

**Генеральная Ассамблея**Distr.
GENERALA/42/110
29 January 1987
RUSSIAN
ORIGINAL: FRENCH

Сорок вторая сессия

ОБЪЕДИНЕННАЯ ИНСПЕКЦИОННАЯ ГРУППА

Техническое сотрудничество между ПРООН и региональными
экономическими комиссиямиЗаписка Генерального секретаря

Генеральный секретарь имеет честь препроводить Генеральной Ассамблее доклад Объединенной инспекционной группы, озаглавленный "Техническое сотрудничество между ПРООН и региональными экономическими комиссиями" (JIU/REP/86/10).

ТЕХНИЧЕСКОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО МЕЖДУ ПРООН И РЕГИОНАЛЬНЫМИ
ЭКОНОМИЧЕСКИМИ КОМИССИЯМИ

Экономическая комиссия для Африки (ЭКА)

Документ подготовлен Тунсалой Кабонго

Объединенная инспекционная группа

СОДЕРЖАНИЕ

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
I. ВВЕДЕНИЕ	1 - 7	3
II. СОСТАВЛЕНИЕ ПРОГРАММ	8 - 22	4
A. Существо проблемы	8 - 12	4
B. Директивный документ ПРООН о составлении программ четвертого цикла	13 - 15	5
C. Разработка и реализация многосекторальных проектов	16 - 17	6
D. Участие ЭКА в разработке национальных программ	18 - 22	6
III. ФИНАНСИРОВАНИЕ ПРОЕКТОВ	23 - 39	7
A. Учреждения, получающие поддержку со стороны ЭКА	24 - 31	8
B. Бюро ПРООН для арабских стран	32 - 39	9
IV. ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ РЕГИОНАЛЬНЫХ ПРОЕКТОВ (ЭКА - УЧРЕЖДЕНИЕ- ИСПОЛНИТЕЛЬ)	40 - 54	10
A. Конкретные проблемы	40 - 46	10
B. Набор персонала	47 - 49	12
C. Закупки оборудования	50 - 51	14
D. Конкретный случай МЦПОД	52	14
E. Роль представителей-резидентов в управлении региональными проектами	53 - 54	15
V. СООБРАЖЕНИЯ О НЕКОТОРЫХ ПРЕДЛОЖЕНИЯХ ОТНОСИТЕЛЬНО ПЕРЕСТРОЙКИ СТРУКТУРЫ	55 - 61	15
A. Отдел ПРООН по связи с ЭКА	55 - 59	15
B. Региональные отделения штаб-квартиры ПРООН	60 - 61	16
VI. ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ	62 - 64	16
A. Экономическая комиссия для Африки		17
B. ПРООН		18

I. ВВЕДЕНИЕ

1. Техническое сотрудничество признано одним из первоочередных направлений деятельности Организации Объединенных Наций, и на содействие сотрудничеству в целях экономического и социального развития ассигнуется значительный объем ресурсов.
2. Еще на раннем этапе Генеральная Ассамблея, поощряя создание региональных экономических комиссий, признала невозможным согласованно и эффективно осуществлять из одной штаб-квартиры в Нью-Йорке всю входящую в обязанности Организации деятельность в области развития, в особенности те ее виды, которые необходимо осуществлять на местах на удалении в тысячи километров.
3. Таким образом, в 1977 году Генеральный секретарь выступил с инициативой о принятии резолюции, касающейся перестройки экономического и социального секторов системы Организации Объединенных Наций. В соответствии с этим Генеральная Ассамблея на своей тридцать второй сессии в декабре 1977 года приняла резолюцию 32/197.
4. Эта резолюция уточняет и систематизирует место и роль, отводимые каждому подразделению и организации системы, в частности ПРООН, региональным экономическим комиссиям и специализированным учреждениям, в деятельности, осуществляемой Организацией Объединенных Наций в области развития. В разделе IV приложения к этой резолюции, касающемся региональных комиссий, указываются отныне входящие в их компетенцию виды деятельности и задачи. В их числе мы хотели бы выделить следующие:
 - а) региональные комиссии должны укреплять свои связи с другими организациями, развивать тесное сотрудничество с ПРООН, активно участвовать в оперативной деятельности и в программах по группам стран и осуществлять проекты в тех областях, которые не входят в сферу обязанностей специализированных учреждений (пункт 23);
 - б) комиссии должны оказывать помощь странам в определении проектов и подготовке совместных программ и предпринимать активные усилия по укреплению субрегионального, регионального и межрегионального экономического сотрудничества (пункт 24);
 - с) в целях обеспечения эффективного выполнения возложенных на них обязанностей региональным экономическим комиссиям следует предоставить соответствующие технические и финансовые возможности для выполнения их обязательств как учреждений-исполнителей проектов в отношении государств-членов.
5. Перед лицом имеющихся трудностей Генеральная Ассамблея, стремясь подкрепить резолюцию 32/197, приняла на своей тридцать третьей сессии в январе 1979 года резолюцию 33/202, касающуюся предоставления региональным комиссиям соответствующих полномочий как учреждениям-исполнителям. В этой резолюции региональным комиссиям было предложено играть такую же роль, какую играют специализированные учреждения системы Организации Объединенных Наций в области осуществления проектов. Положительные стороны этой резолюции очевидны и включают в себя, в частности, следующие:

- использование комиссиями соответствующего опыта и знаний,
- наличие секретариата, более близкого к реальным потребностям и проблемам на региональном уровне.

Однако не подлежит никакому сомнению тот факт, что передача полномочий должна сопровождаться постоянной или временной передачей средств исполнения.

