

Distr.
GENERAL

DP/1994/10
14 May 1994
RUSSIAN
ORIGINAL: ENGLISH

Ежегодная сессия 1994 года
6-17 июня 1994 года, Женева
Пункт 2 предварительной повестки дня

ГОДОВОЙ ДОКЛАД АДМИНИСТРАТОРА ЗА 1993 ГОД И ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ НА УРОВНЕ ПРОГРАММ

ВСТУПИТЕЛЬНОЕ СЛОВО АДМИНИСТРАТОРА

I. ЦЕЛЬ

1. Настоящий доклад представляется в соответствии с решением 92/2 Совета управляющих от 14 февраля 1992 года.
2. В прошлом годовой доклад Администратора состоял из введения, отчета о деятельности по основной программе, статистического приложения и нескольких отдельных документов, запрашиваемых Советом управляющих. Как правило, введение к годовому докладу содержало обзор мероприятий организации и ее действий в ответ на различные директивные инициативы Генеральной Ассамблеи и других организаций системы Организации Объединенных Наций. Во введении Администратор также поднимал вопросы политики или другие актуальные вопросы, имеющие отношение к мероприятиям в области развития в целом, для рассмотрения их Советом.
3. В соответствии с решением 94/4 Исполнительного совета от 18 февраля 1994 года, содержащим призыв к экономии средств, расходуемых на подготовку всей документации, которая представляется для рассмотрения Исполнительному совету, в настоящем введении содержится краткий общий обзор мероприятий ПРООН в 1993 году. Подробная информация о ресурсах по программам, страновых и межстрановых программах, ресурсах специальных программ, средствах, управляемых ПРООН, других крупных фондах и программах представлена отдельно в документе DP/1994/10/Add.1.
4. Введение к годовому докладу Администратора за 1993 год не рассчитано на то, чтобы служить основой для дебатов по вопросам политики. В ходе нынешней сессии подобные дебаты проводятся в контексте пункта 3 предварительной повестки дня. В будущем предлагается представлять Исполнительному совету все связанные с политикой вопросы в рамках отдельного пункта повестки дня, по которому имеется конкретная документация, а не в качестве части введения к годовому докладу Администратора.

А. Развитие: динамичный процесс

5. Концепция и понимание термина "развитие" не являются статичными. Избавившись от соображений и сложностей "холодной войны", международное сообщество прогрессивно развивало свое понимание и подходы в отношении развития. Роль политического измерения в развитии зачастую принижалась в ходе форумов Организации Объединенных Наций в период конфронтации сверхдержав и в постколониальный период. После ослабления напряженности в отношениях между Востоком и Западом стали проводиться более открытые и откровенные дебаты и было признано, что во многих странах, обретших свою независимость в 60-х и 70-х годах, отмечался весьма незначительный социально-экономический прогресс, несмотря на усилия как на национальном уровне, так и на международной арене. В результате этого был сделан вывод о том, что сосредоточение усилий на экономических аспектах является необходимым, однако одного этого недостаточно - политические и культурные условия, равно как и формы правления, также играют чрезвычайно важную роль в деле достижения целей развития, и этими аспектами необходимо заниматься, рассматривая данную деятельность в качестве составной части деятельности в области развития.

6. Международное сообщество также подтвердило основополагающий принцип развития, в соответствии с которым управление этим процессом должно осуществляться потенциальными получателями приносимых им благ как на национальном уровне, так и на местах. Прежде всего это означает, что необходимо создать и укрепить потенциал на всех уровнях. Без подлинной приверженности делу, в отсутствие возможности добиваться достижения конкретных целей в рамках мероприятий в области развития, без готовности тех, в чьих интересах предпринимаются усилия, принимать участие в мероприятиях, маловероятно, что будут достигнуты соответствующие цели, и еще маловероятнее, что с течением времени можно будет обеспечивать получение людьми приносимых развитием благ на устойчивой основе. Этот принцип не нов, однако на практике его очень часто игнорируют, что в значительной степени обуславливает столь большие различия в достижениях в области развития, а также в рамках сотрудничества в области развития.

