и с) в укреплении потенциала местных и центральных учреждений для осуществления и мониторинга программ в поддержку уязвимых групп населения (Национальный план действий в рамках Десятилетия интеграции рома). На местном уровне реализация национальных программ, направленных на защиту уязвимых общин, обеспечивалась путем активизации деятельности региональных координационных комитетов, которые оценивают социальные потребности и организуют подчиненные им технические группы по проблемам рома, первоначально в четырех регионах. Эти междисциплинарные группы могут определять потребности рома и египтян на местном уровне, планировать использование для них общественных ресурсов, собирать местную информацию и статистические данные и передавать их в правительство. В свою очередь это помогает процессу реализации и мониторингу мероприятий, предусмотренных в Национальной стратегии по улучшению условий жизни меньшинства рома и Плана действий на Десятилетие интеграции рома. Основываясь на этом положительном примере, правительство распространило эту модель на шесть регионов, где имеется высокая концентрация цыганских общин.

16. Другой пример трансформационного изменения на основании более широкого подхода – это Программа ПРООН по оказанию помощи палестинскому народу (ПППН). По данным ГООР за 2011 год, ПППН начала выполнять второй этап Программы по расширению экономических прав и возможностей немущих семей (ПРЭВНС), основанный на итогах деятельности за последние три года, по завершении которого около 7000 семей к концу 2011 года были вытащены из глубокой нищеты и стали экономически самостоятельными. Вто-

⁷ Murdoch, J. and Haley, B. (2002) "Analysis of the effects of microfinance on poverty reduction", Working Paper no. 1014, New York University, Wagner Graduate School of Public Service, New York; and Khandaker, S. (2000) "Effectiveness of microfinance for poverty reduction – the case of Bangladesh" (mimeo); and Holcombe, S., and Xu Zianmei (1997) "Microfinance and poverty alleviation: UN collaboration with Chinese experiments" (mimeo).

рой этап предусматривает микрофинансирование и схемы стартового капитала для 12 000 микро-предприятий, принадлежащих молодежи, женщинам и лицам с ограниченными возможностями. На стратегическом и региональном уровнях ПРООН была признана в 2011 году Организацией исламских государств в качестве успешной модели, которая может быть воспроизведена в соседних странах.

17. Даже для работы ПРООН в областях деятельности, непосредственно направленных на борьбу с бедностью, инициатива по ускоренному достижению Целей развития тысячелетия (инициатива УДЦРТ) представляет собой широкий трехпозиционный подход, сочетающий в себе оценку, мероприятие и осуществление, к решению на страновом уровне проблем человеческой бедности. Инициатива УДЦРТ, утвержденная системой Организации Объединенных Наций, представляет собой гибкий и динамичный механизм для выявления трудностей, выбора необходимых мероприятий из тех мероприятий, которые эмпирически доказали свою действенность, и развертывания необходимых действий, которые, реализуются в национальных планах действий по достижению ЦРТ. Следует выделить пять аспектов. *Во-первых*, инициатива является национальной собственностью и закреплена в приоритетных задачах и планах национального развития (например, Лаосская Народно-Демократическая Республика). *Во-вторых*, инициатива разворачивается в 44 странах во всех развивающихся регионах, и определенные в ней узкие места, приоритеты и исходные позиции варьируются в диапазоне от нищеты и голода (Того) до коэффициента материнской смертности (Уганда), расширения прав и возможностей женщин (Камбоджа), проблем с жильем (Белиз), ВИЧ/СПИДа (Украина), занятости молодежи (Бутан), энергетики (Гана) и улучшения положения инвалидов (Коста-Рика). *В-третьих*, инициатива УДЦРТ также была развернута в малых островных государствах (Тувалу), а также на субнациональном уровне (Колумбия, Эфиопия и Филиппины). *В-четвертых*, страны выделяли свои собственные ресурсы на реализацию планов действий по достижению ЦРТ (Нигер выделил 35 млн. долл. США внутренних ресурсов). *В-пятых*, в настоящее время страны занимаются осуществлением планов действий по достижению ЦРТ. Сделанный недавно обзор совместных программ, поддерживаемых Фондом для осуществления ЦРТ, в которых ПРООН была значительно задействована, показывает, что благодаря этим программам было непосредственно разработано, на среднем или высоком уровнях, примерно 342 инструмента экономической политики, включая планы действий в области политики и законодательства. Три из четырех этих инструментов являются инструментами национального масштаба и способствуют масштабированию мероприятий в области развития и расширению охвата услугами.

18. Работа по реализации инициативы УДЦРТ также является конкретным примером скоординированной общесистемной поддержки Организации Объединенных Наций странам, в то время как в отчете об оценке выражается озабоченность отсутствием такой координации. В зависимости от приоритетных задач инициативы УДЦРТ главная роль возлагается на организацию, которая имеет соответствующие полномочия и возможности. Например, в Уганде, где главной проблемой, вызывающей озабоченность, является проблема материнской смертности, ведущую роль играют Детский фонд Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ) и Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ), в то время как в Белизе эта роль осуществляется Программой Организации

Объединенных Наций по населенным пунктам (ХАБИТАТ), поскольку приоритетной задачей является проблема жилья. Инициатива УДЦРТ также представляет собой платформу для объединения ключевых областей деятельности ПРООН на страновом уровне. Например, работа по реализации инициативы УДЦРТ в Украине является совместным мероприятием, которое проводится при поддержке организаций по борьбе с бедностью и ВИЧ/СПИДом, а работа по реализации инициативы УДЦРТ в Лаосской Народно-Демократической Республике проводится экспертами, занимающимися проблемами борьбы с бедностью и демократического управления.