6. Можно отметить, что в ходе оценки технического сотрудничества между ПРООН и региональными комиссиями в порядке определения его эффективности представляется возможным:

- выявить трудности, встречаемые в процессе такого сотрудничества,
- выдвинуть предложения, направленные на его улучшение, и попутно установить, как выполняются резолюции 32/197 и 33/202 на практике.

7. В настоящем докладе рассматриваются такие аспекты, как составление программ, разработка и осуществление региональных проектов, финансирование, и приводятся предложения и рекомендации.

II. СОСТАВЛЕНИЕ ПРОГРАММ

A. Существо проблемы

8. Экономическая комиссия для Африки, как и все другие региональные экономические комиссии, в соответствии со своим уставом и кругом ведения призвана играть весьма важную роль в развитии и координации деятельности в области технического сотрудничества в целях экономического и социального развития стран региона. Такой мандат предполагает осознание обязанностей на трех основных уровнях.

1. На уровне исполнительного секретариата самой ЭКА: обязанность секретариата с учетом уровня развития африканских стран разработать и применять систематический подход, позволяющий идти навстречу этим странам, выслушивать их мнения, учитывать их потребности, оказывать им консультативную помощь и разрабатывать политику и программы, способные помочь им в повышении уровня их жизни.

9. Таким образом, речь идет в основном о задаче активизации, обеспечения и направления индивидуальных и коллективных инициатив международного сообщества, с тем чтобы оказывать содействие усилиям африканских стран в области развития.

2. Во-вторых, эти обязанности должны быть осознаны на уровне целого ряда органов Организации Объединенных Наций, участвующих в деятельности по развитию в Африке, и прежде всего ПРООН, которая ввиду своего привилегированного положения в рамках системы и объема имеющихся в ее распоряжении финансовых ресурсов, несет

большую ответственность за осуществление всей политики в области развития, разработанной в рамках системы Организации Объединенных Наций с учетом первоочередных задач, поставленных государствами 1/.

10. Если вклад ПРООН в создание организационных структур Комиссии был значителен, то с укреплением ее роли в области разработки и координации программ на региональном и национальном уровнях дела обстоит иным образом.

11. Хотя за последние 25 лет положение существенно изменилось, следует все же отметить, что ПРООН по существу никогда и ни на каком уровне не привлекала Комиссию к разработке региональных и тем более национальных программ. В ПРООН и сети ее отделений на местах установилась традиция полностью игнорировать эту региональную экономическую комиссию в решающие моменты составления региональных и национальных программ. Эта практика привела к серьезным последствиям, которые заключались в том, что ЭКА отодвигалась на второй план и даже отстранялась от деятельности, ей поручалась не центральная, как это должно быть, а второстепенная роль, в то время как центральная роль оставалась за ПРООН. Кроме того, такое положение дел обуславливает и то, что ЭКА по-прежнему в целом не получила должного признания со стороны государств.

12. Следовало дожидаться четвертого цикла программирования, который начался в 1987 году, чтобы ПРООН впервые "привлекла" Комиссию к разработке своего директивного документа и составлению программ четвертого цикла (1987-1991 годы).

3. В-третьих, необходимо, чтобы эти обязанности были осознаны на уровне самих государств-членов, ибо сегодня более чем когда-либо очевиден тот факт, что Экономическая комиссия для Африки не стала тем учреждением, каким ее хотели бы видеть государства. Что касается места и роли Комиссии в осуществлении деятельности на континенте, то государства могут сделать многое для укрепления ее авторитета, не только весьма активно участвуя в ее различных мероприятиях, но и постоянно опираясь на нее в своих переговорах и отношениях с другими партнерами. Таким образом, постепенно все начнут прислушиваться к мнению ЭКА.

В. Директивный документ ПРООН о составлении программ четвертого цикла

13. Мы уже отмечали, что впервые ПРООН привлекла ЭКА к разработке директивного документа о составлении программ четвертого цикла, который был принят Конференцией министров государств - членов ЭКА, состоявшейся в Яунде в апреле 1986 года.

14. Однако приоритеты, содержащиеся в данном документе, лишь приблизительно соответствуют задачам, сформулированным в Лагосском плане действий, и среднесрочном пятилетнем плане, принятом тем же советом министров. Впрочем, на последней Конференции министров, состоявшейся в Аддис-Абебе в октябре 1986 года, министры высказали серьезные оговорки.

1/ Лагосский план действий по экономическому развитию Африки (1980-2000 годы).

15. Далее, в документе совершенно не упоминаются многосекторальные проекты, представляющие собой еще один важный аспект обязанностей ЭКА. В представленном виде документ особо подчеркивает значение секторальных проектов и апеллирует в этом отношении в гораздо большей степени к специализированным учреждениям, нежели ЭКА.

C. Разработка и реализация многосекторальных проектов

16. В соответствии со своим кругом ведения ЭКА несет ответственность, в частности, за оказание содействия многосекторальным проектам. Однако, к сожалению, приходится констатировать, что на практике этот мандат абсолютно не выполняется. До недавнего времени Комиссия в большей степени занималась разработкой и осуществлением секторальных проектов, вступая таким образом в соперничество с другими специализированными учреждениями.

17. В качестве объяснения этого приводится тот аргумент, что потребности на местах отражаются в секторах более четко и что не представляется возможным удовлетворять их как таковые. В действительности же речь идет скорее о недостатке у ЭКА технических возможностей разрабатывать и осуществлять такие проекты, которые, по нашему признанию, характеризуются очевидной сложностью. Однако Комиссия предприняла в этом направлении определенные усилия, разработав и представив на рассмотрение ПРООН многосекторальные проекты в рамках четвертого цикла. Вместе с тем ей по-прежнему необходимо принять все меры в целях обеспечения их успешного осуществления.