В. Реакция со стороны ПРООН

7. Со времени создания Расширенной программы технической помощи (РПТП) и Специального фонда - организаций, слияние которых в 1966 году привело к созданию ПРООН, - оказание помощи в деле достижения самообеспеченности являлось основным элементом мандата этих международных организаций. Эта деятельность была главным образом направлена на создание и укрепление потенциала в области людских ресурсов, а также соответствующих учреждений. На протяжении последних четырех десятилетий сотни тысяч людей проходили и продолжают проходить профессиональную подготовку непосредственно в учреждениях, функционирующих при поддержке ПРООН, или при их участии; новые профессии и технологии появились в более чем в 150 странах и территориях. Важно помнить об этом вносимом из года в год вкладе, поскольку существует опасность его недооценки при проведении обзора и дебатов в отношении эффективности сотрудничества в области развития и его воздействия, дебатах, в рамках которых в силу самого их характера основное внимание в большей степени сосредоточено на недостатках, чем на достижениях. Возможности для совершенствования, несомненно, существуют, однако затраченные ресурсы дали важные положительные результаты во всем мире, чего нельзя сказать о миллиардах долларов, израсходованных на цели вооружения. Задача ПРООН состоит в том, чтобы оставаться на переднем крае этой деятельности, эффективно использовать имеющиеся ресурсы на основе соответствующего контроля и постоянно изыскивать более эффективные пути оказания поддержки странам по мере их развития.

/...

8. Основной и самый недавний вклад ПРООН в дебаты по концепции развития воплощен в понятии "устойчивого развития людских ресурсов", которое объединяет в себе концепции "развития людских ресурсов" и "устойчивого развития". К числу некоторых из его ключевых аспектов относится ликвидация нищеты, увеличение числа рабочих мест, расширение возможностей тех групп населения в обществе, которые находятся в наиболее неблагоприятном положении, достижение справедливости и восстановление качества окружающей среды.

9. Примечательно, что устойчивое развитие людских ресурсов является глобальной целью, к достижению которой должны стремиться все страны, как богатые, так и бедные. Эта цель нашла свое отражение в таком всеобъемлющем документе, как Устав Организации Объединенных Наций, и на протяжении многих лет концепция устойчивого развития людских ресурсов находила свое подтверждение и развивалась в рамках различных международных соглашений, включая самые последние из них, которые были приняты на Встрече на высшем уровне "Планета Земля" 1992 года.

10. ПРООН проводит активную деятельность по пропаганде концепции устойчивого развития людских ресурсов и по развитию своего сотрудничества на всех уровнях - глобальном, межстрановом, национальном и субнациональном - таким образом, чтобы обеспечить в его контексте оказание поддержки мероприятиям по устойчивому развитию людских ресурсов. При поддержке со стороны ПРООН и одного из целевых фондов Швеции экспериментальные мероприятия по устойчивому развитию людских ресурсов осуществляются в 14 странах. Их цель заключается в оказании поддержки национальным усилиям, направленным на то, чтобы добиться развития людских ресурсов и придать этому развитию устойчивый характер в экономической, социально-культурной, экологической, политической и других областях. Предполагается, что подготовленные по результатам этой деятельности страновые доклады о прогрессе в области устойчивого развития людских ресурсов будут представлены Всемирной встрече на высшем уровне в интересах социального развития, которая состоится в марте 1995 года.

11. ПРООН по-прежнему оказывает поддержку в деле передачи профессиональных навыков и технологий, однако в этой области имеют место заметные изменения в подходе, целях такой поддержки и в уровнях проводимых мероприятий. В соответствии с решением 90/34 Совета управляющих и в ответ на неоднократные призывы Совета к приданию большей целенаправленности и эффективности мероприятиям ПРООН (самым последним соответствующим решением является решение 92/28 от 26 мая 1992 года) ресурсы ПРООН в настоящее время направляются главным образом на цели создания национального потенциала в шести приоритетных областях, определенных в решении 90/34.