19. Опыт работы по реализации инициативы УДЦРТ отчетливо уменьшает потенциальные возможности для дихотомии, которую отчет об оценке различает в работе ПРООН в политической сфере, *между вкладом в экологическую политику и прямой поддержкой*. В самом деле, инициатива УДЦРТ и опыт работы в других областях, в том числе работы ПРООН в области борьбы с ВИЧ/СПИДом, биологического разнообразия, гендерного и посткризисного восстановления, подтверждают относительную эффективность сочетания политической работы и прямой поддержки. Работа ПРООН в области торговли также является эффективной путем обеспечения прямой политической поддержки. Например, в Мали бизнес, основанный на экспорте манго, имеет решающее значение для экономики страны и для расширения прав и возможностей бедных женщин, так как многие из них работают на плантациях манго. От поражения плодов насекомыми-вредителями сократился экспорт малийской продукции на европейские рынки, и страна лишилась максимальных прибылей. ПРООН разработала для Мали методические рекомендации по мерам, необходимым для приведения экспорта в соответствие с международными стандартами. В результате этой прямой поддержки экспорт манго из Мали достиг 12 676 тонн в 2008 году по сравнению с 2915 тоннами в 2005 году, а дополнительный доход составил 30 млн. долл. США. Бедные малийские женщины получили от этого значительную выгоду.

20. Со временем ПРООН добилась значительных успехов в области сокращения бедности и достижения Целей развития тысячелетия: в *информационно-пропагандистской работе* (пропаганда и разъяснение программ и политики); в *работе по оценке* (оценка недостатков и достижений); в *работе по планированию и разработке политики* (национальные стратегии развития в соответствии с ЦРТ); в *инклюзивном развитии и в повышении жизнеспособности*⁸. По данным Обзора партнеров ПРООН за 2009 год 95 процентов партнеров ПРООН считают эту организацию одним из важнейших партнеров в содействии достижению ЦРТ. В информационно-пропагандистской работе ПРООН оказала глобальное воздействие на пропаганду политики (например, публикация *"Что нужно сделать для достижения Целей развития тысячелетия: международная оценка"*, которая благодаря приведенным в ней фактам глобального уровня содержала информацию и оказала влияние на обзор деятельности по достижению ЦРТ за 2010 год), на пропаганду региональной политики (например, публикация *"Достижение ЦРТ в эпоху неопределенности: отчет по странам Азиатско-Тихоокеанского региона за 2009/10 отчетный год"*) и на пропаганду на страновом уровне. В более чем 400 страновых докладах по осуществлению

⁸ См. Документ DP/2011/22, содержащий среднесрочный обзор результатов деятельности ПРООН по борьбе с бедностью и достижений в области ЦРТ в соответствии со стратегическим планом на 2008–2013 гг.

ЦРТ были отмечены достижения, недостатки и диспропорции в осуществлении ЦРТ; эти доклады также оказали влияние на формирование политики на страновом уровне. Глобальные, региональные и национальные доклады о развитии человеческого потенциала также являлись эффективными инструментами для достижения пропагандистских целей. Например, в Лаосской Народно-Демократической Республике четвертый Национальный доклад о развитии человеческого потенциала по вопросам занятости и средств к существованию послужил руководством для разработки седьмого пятилетнего плана развития страны, в котором особое внимание уделено созданию рабочих мест.

21. Что касается новшеств в области оценки, планирования и политики, ПРООН оказала помощь правительствам Бангладеш, Бутана и Монголии в проведении оценки потребностей для осуществления ЦРТ при разработке национальных планов развития с учетом ЦРТ. В Китае ПРООН внесла значительный вклад в сокращение масштабов бедности путем интегрирования ЦРТ в концепцию страны и планирования общества "сяокан"⁹ на национальном и местном уровнях, а также путем укрепления связей между налоговыми реформами и сокращением бедности. К 2009 году была завершена работа по созданию национальной системы показателей "сяокан" (в том числе показателей ВИЧ и показателей управления), которая прошла апробацию в 15 провинциях. Вклад ПРООН не ограничивался осуществлением ЦРТ на национальном уровне, значительно расширилась его деятельность по осуществлению ЦРТ на местном уровне. В Мексике, в штате Чьяпас, ЦРТ закреплены в конституции штата в качестве директивных указаний по вопросам социальной политики, которые обязывают местное правительство и законодательный орган штата выделять 33 процента бюджета на ЦРТ. В результате стала эффективнее политика в интересах бедных слоев населения, и были выделены средства на улучшение положения коренных народов и женщин. Это стало посланием ко всей стране в поддержку ЦРТ, как главной задачи общих усилий в области развития. В Египте ПРООН оказала помощь в создании системы контроля и оценки снижения уровня бедности для инициативы "1000 деревень". На Ямайке, стране с большой задолженностью, переживающей значительный финансовый стресс (еще до кризиса), ПРООН поддержала инициативу правительства, в результате которой была проведена реструктуризация внутреннего долга, позволившая погашать долг в размере 479 млн. долл. США в течение 10 следующих лет и в итоге высвободившиеся средств инвестировать в развитие человеческого потенциала.