D. Участие ЭКА в разработке национальных программ

18. Мы уже отмечали весьма неактивное участие Комиссии в разработке и составлении региональных программ ПРООН для Африки. С национальными же программами дела обстоят еще хуже. Данную проблему следует рассматривать на двух уровнях: в ходе обсуждения и составления программ, а также в процессе разработки и осуществления национальных проектов.

1. На уровне составления программ

На сегодняшний день приходится с сожалением констатировать, что ПРООН не привлекает региональную комиссию к этой деятельности не намеренно, а скорее по сложившейся традиции. Одно из последствий, по крайней мере на ближайшую перспективу, заключается в том, что различные специализированные учреждения осаждают правительства и ПРООН секторальными проектами, о социальной эффективности которых можно много рассуждать и которые направлены на реализацию во всяком случае узко национальных целей. Учреждения-исполнители отнюдь не всегда обращают внимание на проблемы регионального характера, заботясь лишь о том, чтобы заполучить ту часть ориентировочного планового задания (ОПЗ), которая выделяется по каждой стране.

19. Поэтому нам представляется, что в интересах как самой ПРООН, так и государств следует использовать Экономическую комиссию по крайней мере в целях содействия ликвидации всех этих недостатков.

20. Кроме того, необходимо отметить, что другое серьезное последствие вышеописанной ситуации заключается в том, что в этих условиях государства замыкаются лишь на своих национальных интересах и отнюдь не стремятся к решению

проблем на региональном уровне. Если бы ЭКА была предоставлена возможность играть роль координатора и руководителя, то это способствовало бы установлению такой атмосферы, которая необходима для процесса развития на африканском континенте.

21. Еще более важное значение имеет тот аспект, что в рамках ПРООН, даже в ее штаб-квартире, не существует центрального механизма для координации всех национальных программ. Это приводит к дублированию усилий, предпринимаемых странами одного субрегиона. Поэтому мы настоятельно рекомендуем создать такой центральный координационный механизм, с тем чтобы обеспечить согласованность национальных программ и региональных программ. Роль штаб-квартиры ПРООН должна приобрести поистине более глобальный характер, в том что касается координации и разработки программ, а не сводиться лишь к утверждению в Нью-Йорке того, что уже было сделано на местах представителями-резидентами.

22. С тем чтобы вновь обеспечить участие Комиссии в процессе составления национальных программ, следует:

а) пересмотреть существующее регламентарное положение, которое предусматривает, что Комиссия может предлагать свои услуги правительствам лишь по их просьбе, с тем чтобы она стала более динамичным и более приверженным своим задачам органом;

б) обеспечить, чтобы ПРООН все более активно предлагала ЭКА оказывать помощь правительствам в разработке их программ и проектов путем предоставления консультативных услуг и руководящих указаний.

2. На уровне разработки и осуществления национальных проектов

Как мы уже указывали выше, не представляется ни возможным, ни желательным предусматривать это на краткосрочной и даже среднесрочной основе. По существу как учреждение-исполнитель ЭКА существует относительно недолго, имеет небольшой опыт и не выдерживает конкуренции со стороны специализированных учреждений за нехваткой финансовых и технических средств. Однако ЭКА следует сделать все возможное, с тем чтобы заручиться доверием государств в том, что касается ее способности осуществлять национальные проекты, в целях принятия в этом процессе все более полного участия.

III. ФИНАНСИРОВАНИЕ ПРОЕКТОВ

23. Большая часть осуществляемых ЭКА региональных программ технической помощи финансируется за счет ресурсов ПРООН и из других источников финансирования, находящихся в ведении ПРООН (ЮНФПА, Фонд для деятельности в области улучшения положения женщин). Однако, как и все другие органы системы Организации Объединенных Наций, ПРООН не застрахована от тех финансовых трудностей, которые переживает система в последние годы. Уже в ходе третьего цикла программы ПРООН пришлось лишить 55 процентов их ресурсов. Подобное положение дел требует еще более усилить экономию имеющихся ресурсов. На своем уровне ПРООН уже приняла меры, направленные на обеспечение более рационального использования фондов.

А. Учреждения, получающие поддержку со стороны ЭКА

24. На сегодняшний день ЭКА содействовала образованию почти 30 учреждений, которым она оказывает поддержку в масштабах континента. Большая часть этих учреждений была создана при финансовой поддержке ПРООН, и некоторые из них финансируются ПРООН с момента своего создания и, таким образом, не могут обойтись без ее помощи, не прекратив своего существования.

25. ПРООН с полным основанием уведомила о том, что в четвертом цикле она прекратит финансирование некоторых проектов. И действительно, следует признать, что нельзя серьезно рассчитывать на продолжающуюся до бесконечности финансовую поддержку ПРООН этих проектов 2/, в то время как сами эти учреждения не делают практически ничего в плане самофинансирования и особенно в то время, как создавшие их государства не выплачивают регулярно свои взносы в бюджет, что представляет собой единственный способ четко выразить свою поддержку этих учреждений.

26. В этих условиях ЭКА, осуществляющей шефство над этими учреждениями, не останется ничего более, как серьезно изучать этот вопрос, пересматривать их цели и программы, с тем чтобы поставить перед ними такие задачи, которые по своей эффективности соответствовали бы нынешнему кризисному положению, предпринимать инициативы в целях обеспечения себя внебюджетными ресурсами, осуществлять мероприятия, способные принести новые поступления в целях самофинансирования.