12. Для того чтобы обеспечить контроль за процессом развития и управление им на национальном уровне, ПРООН поощряет использование метода национального исполнения в отношении осуществляемых при поддержке ПРООН программ, к чему призывает резолюция 47/199 Генеральной Ассамблеи. В 1993 году около 40 процентов (411 млн. долл. США) расходов ПРООН по программам составляли расходы на программы, реализуемые на основе национального исполнения. Данный показатель на 23 процента выше показателя предыдущего года. Специализированные учреждения Организации Объединенных Наций оказывают поддержку национальному исполнению программ в период их разработки с помощью механизма ОТС-1, а в ходе осуществления, будучи сотрудничающими и исполняющими учреждениями, в целях оказания основной и технической поддержки - посредством механизма ОТС-2. Кроме того, ПРООН стремится расширить число своих традиционных партнеров, которым она оказывает поддержку, таких, как центральные правительства, с тем чтобы в него вошли неправительственные организации, организации частного сектора и другие организации гражданского общества. В частности, неправительственные организации участвуют в исполнении таких реализуемых при поддержке ПРООН программ, как программа "Партнеры в области развития", программа "Африка: система 2000 года" и Глобальный экологический фонд.

13. Помимо направления ресурсов ПРООН на цели программ в нескольких приоритетных областях, предпринимаются также целенаправленные усилия, с тем чтобы сконцентрировать ресурсы на уровнях разработки политики и программ и управления ими, т.е. в верхних эшелонах, там, где относительно скромный финансовый вклад ПРООН может оказать максимальное воздействие и где могут использоваться ее сравнительные преимущества, заключающиеся в объективности и доступе к международному опыту.

14. В контексте тематических, многоаспектных целей и более широкой ориентации на вопросы политики был принят программный подход, о котором говорится в резолюции 44/211 Генеральной Ассамблеи от 22 декабря 1989 года. Были опубликованы руководящие принципы и разработан документ по вопросам поддержки программ (ДПП) в качестве нового инструмента для расширения применения программного подхода заинтересованными странами и интеграции мероприятий ПРООН в национальные программы. ДПП используется для развития сотрудничества ПРООН в контексте новых совместных мероприятий, и постепенно он будет становиться главным инструментом, позволяющим описывать и обосновывать поддержку национальных программ развития со стороны ПРООН.

15. Более широкое участие ПРООН в деятельности на уровне политики обуславливает необходимость наличия компетентных кадров и потенциала в основных областях, охватываемых мандатом ПРООН. Это в особой степени относится к шести приоритетным областям, определенным в решении 90/34 Совета управляющих, и к эффективному распределению многоаспектных мероприятий, с тем чтобы они служили делу достижения целей устойчивого развития людских ресурсов. Компетентные специалисты необходимы также в возникающих новых областях, таких, как государственное управление и координация деятельности по восстановлению и развитию, где участие ПРООН становится все более широким. Необходимо предпринять усилия в целях максимально широкого использования компетентных специалистов, имеющихся в системе Организации Объединенных Наций, а также для того, чтобы избежать дублирования в работе между ними и специалистами из ПРООН. Тем не менее в контексте многосекторальных усилий необходимы специалисты в таких областях, как методика интеграции и создание рабочих групп, которые отсутствуют и которые настоятельно необходимы для реализации более целостного подхода к развитию. ПРООН должна расширять число подобных специалистов как в своих государственных отделениях, так и в штаб-квартире. Это потребует как перераспределения сотрудников, так и широкомасштабной профессиональной подготовки.

16. Примером мероприятий, проводимых ПРООН в рамках основной деятельности, являются мероприятия по созданию потенциала. Создание потенциала затрагивает целый ряд областей, однако существуют факторы и проблемы, которые имеют универсальный характер и связаны с эффективностью затрат, выбором приоритетов, использованием ресурсов, удержанием кадров и даже их возвращением. Создание потенциала наряду с профессиональной подготовкой и организационным строительством включает в себя деятельность по созданию благоприятных условий, включая реформу гражданской службы и бюджетно-финансовые режимы, которые могут иметь чрезвычайно важное значение для устойчивости деятельности в области развития.