22. Что касается инклюзивного развития, ПРООН оказала Чили помощь в разработке стратегии социальной защиты страны; ПРООН также сыграла ведущую роль в вопросах внедрения многофункциональных платформ предоставления современных энергетических услуг для бедных домашних хозяйств в Западной Африке (Буркина-Фасо и Мали). В Бангладеш ПРООН реализовала пилотный проект на трехлетний период (2008–2010 годы), который позволил улучшить условия жизни 24 000 женщин по всей стране и вытащить из край-

⁹ Концепция общества "сяокан" ("малое благоденствие") – это одна из концепций общества, в котором большинство людей живет в среднем достатке и чувствует себя уютно. Эта конфуцианская концепция, родилась в классической поэзии около 2500 лет назад и недавно была возрождена как цель развития Китая, которую он должен достичь к 2020 году. Она направлена не только на достижение экономического процветания, но и на обеспечение широкого распределения материальных благ между людьми своей страны.

ней нищеты не менее 12 000 человек. Количество дней, когда люди испытывали нехватку продовольствия, снизилось с 119 дней до четырех дней в год, а более 91 процента женщин теперь имеют возможность отправлять своих детей в школу, по сравнению с 57 процентами того времени, пока они не были охвачены проектом. Уровень доходов женщин также увеличился в 2,5 раза, а их сбережения возросли со 189 така до более 7500 така. В общей сложности было затрачено 17,9 млн. рабочих дней на реализацию программы, в рамках которой было отремонтировано 25 000 километров дорог, соединяющих изолированные общины с жизненно важными пунктами предоставления услуг, такими как школы, рынки и больницы. Эта модель была признана в среднесрочной оценке Европейского союза одним из лучших примеров борьбы с сокращением бедности в Бангладеш¹⁰. В результате успешных действий и кропотливых пропагандистских усилий в течение одного года ПРООН удалось добиться крупных политических успехов. В настоящее время правительство разрабатывает стратегию всеобъемлющей системы социального обеспечения и вкладывает свои собственные средства в масштабирование модели по всей стране, чтобы дать женщинам "спасительную лестницу", которая сейчас им так необходима. В Индии ПРООН оказывает помощь правительству в вопросах практического применения Национального закона о гарантиях занятости в сельской местности. Эта помощь включает в себя рекламные-агитационные мероприятия, пропагандистскую работу и социальную мобилизацию; социальный аудит для обеспечения прозрачности и подотчетности; совместное планирование для подготовки проектов, основанных на потребностях; а также мониторинг и оценку, в том числе информационных систем управления для повышения эффективности и результативности.

23. Хотя не все пилотные проекты завершились успешными моделями, они оказывают влияние на будущие политические решения. В то же время ПРООН считает масштабирование успешных пилотных проектов одним из наиболее важных подходов к достижению трансформационных изменений. Оно также может оказаться одной из наиболее сложных задач. Но ПРООН активно учится на примерах и начинает систематизировать их. В Индии, например, пилотная программа ПРООН в 500 деревнях северного индийского штата Уттар-Прадеш, финансируемая Фондом ИКЕА с предоставлением гранта в размере 7,5 млн. долл. США, охватывает около 50 000 женщин и укрепляет их способности, которые позволят им стать катализаторами изменений. В целях масштабирования модели прав и возможностей женщин, инициированной этим пилотным проектом, Фонд ИКЕА взял обязательство выделить около 40 млн. долл. США на расширение прав и возможностей 2,2 млн. бедных сельских женщин из 20 000 деревень Индии. В Камбодже масштабирование эффективных пилотных проектов встроено в рамочную программу Камбоджийского альянса по борьбе с изменением климата. Альянс координирует все инициативы по борьбе с изменением климата и предоставляет арену для обмена опытом и передовой практикой между правительством, гражданским обществом и широкой общественностью.

24. Многомерный подход ПРООН к решению проблем по борьбе с бедностью проявляется в подходе организации к решению проблем, связанных с гендерным измерением, демократическим управлением, биоразнообразием и кризи-

¹⁰ Landell Mills Ltd. (2010) "Mid-term evaluation of the Rural Employment Opportunities for Public Assets project", sponsored by the European Union, Dhaka.

сами. Хотя в отчете об оценке этому было уделено мало внимания, ПРООН имеет солидный опыт в разработке программ с учетом гендерной проблематики. Гендерное равенство по своей природе и по своей сути имеет особую ценность, и важное значение приобретают инструменты, направленные на сокращение многомерной бедности. Например, в *Докладе о развитии человеческого потенциала в Азиатско-Тихоокеанском регионе за 2010 год* изложены убедительные аргументы в пользу ускорения расширения прав и возможностей женщин для обеспечения устойчивого сокращения бедности. В ряде стран в планах действий по достижению ЦРТ, разработанных на основе инициативы УДЦРТ, главное внимание направлено на гендерные проблемы: расширение возможностей женщин (Камбоджа), бедность среди женщин (Того), материнская смертность (Гана и Уганда). В индийском штате Раджастан ПРООН поддержала инициативу правительства штата по разработке и принятию программы по обеспечению учета гендерной проблематики при составлении бюджета, которая позволила выделить дополнительные ресурсы на повышение благосостояния женщин. В Колумбии и Руанде при содействии ПРООН с целью сокращения количества бедных людей в национальные планы развития были включены вопросы гендерного равенства. Работа ПРООН в области улучшения положения женщин и изменения климата оказала положительное влияние на вопросы охвата девочек школьным обучением, разделения семейных обязанностей и работы по дому, защиты средств к существованию за счет раннего предупреждения и информированности и внедрения передовых методов ведения домашнего хозяйства.