В этой связи можно было бы изучить следующие предложения, предусматривающие:

- a) содействие и освоение этими учреждениями видов деятельности, приносящих доход;
- b) стимулирование участия африканских государственных и частных организаций в финансировании этих учреждений, что позволило бы гарантировать им рынки;
- c) слияние учреждений одного профиля 3/.

27. Большая часть этих мер уже упоминалась и предусматривалась ответственными сотрудниками самой ЭКА. Учитывая актуальность и неотложность данной проблемы, в настоящий момент необходимо провести глубокое изучение возможных решений и, в особенности, перейти к их практическому осуществлению.

28. Аналогично этому ответственные работники ЭКА, получая в этом поддержку со стороны государств-членов, предусматривают также пересмотр в сторону понижения шкалы окладов сотрудников этих учреждений, с тем чтобы облегчить бремя государств в том, что касается их финансирования. Мы считаем, что такая мера грозит этим учреждениям следующими негативными последствиями:

2/ Некоторые из них существуют в таком состоянии вот уже почти 20 лет, например, Африканский институт экономического развития и планирования (ИДЕП).

3/ ЭКА учредила межгосударственный комитет в целях изучения этого вопроса и внесения предложений, однако представляется, что его выводы, пусть даже и реалистичные по своему характеру, были признаны государствами неприемлемыми.

- a) демобилизацией и утратой компетентного персонала;
- b) трудностью набора высококвалифицированного персонала;
- c) снижением эффективности этих учреждений и т.д.

29. Осуществление первых из числа предложенных выше решений – содействие и освоение приносящих доход видов деятельности, а также стимулирование участия других организаций в финансировании этих учреждений – предполагает, что такие учреждения существенно пересмотрят свою политику и программы и приобретут новые организационные возможности. Все эти элементы не появятся сами собой сегодня или завтра, в особенности если учесть давно укоренившуюся традицию получать субсидии.

30. ПРООН могла бы принять участие в этой существенной перестройке. Предоставляя помощь, четко и намеренно ограниченную во времени (два-три года), она могла бы оказать содействие тем из этих учреждений, которые будут сочтены способными создать таким образом внутренние механизмы, обеспечить приток ресурсов и достичь самообеспеченности.

31. Далее, мы в целом рекомендуем, чтобы отныне любая документация по проектам помощи ПРООН, особенно в тех случаях, когда речь идет об оказании помощи той или иной межгосударственной организации, содержала четкое положение о сроках предоставления этой помощи, с тем чтобы все партнеры (государства, ЭКА, ПРООН, учреждения-исполнители и т.д.) с самого начала выполняли свои обязательства. Эта обеспечило бы ПРООН возможность выносить суждения о том, следует ли продолжать оказание той или иной помощи по окончании установленного срока или же в случае необходимости прекратить ее.

В. Бюро ПРООН для арабских стран

32. Несмотря на то, что мандат Экономической комиссии для Африки охватывает весь континент и что она призвана предоставлять услуги в области разработки программ, их осуществления и координации всем странам, в рамках ПРООН имеются два отделения, которые распоряжаются ресурсами, предназначенными для африканских стран.

33. Африканское бюро ПРООН охватывает по-существу неарабские страны африканского континента, расположенные к югу от Сахары. Страны Магриба, а также Египет ^{4/}, Судан, Сомали и Джибути входят в компетенцию арабского бюро ПРООН, которая распространяется также и на арабские страны Ближнего Востока. Однако 80 процентов населения стран, в которых это бюро осуществляет свою деятельность, проживают на африканском континенте, что является главным критерием при распределении ресурсов по программам.

34. Вполне очевидно, что наличие этих двух бюро порождает множество трудностей и значительное непонимание. Мы имели возможность констатировать, что трудности встречаются в основном в следующих областях:

^{4/} Следует отметить, что африканская страна Египет является членом не только ЭКА, но и ЭКЗА (Комиссии для Западной Азии).

- разработка региональных программ технической помощи,
- распределение ресурсов ПРООН между этими двумя бюро,
- финансирование африканских региональных программ и мероприятий ЭКА обоими бюро.

35. Это обуславливает распыление усилий и неразвитые отношения в области технического и финансового сотрудничества между двумя бюро и ЭКА. По существу, если отношения между ЭКА и африканским бюро являются относительно хорошими или почти нормальными, то с арабским бюро дела обстоят абсолютно иначе.

36. На сегодняшний день это бюро, за исключением программы для женщин МЦПОД в Танжере, которая предусматривает также деятельность в области сельского хозяйства, не участвует в финансировании никаких других африканских региональных программ и проектов, никаких других видов деятельности ЭКА, даже если проекты осуществляются в странах, входящих в сферу его компетенции. Это приводит к ограничению не только целей и воздействия этих проектов, но и самой деятельности ЭКА. И действительно, тот факт, что все проекты финансируются африканским бюро, обуславливает отвлечение определенной суммы из финансовых ресурсов, выделенных на нужды оставшейся части континента.

37. Сотрудники этого бюро никогда не участвовали и даже не присутствовали ни на одном из заседаний Совета министров ЭКА, хотя почти половина стран, входящих в сферу его компетенции, представлены в этом Совете на уровне министров.

38. Можно лишь удивляться тому, сколь велика инерция ПРООН в отношении этой конкретной программы. Было бы весьма желательно, чтобы она предложила достаточно оперативные методы устранения этих недостатков в момент подготовки к вступлению в новый цикл программирования.