17. Тенденции к использованию программного подхода и метода национального исполнения программ, сосредоточению помощи в нескольких приоритетных областях и проведению мероприятий на уровне разработки политики и программ и управления ими требуют децентрализации процесса принятия решений со стороны ПРООН. Действуя в этом ключе, ПРООН передает своим представителям-резидентам все более широкие полномочия в том, что касается кадровых, административных и программных вопросов, к чему призывает резолюция 47/199 Генеральной Ассамблеи и о чем говорится также в документе DP/1993/24. Кроме того, в декабре 1993 года, как отмечается в документе DP/1994/22, ПРООН приняла десятикомпонентный пакет мер по децентрализации, рассчитанный на то, чтобы установить баланс между все более широкими полномочиями представителя-резидента и функционированием более упорядоченных механизмов отчетности и учета. Этот пакет мер пройдет испытание на местах в рамках 15 страновых программ в течение 1994 года.

С. Координация

18. Координация при оказании помощи в течение длительного времени была одной из проблем как стран-получателей, так и стран-доноров. Страны-получатели усматривают необходимость в координации, для того чтобы сохранить контроль над своим собственным процессом развития. Доноры более обеспокоены тем, чтобы избежать дублирования усилий и ненужной конкуренции с другими донорами. За ПРООН закрепилась репутация незаменимого партнера правительств в деле осуществления эффективной координации - ее присутствие в более чем 130 странах и ее нейтралитет представляют собой сравнительное преимущество, равно как и тот факт, что страны-получатели сами являются членами Организации Объединенных Наций, и поэтому отношения между ними не могут характеризоваться как обычные отношения между донорами и получателями. ПРООН оказывает поддержку координации при оказании помощи на двух различных, но в то же время связанных между собой уровнях.

19. Во-первых, поддержка оказывается на макроуровне (центральные правительства), где ПРООН предлагает такие инструменты, как национальные оценки и программы в области технического сотрудничества (НОПТС) и программное обеспечение для Системы анализа сотрудничества в области развития (САСР). НОПТС действуют в более чем 30 странах, обеспечивая наличие информации и политические и программные рамки для процесса принятия решений в отношении технического сотрудничества. ПРООН также финансирует профессиональную подготовку национальных кадров по вопросам обслуживания задолженности и другим смежным вопросам.

20. ПРООН сотрудничает с 27 наименее развитыми странами в рамках процесса дискуссий "за круглым столом". Цель этого сотрудничества состоит в мобилизации внешних ресурсов путем содействия диалогу между получателями и донорами. Первоначально о результатах формальных заседаний "за круглым столом" судили обычно по объему взносов, в отношении которых обязательства были приняты непосредственно на этих заседаниях. Однако все чаще подобное

суждение основано не на результатах самого мероприятия, а на том, в какой степени продвигается вперед процесс налаживания взаимопонимания между партнерами.

21. Во-вторых, ПРООН вносит свой вклад в расширение сотрудничества в области развития на микроуровне путем поощрения и поддержки программного подхода за счет оказания помощи в разработке надлежащих рамок и систем управления для целей осуществления национальных программ. Эти рамки и системы охватывают все источники финансирования, как национальные, так и внешние, и допускают их интеграцию в процесс реализации согласованных национальных приоритетных целей. ПРООН совместно с другими партнерами участвует также в испытании моделей для единых систем учета и отчетности, нацеленных на то, чтобы значительно облегчить те трудности получателей, которые обусловлены нынешней неблагоприятной практикой доноров.

22. Длительное время международное сообщество озабочено проблемой совершенствования координации между организациями и специализированными учреждениями системы Организации Объединенных Наций. Это нашло свое отражение в ряде резолюций и в попытках проведения структурных реформ. В резолюциях 44/211 и 47/199 Генеральной Ассамблеи содержатся два самых недавних и наиболее подробных призыва к расширению сотрудничества и координации в рамках системы. С одной стороны, ПРООН отреагировала на эти призывы совместно с другими своими партнерами по системе, а с другой стороны, там, где это было целесообразно, она предпринимала действия самостоятельно. Самая последняя и подробная информация об этом содержится в документе DP/1994/22.