25. Работа ПРООН в области демократического управления направлена на развитие человеческого потенциала и сокращение бедности. Например, в Йемене ПРООН, совместно с Фондом капитального развития Организации Объединенных Наций (ЮНСДФ), оказала помощь местному правительству в осуществлении эффективных реформ по децентрализации в областях планирования, составления бюджета и предоставления основных услуг с целью уменьшения лишений людей, живущих в бедных районах, обращая при этом внимание на улучшение положения девочек и женщин. В Гватемале подход, основанный на соблюдении прав человека, был использован для улучшения базовых медицинских услуг, доступных для бедных людей. С 2009 года стали проводиться базисные исследования с целью выявления недостатков потенциала здравоохранения и других причин отсутствия медицинского обслуживания в общинах Чипахче и Эль-Тумбадор, переориентации служб здравоохранения на удовлетворение потребностей бедных слоев населения, а также создания системы подотчетности. Ориентированность этих инициатив на бедные слои населения очевидна.

26. Еще одна область, связанная с проблемами бедности, – это область биоразнообразия. Многие из 1,2 млрд. людей в мире, живущих в крайней бедности, напрямую зависят от биоразнообразия и здоровья экосистем. Природные ресурсы и услуги являются для них "спасательным кругом", который позволяет получить им средства к существованию, поэтому бедные будут несоразмерно страдать от возможных нарушений экосистем, которые сделают их уязвимыми. Деятельность ПРООН в области биоразнообразия была направлена на поддержку изменений технологии производства в различных отраслях, включая сельское хозяйство, рыболовство и лесное хозяйство (отрасли, от которых особенно зависят бедные люди), управление инвестициями и улучшение управле-

ния на особо охраняемых природных территориях, где благодаря деятельности ПРООН улучшилось положение на 272 млн. га охраняемых территорий, а также на оказание помощи в области устойчивого лесопользования на общей площади 1,1 млн. га. Кроме того, 700 млн. долл. США из Адаптационного портфеля ПРООН и Глобального экологического фонда (ГЭФ) помогают национальным правительствам в обеспечении адаптационного финансирования, в разработке и осуществлении адаптационных стратегий, включая элементы, основанные на экосистемном подходе. Программа малых грантов ГЭФ, реализуемая ПРООН, успешно продемонстрировала, что поддержка общин (зачастую общин коренных народов) в их усилиях по обеспечению более устойчивых средств к существованию не только возможна, но и крайне важна для достижения глобальных экологических выгод. Во всех этих областях работы проблемы бедности в трех важных направлениях решаются путем: а) поддержания и улучшения экосистемных услуг и улучшения доступа и совместного использования выгод, вытекающих из устойчивого использования этих услуг; б) получения дохода за счет расширения дополнительных возможностей (например, ассортимента продукции биоразнообразия); и с) создания новых рабочих мест (например, за счет производства чистых продуктов биоразнообразия и развития туризма). Конкретным примером работы ПРООН по сохранению биоразнообразия, ориентированной на борьбу с бедностью, является ее работа в Ботсване, где в рамках своего проекта "Создание местного потенциала для устойчивого использования биоразнообразия в дельте реки Окаванго" бедные домохозяйства получили доступ к природным ресурсам, а домохозяйства в дельте реки Окаванго смогли увеличить свои доходы в натуральной форме в эквиваленте 1500 долл. США в год (в денежном выражении на 2005 год).

27. В оценке утверждается, что "на сегодняшний день большая часть портфеля [экологического] не в состоянии успешно интегрировать проблемы бедности в экологические проблемы" (стр. 64). Руководство ПРООН твердо считает, что оценке не удалось показать полный спектр проектов ПРООН, в которых удачно показана взаимосвязь между бедностью и окружающей средой: программы управления водными ресурсами, которые оказывают влияние на доступ к воде и на политику в области управления водными ресурсами и структуры управления; работа по вопросам, касающимся химических веществ и отходов, вредных для здоровья, а также ряд инициатив, связанных с изменением климата. В таких программах, как инициатива "Нищета и окружающая среда", цели сокращения бедности четко увязываются с проблемами охраны окружающей среды, а сами программы реализуются путем смежных практик, которые сводят воедино эксперты ПРООН по вопросам окружающей среды, сокращения бедности, управления и групп по вопросам гендерного измерения и укрепления потенциала на страновом, региональном и глобальном уровнях. Комплексная программа развития засушливых земель также придерживается подхода, который ставит в центр взаимосвязь между бедностью и окружающей средой. В работе с Монреальским протоколом, главной организацией-исполнителем которого является ПРООН, проблемы экологии и справедливости объединяются вместе при рассмотрении вопросов развития человеческого потенциала. Более того, страны выбирают ПРООН в качестве учреждения – исполнителя Глобального экологического фонда (ГЭФ) или Многостороннего фонда для осуществления Монреальского протокола (МФ), в первую очередь, за технические знания и опыт, которыми обладает ПРООН в вопросах предоставления многочисленных выгод от развития. В отчете об оценке деятельности ПРООН совсем

не упоминается о ее работе в области водных ресурсов. Например, портфель ПРООН-ГЭФ по управлению водными и океаническими ресурсами рассчитан на 100 стран и составляет более 700 млн. долл. США. Он обеспечивает многочисленные выгоды от решения проблем устойчивого управления океанами, трансграничными поверхностными и подземными водами, а также комплексного управления водными ресурсами. Это не только портфель, который направлен на поддержку водных ресурсов как источника чистой воды: это мероприятие, в котором центральное место отводится бедным людям, потому что они меньше всего используют чистую воду и больше всего нуждаются в водных ресурсах, чтобы получить доход.