39. Следует разработать функциональные механизмы, способные повысить эффективность использования ресурсов, которое производилось бы с учетом объема и потребностей хорошо сформулированных и скоординированных общих программ в сотрудничестве с ЭКА. Иными словами, ПРООН должна исходить из того, что африканский континент является единым, а разработка региональных программ и распределение ресурсов должны отражать этот реальный факт.

IV. ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ РЕГИОНАЛЬНЫХ ПРОЕКТОВ (ЭКА - УЧРЕЖДЕНИЕ-ИСПОЛНИТЕЛЬ)

A. Конкретные проблемы

Данные проблемы встречаются главным образом на следующих трех уровнях.

1. На уровне ЭКА

40. В течение длительного периода времени Комиссия рассматривалась в качестве исследовательского центра. В связи с этим у правительств, других органов системы Организации Объединенных Наций (ПРООН, специализированных учреждений и даже

Секретариата) и сотрудников самой Комиссии выработался традиционный уклад мышления. Секретариат ЭКА осознал необходимость преобразовать персонал в оперативный фактор в плане оказания технической и административной поддержки и осуществления проектов. Следует предпринять усилия по переподготовке руководящих сотрудников и персонала Комиссии в целом, с тем чтобы изменить традиционные подходы в целях повышения оперативной эффективности как технических подразделений, так и административных служб.

1.1 Возможности ЭКА в деле оказания технической и административной поддержки

41. Мы уже достаточно ясно показали, что потенциал ЭКА по оказанию поддержки проектам и управлению ими отнюдь не является достаточным и соответствующим. В любом случае он далеко не соответствует тому потенциалу, который можно было бы по праву ожидать от учреждения-исполнителя. Как мы уже отмечали, в основном это обусловлено прежде всего относительной "молодостью" ЭКА как учреждения, исполняющего проекты, а не проводящего исследования, а также неадекватностью нынешних структур ЭКА - как технических, так и в особенности административных - в плане выполнения этой новой функции. Это, в частности, указывает ПРООН и другим специализированным учреждениям на то, что ЭКА не располагает необходимыми техническими возможностями для исполнения проектов. Этот недостаток свидетельствует также о неадекватной координации деятельности различных технических подразделений ЭКА. В этой связи нам представляется необходимым коренным образом перестроить методы работы. Мы, в частности, имеем в виду более ответственную роль Отдела по планированию и координации программ и Отдела по сотрудничеству и деятельности в области оказания технической помощи. Вместе с тем в оправдание ЭКА следует также привести и тот аргумент, что реализация многосекторальных и многодисциплинарных проектов затрудняется и специализированными учреждениями, участвующими в их исполнении. По существу, такие учреждения нередко затрудняли выполнение директивных указаний ЭКА, хотя она и являлась главным учреждением-исполнителем.

1.2 Управление накладными расходами

42. Мы уже отмечали, что в целях обеспечения эффективности исполнения проектов и оказания им поддержки ЭКА должна укрепить свои структуры, непосредственно участвующие в осуществлении соответствующей деятельности. Одной из главнейших задач борьбы в этой области является, вне всякого сомнения, эффективное и рациональное использование ресурсов, предназначенных для покрытия административных расходов по проектам, именуемых "накладными". По аналогии со специализированными учреждениями-исполнителями ЭКА следует выработать систематическую политику, предусматривающую использование ресурсов по статье накладных расходов на цели оказания активного содействия проектам, в связи с которыми они производятся, и учреждение в случае необходимости других проектов. К сожалению, для ЭКА на сегодняшний день не существует никакой очевидной связи между накладными расходами, производимыми по проектам, и технико-административной поддержкой этих же проектов. Таким образом, настоятельно рекомендуется обеспечить такую связь, с тем чтобы добиться хотя бы какой-то эффективности.

43. На наш взгляд, фонды, ассигнуемые на покрытие накладных расходов, должны использоваться в основном для достижения следующих трех целей:

- покрытия расходов в связи с укреплением потенциала структур, занимающихся исполнением проектов (персонал и материальное обеспечение технических подразделений);
- укрепления структур, оказывающих административное содействие в области исполнения проектов, как, например, набор экспертов, закупки оборудования;
- и наконец, в-третьих, финансирования миссий по составлению программ государствами, ПРООН, из других источников финансирования и другими организациями системы, с тем чтобы обеспечить присутствие во всех точках, где обсуждаются проекты.

44. Один из фактов, который мы были вынуждены констатировать, это весьма низкая степень активности ЭКА в области разработки программ как на региональном, так и национальном уровнях. Подобные функции можно было бы возложить на отдел по разработке программ. Мы считаем также – и разовьем эту мысль впоследствии, – что многонациональные центры по программированию и оперативной деятельности (МЦПОД) могли бы найти в этом благодатную почву для перестройки и использования. Кроме того, в штаб-квартире необходимо укрепить Отдел по планированию и координации программ, с тем чтобы позволить ему в полной мере играть свою роль в области разработки и координации программ технической помощи.

2. На уровне Секретариата Организации Объединенных Наций в Нью-Йорке

45. Следует признать и со всей определенностью отметить, что резолюция 33/202 предоставляет региональным комиссиям определенные функции, но не определяет четко средства их выполнения. Еще сильна централизация полномочий, которая ослабляет оперативные структуры комиссий и обуславливает слишком медленные темпы осуществления ряда процедур. Некоторые службы Центральных учреждений и отдельные лица даже ставят под сомнение целесообразность самого существования таких структур. Таким образом, в данных условиях весьма сложно рассчитывать на быстрое улучшение обстановки.

3. На уровне проектов

46. Некоторые эксперты и сотрудники, которые заняты на проектах, осуществляемых в сотрудничестве с другими учреждениями, и которые были приняты на службу этими учреждениями, стремятся строить свою работу независимо от Комиссии, несущей ответственность за данный проект. Это приводит к возникновению большого числа конфликтов и недоразумений, обуславливающих плохое управление и даже распыление средств.

В. Набор персонала

47. Как правило, между персоналом секретариата и техническим персоналом проектов существуют определенные различия. Однако в обоих случаях процедуры набора кадров в целом идентичны: и в том, и в другом случае экономические комиссии вынуждены

полагаться на Нью-Йорк (Отделение найма сотрудников технической помощи и Управление кадров) в том, что касается набора сотрудников определенного уровня - С-5 и выше для секретариата и М-5 и выше для технического обслуживания проектов.

48. Мы намеренно опускаем проблемы, связанные с набором персонала для секретариата; они общеизвестны и сводятся к следующему несоответствию: региональные комиссии требуют полной свободы действий в наборе персонала на все уровни в качестве основополагающего принципа их автономии и децентрализации, решение о которой было принято в 1977 году и содержится в резолюции 32/197, а Генеральный секретарь выступает в защиту таких принципов, как представленность государств в персонале, множественность кандидатов, универсальность Организации Объединенных Наций, с тем чтобы удерживать компетентные кадры в Нью-Йорке.

49. Набор технического персонала для проектов, финансируемых ПРООН, что представляет для нас особый интерес, характеризуется совершенно иными проблемами, в число которых входят в основном следующие три:

1. в ЭКА не существует действующего реестра. До сих пор при наборе кадров ЭКА, как правило, публикует информацию о вакантных должностях в штаб-квартире или других организациях системы или же пользуется услугами органов печати. Кроме того, большую часть времени усилия по выявлению кандидата предпринимают сами подразделения-потребители. Таким образом, применяемая в настоящее время в ЭКА процедура является весьма малоэффективной и недостаточно надежной. Служба по набору кадров в Нью-Йорке могла бы предоставлять ЭКА список кандидатов и оказывать ей помощь в наборе компетентного персонала. Это дало бы то преимущество, что проекты получали бы более приспособленный к конкретным условиям и проблемам африканского континента персонал. Необходимо, чтобы ПРООН оказывала содействие в реализации этого проекта.

2. В ЭКА не существует специальной службы по набору персонала для проектов. Прием на службу всех сотрудников без исключения осуществляется одними и теми же лицами. Значительная концентрация обязанностей по набору кадров приводит к замедлению темпов и ошибкам в осуществлении этой процедуры. Необходимо создать и укрепить такую службу одновременно с созданием вышеуказанного реестра. Новые полномочия ЭКА как учреждения-исполнителя проектов и ее цели и задачи в этой области должны определить соответствующую инфраструктуру. Это по всей видимости является одной из тех областей, в которой, как мы уже указывали выше, средства, ассигнуемые по покрытие накладных расходов, могли бы найти разумное применение.

3. Не существует никакой внутренней процедуры и никаких норм для оценки эффективности работы службы по набору кадров. Если мы признаем, что это, возможно, является источником дополнительных трудностей, усложняющих нынешнюю ситуацию, то, учитывая недостаток персонала и его квалификации, необходимо внедрить эти инструменты одновременно с созданием в ЭКА вышеуказанных реестра и службы на набору персонала.

C. Закупки оборудования

50. Кроме того, тот факт, что Нью-Йорк должен утверждать все расходы, превышающие 40 000 долл. США, наносит значительный ущерб осуществлению проектов. Ответственные лица хотели бы, чтобы власть была децентрализована по крайней мере в отношении закупок, производимых за счет внебюджетных ресурсов. Можно привести еще три источника проблем в связи с закупками оборудования.

1. На уровне ЭКА: технические подразделения, несущие ответственность за проекты, не имеют никакого представления о сроках, т.е. о планировании закупок во времени. Они ждут до последнего момента – как правило, до конца года, – с тем чтобы поспешно представить свои заявки на приобретение. Это приводит к возникновению значительных ошибок и узких мест при нехватке персонала в службе закупок.

2. На уровне проектов на местах: описания оборудования, представляемые экспертами, зачастую являются неполными. Если учесть, что ни персонал службы закупок, ни члены комиссии по утверждению заявок не являются специалистами, то некоторые заявки на приобретение длительное время задерживаются в ЭКА, прежде чем они будут направлены в Нью-Йорк.

3. На уровне представителей-резидентов имеется проблема, связанная с координацией в области покрытия расходов. Представители-резиденты начинают действовать лишь по указанию ПРООН, хотя учреждением-исполнителем проекта является ЭКА. Именно в этом отношении представители-резиденты должны действовать так же, как и в случае специализированных учреждений.

51. Необходимо подчеркнуть тот важный момент, что в обоих видах деятельности – наборе экспертов и закупках оборудования – проблема заключается в весьма значительной концентрации полномочий на подпись у Исполнительного секретаря. Хотя он делегирует это полномочие на период своего длительного отсутствия, следует предусмотреть систематическое и определенное делегирование этих полномочий заинтересованным службам, за исключением набора сотрудников на должности весьма высокого уровня – С-5 и выше – и весьма крупных заявок на оборудование, которые могут быть связаны с кредитом Комиссии.