28. В оценке высказывается предположение, что вопросы изменения климата могут затмить другие экологические проблемы, которые угрожают средствам существования бедных людей более прямым и непосредственным образом, и указывается, что ПРООН следует отдавать приоритет последним проблемам. ПРООН не согласна с этим утверждением и не уверена о том, что источник или доказательства этого предположения являются обоснованными. Во-первых, деятельность в области изменения климата является дополнительной по отношению к другим направлениям работы в области окружающей среды. Во-вторых, существует четкая взаимосвязь между адаптацией к изменению климата и ослаблением действий по сокращению бедности. Последствия изменения климата уже испытывают на себе бедные люди во всем мире, и эти изменения являются конкретной угрозой для осуществления целей в области развития. Многочисленные усилия по смягчению последствий изменения климата приносят прямую выгоду общинам, которые предпринимают такие усилия, как Программа сотрудничества Организации Объединенных Наций по сокращению выбросов в результате обезлесения и деградации лесов в развивающихся странах (ООН-СВОД), которая помогает защитить средства к существованию, обеспечиваемые лесами, и в то же время помешать накоплению в лесах вредных выбросов. Подобным же образом усилия в области возобновляемых источников энергии обеспечивают экологически рациональные решения для местных общин.

Проблема масштабирования

29. Что касается комментариев к оценке в отношении эффективности последней работы ПРООН и работы по масштабированию, ПРООН признала, что ее система кодификации и накопленный опыт, а также аспекты финансирования и модель проекта привели к неравномерным показателям в установлении срока результатов проекта, включая масштабирование. Это одна из причин того, почему эти сферы деятельности были добавлены в сводную таблицу эффективности результатов стратегического развития стратегического плана среднесрочного обзора и почему они в настоящее время задействованы и подвергаются более строгому контролю, с тем чтобы обеспечить их однозначное включение в следующий стратегический план. В то же время следует отметить, что поддержка организацией многих местных инициатив привела к достижению значительных результатов в области сокращения бедности. В годовом отчете, ориентированном на результаты (ГООР), за 2011 год указано, что в Монголии инициатива в области микрофинансирования, которую поддерживают ПРООН и ЮНСДФ, обслужила 64 000 заемщиков, 87 процентов которых являются бедными или на грани бедности, а 53 процента составляют женщины. В Мали

многофункциональные платформы (созданный при поддержке ПРООН инновационный механизм предоставления современных энергетических услуг для малоимущих женщин в сельских районах) обслужили 5,5 млн. человек, которые до получения доступа к электросетям получали электроэнергию строго по нормам. Фонд для осуществления ЦРТ оказывал поддержку в реализации программы в области культуры и развития в одной из самых бедных провинций Турции, которая увязывает разработку плана развития туризма с развитием потенциала местных предпринимателей, что является хорошим примером того, как предшествующая помощь сочеталась с последующими действиями. Программа Добровольцы Организации Объединенных Наций является еще одним ключевым партнером по осуществлению инициатив сокращения масштабов бедности на местном уровне, в которых участвуют 1700 добровольцев, занятых в проектах ПРООН по борьбе с бедностью, в которых задействованы общественные добровольцы и эксперты в области сокращения бедности.

30. Что касается масштабирования, следует привести три конкретных примера. В Китае поддерживаемая ПРООН программа Специальной целевой группы распространения сельскохозяйственных знаний (СЦГРСЗ) использует управляемые запросами рыночные механизмы, чтобы привязать фермеров к более совершенным технологиям, новым бизнес-моделям и товарным рынкам. Эта программа, основанная в 1998 году в южной части Китая на основе местных инноваций, начиная с 2006 года, при поддержке ПРООН в области масштабирования, расширила масштабы своей деятельности и охватывает более 1800 округов, оказывая помощь более 60 процентам населения, в основном сельского. К 2009 году средний годовой доход фермеров, получающих помощь в рамках СЦГРСЗ, увеличился на 67 процентов по сравнению с их доходами в 2006 году, что составляет увеличение доходов на 24 процента больше, чем увеличение доходов по стране в целом. В Непале благодаря Региональной программе развития энергетики (РПРЭ) ПРООН расширился доступ к возобновляемым источникам энергии в сельских районах путем оказания помощи в содействии развитию политики, институтов и потенциала на национальном, региональном и местном уровнях. Возникшая как местный пилотный проект в 1996 году, эта программа затем была растиражирована во всех районах Непала с учетом децентрализованного общинного подхода. Успех модели РПРЭ оказал большое влияние на политику правительства в области развития сельской энергетики в 2006 году, подчеркнув важность привлечения местного населения к вопросам планирования и развития сельских источников энергии. Проект впоследствии оказал помощь правительственному Центру содействия альтернативной энергетике (ЦСАЭ) в осуществлении политики сотрудничества с секциями развития сельской энергетики и созданными общенациональными группами.