D. Конкретный случай МЦПОД

52. Эти важные средства разработки программ, созданные ЭКА, в настоящее время пребывают в состоянии полубездействия. Возникший помимо финансовых трудностей ряд административных проблем отнюдь не содействует координации деятельности и препятствует нормальному функционированию МЦПОД. Необходимость этих центров признавалась многими. Следует обеспечить их оптимальное использование, предоставив им более четкие и более новаторские роли, которые бы более соответствовали новым целям Комиссии. Мы уже указывали на важный аспект разработки программ, который предусматривает роль МЦПОД как эффективных средств связи Комиссии с правительствами и другими организациями, позволяющую создать атмосферу доверия к Комиссии, которого ей сейчас столь не достает, а также обеспечить исполнение проектов в интересах государств и организаций. Для того чтобы МЦПОД могли играть эту роль, необходимо устранить ряд проблем в отношениях между ними и секретариатом ЭКА. Возможно, следует говорить о некотором укреплении автономии и повышении гибкости административных процедур в целях расширения их оперативных возможностей.

Е. Роль представителей-резидентов в управлении региональными проектами

53. Что касается региональных проектов, то изначально представители-резиденты мало привлекаются и проявляют весьма ограниченный интерес к разработке региональных программ, которая ведется штаб-квартирой ПРООН почти изолированно 5/, и поэтому представители-резиденты на местах мало заботятся о той работе, в которой они в конечном счете не принимают участия и нюансов которой они не знают. Именно это объясняет, почему они проявляют столь малый интерес к проекту в ходе его осуществления. В этой связи соглашение между ЭКА и ПРООН предусматривает, что ПРООН будет представлять интересы ЭКА в том, что касается согласованности и непосредственного управления региональными проектами, осуществляемыми ею на местах.

54. Представители-резиденты даже не удосуживаются посещать штаб-квартиру Комиссии, как они обычно посещают штаб-квартиры специализированных учреждений, в то время как, по крайней мере, те из них, кто оказывает содействие в осуществлении региональных проектов, исполняемых ЭКА, должны были бы это делать.

V. СООБРАЖЕНИЯ О НЕКОТОРЫХ ПРЕДЛОЖЕНИЯХ ОТНОСИТЕЛЬНО ПЕРЕСТРОЙКИ СТРУКТУРЫ

A. Отдел ПРООН по связи с ЭКА

55. В 1977 году ПРООН учредила отдел связи с ЭКА в целях оказания помощи этой организации в деле формулирования и разработки программ, составлении проектов и развитии отношений с ПРООН.

56. За годы своего существования этот отдел оказал большую помощь в понимании и осуществлении процедур ПРООН Экономической комиссией для Африки, а также в разрешении ряда менее важных проблем материального характера. Однако в оперативном плане полезность этого отдела не является очевидной ввиду отсутствия децентрализации обязанностей штаб-квартиры ПРООН в отношении него. Все, что касается подписи проектной документации, какой бы ни была сумма, а также пусть даже минимальные изменения бюджетов по проектам, должно обязательно проходить через штаб-квартиру.

57. Несомненно, было бы полезно пересмотреть круг ведения этого отдела, с тем чтобы предоставить ему более широкие полномочия, повысив тем самым эффективность его функционирования. Возможно, что в этих целях целесообразно повысить качество персонала этого отдела, подняв уровень представительства, с тем чтобы предоставить этому отделу определенные полномочия, касающиеся подписи документации или ее пересмотра, как это имеет место в случае представителей-резидентов.

5/ Мы показали также, что сама ЭКА мало участвует в разработке региональной программы. Таким образом все эти препятствия и обуславливают неэффективность региональной программы.

58. Кроме того, следует иметь в виду и тот факт, что данный отдел занимается лишь проектами, осуществляемыми из Аддис-Абебы; проекты же, осуществляемые не из Аддис-Абебы, в соответствии с процедурами ПРООН, находятся в ведении соответствующих представителей-резидентов.

59. Таким образом, мы показали весьма малую степень заинтересованности, которую проявляют представители-резиденты в отношении региональных проектов в своей деятельности. Мы вновь подчеркиваем необходимость обеспечить заинтересованность представителей-резидентов в региональных программах и проектах.

В. Региональные отделения штаб-квартиры ПРООН

60. В настоящее время происходит интересная дискуссия по вопросу о том, не выиграют ли региональные отделения ПРООН в том случае, если их приблизить к реальности, разместив на периферии. Данный вопрос должен рассматриваться в глобальном масштабе.

61. На наш взгляд, этот проект будет сопряжен с трудностями в области материально-технического обеспечения. Следует произвести оценку преимуществ и недостатков этой меры в свете новой роли, которая должна быть предоставлена региональным отделениям в том, что касается разработки и координации программ. Мы считаем, что региональные отделения должны играть такую роль, которая бы содействовала ориентации деятельности ПРООН в русле новой политики, основанной на интеграции программ развития. На сегодняшний день мы констатируем, что в отношении разработки региональных программ штаб-квартира еще не в должной мере опирается на представителей-резидентов, которые не слишком заинтересованы в данном вопросе и в свою очередь не могут, следовательно, заинтересовать правительства. Необходимо сделать акцент на усилиях по преодолению этого положения, с тем чтобы повысить ответственность представителей-резидентов за весьма важное направление деятельности – региональные программы и проекты.

VI. ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

62. Международное сообщество в целом и Организация Объединенных Наций в частности развернули весьма активную деятельность в целях поддержки усилий африканских стран перед лицом значительных трудностей, обусловленных недостаточным уровнем их развития. В этой связи деятельность обоих органов – Экономической комиссии для Африки (ЭКА) и Программы развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) – представляет собой поистине знаменательное явление. Достигнуты весьма позитивные результаты как в деле осуществления программ и проектов технической помощи, так и пробуждения африканской и международной общественности к проблемам, стоящим перед странами Африки, а также мобилизации необходимых ресурсов для реализации программ развития.

63. В настоящем докладе мы намеренно не стремились останавливаться на достигнутых успехах, которые к тому же общеизвестны. Нам представлялось более интересным акцентировать внимание на отношениях между этими двумя органами – ПРООН и ЭКА, – поскольку, на наш взгляд, – и мы надеемся, что нам удалось отразить это в настоящем докладе, – несмотря на то, что это сотрудничество достигло достаточно высокого

уровня, в этой области по-прежнему имеются определенные трудности; направления этого сотрудничества можно углубить, развить и обогатить на благо африканского континента, где находятся 26 из наименее развитых стран мира.

64. Рекомендации, которые мы предлагаем ниже, не охватывают исчерпывающе все проблемы, которые нам удалось выявить и на которые указывается в настоящем докладе. Стремясь к ясности и эффективности, мы хотели остановиться на тех проблемах, которые на наш взгляд имеют наиболее актуальный характер для нынешнего состояния сотрудничества между ПРООН и ЭКА. Однако некоторые из выявленных нами важных проблем затрагиваются нашими весьма решительными предложениями, и мы хотели бы, чтобы работники, отвечающие за это сотрудничество, какие бы должности они ни занимали, учитывали их при выполнении своих повседневных задач, связанных с разработкой и осуществлением программ технической помощи. И, наконец, мы очень хотели бы, чтобы нижеследующие рекомендации получили позитивный отклик со стороны всех сотрудников как Секретариата, так и ПРООН и ЭКА и чтобы во исполнение этих рекомендаций были приняты согласованные меры, направленные на преодоление указанных нами трудностей.

А. Экономическая комиссия для Африки

Рекомендация № 1

Секретариату ЭКА следует пересмотреть свои программы, изменив порядок очередности задач и уточнив их оперативное содержание. Это должно преследовать цель переориентации деятельности ЭКА на важнейшие элементы ее мандата, а именно:

- а) ее роль главного координатора деятельности в области развития на африканском континенте;
- б) ее обязанность разрабатывать и осуществлять многосекторальные программы/проекты;
- с) помощь, которую она должна оказывать государствам в разработке их национальных программ и координации этих программ на региональном уровне.

Рекомендация № 2

С тем чтобы секретариат ЭКА мог в полной мере играть свою роль учреждения-исполнителя проектов, ему следует незамедлительно существенно укрепить свой потенциал по оказанию технического и административного содействия проектам. В этой связи ему следует разработать четкую и твердую политику в области рационального использования ассигнований по статье накладных расходов по проектам. Эти ассигнования должны направляться главным образом на оперативную деятельность, и их использование должно быть совершенно отличным от использования ресурсов регулярного бюджета ЭКА.

Рекомендация № 3

ЭКА должна проводить новую политику в том, что касается функционирования МЦПОД. МЦПОД являются оперативными механизмами, обеспечивающими связь ЭКА с государствами в области разработки программ. Это важная роль, которая уже получила признание, в ближайшие годы должна быть воплощена на практике. Комиссии следует предоставить им новую роль, которая бы соответствовала ее новым целям.

Рекомендация № 4

ЭКА следует проводить тематические исследования по вопросам функционирования учреждений, которые она помогала создавать и которым она оказывает помощь, с тем чтобы представлять поставщикам ресурсов – в частности ПРООН и государствам – конкретные предложения, способные привести эти учреждения к самообеспеченности.

В. ПРООН

Рекомендация № 5

При разработке и формулировании региональных и национальных программ ПРООН следует в значительной степени опираться и ориентироваться на ЭКА, учитывая ее знакомство с социально-экономическими реалиями государств региона, с тем чтобы обеспечить оптимальную согласованность этих двух групп программ.

Рекомендация № 6

Следует пересмотреть пособие по политике и процедурам ПРООН, включив в него главы и пункты, касающиеся укрепления роли ЭКА, с тем чтобы обеспечить ей возможность в полной мере играть роль координатора деятельности по развитию на африканском континенте.

Рекомендация № 7

ПРООН должна создать в своей штаб-квартире центральный механизм для координации национальных программ, с тем чтобы обеспечить большую согласованность с региональными приоритетами, определенными правительствами. Это позволит также избегать дублирования усилий, обеспечивая тем самым значительную экономию бюджетных ресурсов.

Рекомендация № 8

В любую документацию по проектам помощи, финансируемым ПРООН и из других источников финансирования, следует включать положение о точных сроках указанной помощи, а не ориентировочных сроках, указываемых в нынешней документации по проектам, с тем чтобы все партнеры (государства, учреждения-исполнители, ПРООН) с самого начала осознавали свои обязанности.

Рекомендация № 9

Существование двух отделов – арабского и африканского – в рамках ПРООН обуславливает распыление усилий и ресурсов, что наносит ущерб ЭКА и государствам-членам. Мы рекомендуем ПРООН учитывать тот факт, что африканский континент является единым в том, что касается составления программ и распределения ресурсов, предназначенных на цели финансирования программ.

Рекомендация № 10

ПРООН следует шире привлекать представителей-резидентов к разработке и осуществлению региональных программ, с тем чтобы улучшить понимание ими задач тех проектов, которые предусмотрены такими программами и которые реализуются в странах, входящих в сферу их компетенции. Кроме того, им следует регулярно представлять ЭКА отчеты об их осуществлении.

Рекомендация № 11

Что касается исполнения многосекторальных проектов, то ПРООН следует признать всю полноту власти ЭКА в этой области. ЭКА свободна и компетентна избирать специализированные учреждения для осуществления тех или иных элементов проекта, которые она не может реализовать сама.