31. На Филиппинах ПРООН, в рамках совместной программы Организации Объединенных Наций, поддержала тенденцию учета сокращения рисков изменения климата в национальном и местном развитии, планировании и регулировании процессов и апробацию шести комплексных адаптационных подходов с перспективой их масштабирования. С момента ввода в действие программы в 2008 году в ее рамках была проведена оценка уязвимости и адаптации 43 провинций с помощью Филиппинского метеорологического бюро, что привело: а) к разработке национальной системы мер реагирования на проблемы, связанные с влиянием изменений климата на здоровье; б) включению проблемы изменения климата в план развития Филиппин с учетом выявленных изменений ок-

ружающей среды и климата в качестве одной из пяти приоритетных областей деятельности, подлежащих финансированию из бюджета, и созданию новой рабочей группы при Канцелярии президента по вопросам целостности окружающей среды, адаптации к изменению климата и смягчения последствий изменения климата; и с) созданию 70 фондов адаптации к изменению климата для решения вопросов адаптации в сельском хозяйстве. В настоящее время правительство масштабирует инновационные методы Совместной программы Организации Объединенных Наций, и результатом этой работы является составление климатического прогноза для 69 провинций и схем страхования сельскохозяйственных культур, в которых учитываются изменения за пределами первоначальных муниципалитетов.

IV. Выводы

32. Руководство ПРООН принимает к сведению выводы рекомендации по оценке и будет осуществлять последующую деятельность таким образом, чтобы оказывать влияние на будущее направление работы организации по борьбе с бедностью. Опыт работы показал, что сравнительно легкие победы политики по борьбе с бедностью исчерпали себя, например те, которые были направлены на обеспечение разумного макроэкономического управления и улучшение выделения ресурсов для инвестиций. Сложные проблемы, напряженная обстановка и риски ставят перед странами задачу полностью осознать свои возможности для развития и сделать свой собственный трудный политический выбор, часто в вынужденных обстоятельствах, для решения проблем сокращения бедности. Есть два жизненно важных аспекта, наряду с другими, для решения этой задачи. *Во-первых*, имеются технические возможности и институциональные мощности для оценки, уточнения и формулирования политических решений и, не в последнюю очередь, социальных, экономических и экологических издержек, выгод, плюсов и минусов, которые неизбежны в мире ограниченных ресурсов. *Во-вторых*, существует необходимость найти общий язык с общественностью и заручиться ее поддержкой с целью изменения политики, особенно при проведении жестких реформ, необходимых для борьбы с коррупцией, для повышения эффективности и гарантированной инклюзивности; эта работа может быть легче или сложнее в зависимости от наличия или отсутствия в стране социального, политического и институционального капитала, необходимого для достижения соглашений и управления рискованными преобразованиями без серьезных социальных потрясений.

33. При разработке перспективного подхода, планирования и инвестирования соответственно, с прицелом не только на экономические аспекты, но и на социальные, политические и экологические аспекты, в центре внимания должен стоять вопрос достижения устойчивого человеческого развития. Но это будет трудно сделать. Институциональное отставание накладывает все более жесткие ограничения на развитие. Это отставание наиболее остро ощущается в органах государственного управления, особенно по нисходящей цепочке управления и звеньев управленческой структуры, хотя специфика зависит от ситуации в стране. Необходимо осуществить модернизацию учреждений, чтобы опережать ход событий, а не отставать от них. Все это определяет будущие задачи ПРООН по борьбе с бедностью, принципам которой привержена ПРООН, и к которой она готовится.

34. В приложении на следующих страницах описаны основные меры, предложенные в ответ на основные рекомендации по оценке, в дополнение к тем мерам, которые уже предлагались в ответах на другие соответствующие оценки.

Приложение

Основные рекомендации и ответы руководства

Рекомендация 1. ПРООН следует укреплять связи с национальными заинтересованными сторонами, особенно с представителями гражданского общества и научных кругов, чтобы идеи и уроки, которые она пропагандирует в своих руководящих документах, таких как национальные Доклады о развитии человеческого потенциала (НДРЧП) и Доклады об осуществлении целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия (доклады о ЦРТ), могли оказывать влияние на национальную политическую повестку дня.

Ответ руководства. Привлечение представителей гражданского общества и научных кругов к основной работе ПРООН и к работе по осуществлению программ на страновом уровне является для ПРООН обычной практикой. Например, к подготовке НДРЧП систематически привлекаются университеты и научно-исследовательские учреждения на национальном и субнациональном уровнях. В Индии *Доклад о развитии человеческого потенциала в Западной Бенгалии* готовился под руководством ученых Университета им. Джавахарлала Неру. В подготовке страновых докладов о ЦРТ участвовали представители гражданского общества и частного сектора. Предварительным условием начала работ по выполнению на страновом уровне программ, таких, например, как инициатива по ускоренному достижению целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия (инициатива УДЦРТ), было привлечение заинтересованных сторон. В годовые отчеты ПРООН, ориентированные на результаты, недавно было введено требование к страновым отделениям о представлении сведений о партнерах и участниках, к которым относятся представители гражданского общества и научных кругов. ПРООН будет принимать дополнительные меры для обеспечения систематического участия различных заинтересованных сторон в его основной работе и в работе по осуществлению программ.

Основные меры	Установленные сроки	Ответственные подразделения	Отслеживание выполнения *	
			Замечания	Ход выполнения
1.1 Участие гражданского общества и научных кругов как важный шаг в знании процедур обеспечения качества результатов	К II кварталу 2013 года	Бюро по политике в области развития, региональные бюро, страновые отделения, отделы по подготовке докладов о развитии человеческого потенциала (ОПДРЧП)		
1.2 Сведения о партнерстве и об участии гражданского общества и научных кругов в годовых отчетах, ориентированных на результаты	На постоянной основе	Страновые отделения, региональные бюро, Бюро по политике в области развития (БПОР), Группа оперативной поддержки (ГОП), Бюро внешних связей и пропаганды (БВСП)		
1.3 Оказание помощи странам в подготовке 40 докладов о ЦРТ "Третье поколение", которые служат доказательством	2013–2014 годы	БПОР и региональные бюро		

выполнения Повестки дня Организации Объединенных Наций в области развития после 2015 года, с указаниями о привлечении к работе представителей гражданского общества и научных кругов				
<p>Рекомендация 2. Программы и проекты, осуществляемые ПРООН, должны разрабатываться конкретно в интересах бедных слоев населения; при этом следует включать в них специальные мероприятия, которые повышают вероятность того, что бедные получают от их реализации больше, чем они получили бы в рамках общих мероприятий в области развития. Количество таких мероприятий, в которые невозможно включить конкретные задачи, ориентированные на интересы бедных слоев населения, должно быть сведено к минимуму и их следует предпринимать только строго сообразуясь со стратегической целью эффективного использования ресурсов и с доброй волей, которые потребуются ПРООН для выполнения своей миссии по сокращению масштабов бедности.</p>				
<p>Ответ руководства. ПРООН выполняла взятые организационные обязательства по развитию человеческого потенциала, по искоренению бедности и занималась конкретными действиями, обеспечивающими выполнение задач, направленных на сокращение бедности, в тематических областях. Существует три проблемных вопроса: а) закрепление вышеупомянутого подхода; б) включение на широкой основе задач, направленных на сокращение бедности, в тематические области и в большее число страновых программ; и с) развитие потенциала сотрудников странового уровня для обеспечения такого включения. Более согласованные мероприятия будут предприниматься по вопросам анализа инструментов оценки, методов и норм, руководящих указаний, основного набора практических инструментов и распространения уроков, извлеченных из реальной программы. Затем на основании диалога с национальными партнерами и с учетом национальных приоритетов будет разрабатываться более взвешенный и научно обоснованный подход для разработки программ, в котором делается особое ударение на политически обоснованный и широкий подход к сокращению бедности и на мероприятия, направленные на борьбу с бедностью. Развитие национального потенциала и содействие разработке более продуманных, конкретных и научно обоснованных программ с обеспечением соответствующего контроля и оценки окажет помощь при обосновании политики и будет способствовать расширению масштабов политики и результатов. Эта теория изменений поможет осмыслить и разработать соответствующие инициативы, направленные на борьбу с бедностью, в различных приоритетных областях, разработать необходимые планы реализации и разработать систему упражнений, необходимых для осуществления контроля и оценки.</p>				
Основные меры	Установленные сроки	Ответственные подразделения	Отслеживание выполнения	
			Замечания	Ход выполнения
2.1 Разработка руководящих принципов и основного набора практических инструментов и примерного проекта того, как проектировать программы, направленные на улучшение положения бедных слоев населения, в области демократического управления, энергетики и окружающей среды, ВИЧ/ СПИДа, предотвращения кризисов и восстановления.	К IV кварталу 2013 года	БПОР, Бюро по предотвращению кризисных ситуаций и восстановлению (БПКСВ), Центр повышения профессиональной квалификации (ЦППК) совместно со страновыми отделениями		

2.2	а. Обеспечение требуемого потенциала (или создание координационных центров) в ячейках (группах) по борьбе с бедностью в страновых отделениях, региональных центрах обслуживания и подразделениях управления для консультирования и оказания помощи другим практическим работникам по вопросам разработки проектов, контроля, осуществления и оценки программ, конкретно направленных на улучшение положения бедных слоев населения.	К IV кварталу 2013 года	Страновые отделения, региональные бюро, БПОР, БПКСВ		
	б. Организация обучения для групп по борьбе с бедностью в кризисных странах и в региональных центрах обслуживания в области программ кризисного реагирования ПРООН с акцентом на вопросы обеспечения жизнедеятельности и программы восстановления экономики и их увязка с другими областями практической деятельности, такими как управление кризисами и предотвращение конфликтов.	К IV кварталу 2013 года	БПКСВ, страновые отделения, региональные бюро, БПОР		
	2.3 Учет политики в интересах неимущих слоев населения и экологической устойчивости как одного из критериев, указанных в перечне комитета оценки проекта	К III кварталу 2013 года	БОП, региональные бюро, страновые отделения		
2.4	Анализ программ, которые действуют в нескольких областях практической деятельности и способствуют сокращению масштабов бедности, таких как программы по осуществлению инициативы УДЦРТ в различных тематических областях, чтобы выделить успешные факторы и извлеченные уроки	К II кварталу 2014 года	Страновые отделения, региональные бюро, БПОР, БПКСВ		

2.5	Внедрение корпоративной стратегии интегрированного местного самоуправления и местного развития в пяти странах, имеющих разные уровни развития и типологии и находящихся в разных регионах, и перенесение на широкой основе полученного опыта и извлеченных уроков в многосекторальные стратегии сокращения масштабов нищеты	К концу 2013 года	Страновые отделения, региональные бюро, региональные центры обслуживания, БПОР, БПКСВ		
Рекомендация 3. Страновым отделениям ПРООН следует активизировать усилия, направленные на более эффективное объединение усилий тематических групп и на укрепление партнерских связей с учреждениями Организации Объединенных Наций, обращая особое внимание на не связанные с доходами аспекты бедности.					
<p>Ответ руководства. Сейчас по этим двум направлениям ведется плановая работа, а в будущем будут приниматься дополнительные меры. Например, в кризисных странах ПРООН будет содействовать более тесному объединению усилий тематических групп, в частности групп по вопросам предотвращения кризисов и восстановления, сокращения масштабов бедности и защиты окружающей среды путем ввода в действие комплексных механизмов по постконфликтному восстановлению и преодолению последствий катастроф, а также программ в области проектирования и внедрения. По второму направлению внедрение инициативы УДЦРТ создает уникальную платформу для сотрудничества с другими организациями системы Организации Объединенных Наций по вопросам аспектов бедности, не связанных с доходами, – с Продовольственной и сельскохозяйственной организацией Объединенных Наций (ФАО) и Всемирной продовольственной программой (ВПП) по проблемам голода и продовольственной безопасности (Центрально-Африканская Республика и Нигерия), с ЮНФПА и ВОЗ по проблемам материнской смертности (например, в Гане и Уганде). Деятельность по этим двум направлениям будет усиливаться, укрепляться и осуществляться в институциональных рамках.</p>					
Основные меры		Установленные сроки	Ответственные подразделения	Отслеживание выполнения	
				Замечания	Ход выполнения
3.1	а) Ввод в действие и/или использование институциональных механизмов для обеспечения устойчивости и результатов, достигнутых благодаря внедрению совместных межпрофессиональных и межведомственных инициатив, которые направлены на обеспечение взаимодействия для достижения результатов в области сокращения бедности, таких как инициатива УДЦРТ, комплексная стратегия местного самоуправления и местного развития и инициатива "Нищета и окружающая среда".	На постоянной основе	БПОР, БПКСВ, региональные бюро, страновые отделения		

<p>б) По крайней мере в трех кризисных странах ПРООН будет содействовать более тесному объединению усилий тематических групп и сотрудничеству с ключевыми партнерами в рамках Глобального экологического фонда (ГЭФ) на страновом уровне путем проведения следующих мероприятий:</p> <ul style="list-style-type: none"> i. проведение комплексного анализа положения в странах, переживших стихийные бедствия, и в постконфликтных странах в плане преодоления последствий катастроф и постконфликтного восстановления; ii. совместная разработка и применение (группы по предотвращению кризисных ситуаций и восстановлению и по вопросам сокращения бедности) устойчивых средств к существованию и программ экономического восстановления 	<p>К IV кварталу 2013 года</p>	<p>БПКСВ, региональные бюро, страновые отделения</p>		
<p>Рекомендация 4. Последующие мероприятия следует проводить в основном имея в виду четкую стратегическую цель, направленную на то, чтобы внести вклад в нечто большее, чем то, что эти мероприятия могут принести сами по себе, путем извлечения уроков с целью расширения или включения в предшествующие рекомендации по выработке политики в области сокращения бедности. ПРООН следует включить в свою систему оценки эффективности, как в отношении персонала, так и в отношении мероприятий, конкретные положения, в которых будут четко прописаны средства и стимулы для официальных выводов, с тем чтобы уроки, извлеченные из успехов и неудач каждого из своих мероприятий, могли пригодиться во всем, что делает ПРООН, – как при составлении портфелей, так и в течение продолжительного периода времени.</p>				
<p>Ответ руководства. ПРООН предпринимала совместные усилия по масштабированию и созданию связей на микро- и макроуровнях. Организация будет и впредь укреплять их в ключевых областях деятельности и процессах. Организация недавно расширила свою базу данных по осуществлению широкой повестки дня, направленной на включение извлеченных уроков в предшествующие рекомендации по выработке политики. По второму вопросу ПРООН продолжала работать над комплексными рамками ресурсов и результатов, включая финансовые и человеческие ресурсы и измеримые количественные и осязаемые качественные результаты. Также рассматриваются механизмы стимулирования, основанные на прозрачности и подотчетности. Будут приняты меры по наращиванию потенциала в страновых отделениях, осуществлению культурного сдвига в отношениях и в культуре труда, чтобы оказать эффективную поддержку странам и помочь им составлять данные в реальном масштабе времени и осуществлять контроль в целях обеспечения эффективности развития.</p>				

Основные меры	Установленные сроки	Ответственные подразделения	Отслеживание выполнения	
			Замечания	Ход выполнения
4.1 Ввод в действие руководящих указаний по разработке расширенных программ развития для осуществления трансформационных изменений в более чем 20 странах с охватом всех регионов	К IV кварталу 2014 года	Региональные бюро, БПОР, БПКСВ		
4.2 Ввод в действие и распространение платформы электронного обучения по различным направлениям с приложением практического руководства и соответствующих примеров из всех областей практической деятельности	К IV кварталу 2013 года	БПОР, БПКСВ, Исследовательский центр по проблемам земли (ИЦПЗ)		
4.3 Разработка и внедрение стимулов, связанных с распределением ресурсов, и признание результата для оказания помощи страновым отделениям в вопросах культуры обучения	К II кварталу 2013 года	Региональные бюро		
4.4 Внедрение, по крайней мере в трех кризисных странах инновационных подходов систем контроля в реальном масштабе времени для инициатив ПРООН по восстановлению в целях улучшения учета населения, пострадавшего от кризисов, и эффективного сбора и обмена извлеченными уроками при формировании политики	К III кварталу 2013 года	Страновые отделения, региональные бюро, БПОР, БПКСВ		