23. Роль и функции координатора-резидента подробно освещены в резолюции 47/199 Генеральной Ассамблеи; они, несомненно, играют ключевую роль в деле эффективной координации на страновом уровне. В резолюции Генерального секретаря просят, в частности, расширить круг кандидатов из числа квалифицированных специалистов по вопросам развития, которые отвечали бы критериям назначения представителем-резидентом ПРООН/координатором-резидентом, с тем чтобы в него вошли члены Объединенной консультативной группы по вопросам политики (ОКГП), при одновременном повышении уровня транспарентности процесса отбора кандидатур. ПРООН и ее партнеры в ОКГП пришли к согласию в отношении процедуры, которая позволяет в полной мере выполнить содержащиеся в резолюции требования. К середине 1994 года будет назначено пять представителей-резидентов/координаторов-резидентов из числа членов ОКГП, не входящих в ПРООН, и это число будет увеличиваться в будущем. Поскольку для этой цели не предусматривается создание новых должностей, весьма важную роль будет играть обмен сотрудниками на взаимной основе. В настоящее время проводятся дискуссии, направленные на изучение путей оказания более широкой поддержки координатору-резиденту, как по вопросам существа, так по и вопросам материально-технического обеспечения, на страновом уровне.

24. О ключевой роли представителя-резидента/координатора-резидента было также вновь заявлено в резолюции 48/209 Генеральной Ассамблеи, где подтверждается, что в качестве координаторов-резидентов обычно назначаются представители-резиденты и что, в соответствии с резолюцией 46/182, координаторы-резиденты обычно координируют гуманитарную помощь системы Организации Объединенных Наций на страновом уровне.

25. ПРООН совместно со своими партнерами по системе разрабатывает руководящие принципы подготовки документа о национальных стратегиях (ДНС), о котором говорится в резолюции 47/199 Генеральной Ассамблеи. Около 40 стран проявили интерес к разработке подобного документа, при подготовке которого вклад системы должен координироваться координатором-резидентом как руководителем группы. В тех странах, где ведется подготовка ДНС, необходимо четко определить взаимоотношение между этой деятельностью и подготовкой страновых программ, а также соответствующие последствия для рабочей нагрузки учреждений системы Организации Объединенных Наций. Возможно, следует включать ДНС в качестве обычной составной части в ту или иную страновую программу, а не рассматривать его как справочный документ, содержание которого повторяется в нескольких страновых программах. Подобный подход позволил бы подчеркнуть схожесть различных мандатов, а не их различие.

26. Хотя основная деятельность ПРООН сосредоточена в области развития, Программа по-прежнему привлекается к деятельности в рамках чрезвычайных и гуманитарных операций, что частично обусловлено ее мандатом, а частично - ее присутствием в стране и ролью представителя-резидента/координатора-резидента. В зависимости от обстоятельств ее деятельность может быть связана с целым спектром мероприятий: от мероприятий по оказанию помощи до мероприятий в области развития. В Афганистане, Гаити, Сомали и Либерии еще не пришло время для того, чтобы уделять основное внимание развитию, в то время как в Камбодже и Сальвадоре мероприятия по оказанию чрезвычайной помощи и восстановлению все больше уступают место мероприятиям долгосрочного характера по созданию потенциала, а также другим мероприятиям в области сотрудничества, нацеленным на развитие. Опыт деятельности в последних двух странах свидетельствует о необходимости учета соображений развития даже в периоды крупных потрясений, для того чтобы не утратить ориентиры и направления и обеспечить возобновление нормальной деятельности без необоснованных задержек.

D. Ресурсы

27. Возможности ПРООН выполнять различные поручаемые ей задачи в значительной степени обусловлены объемом финансовых ресурсов, которые предоставляют Программе ее члены. В своем решении 90/34 Совет управляющих установил финансовые параметры для основных программных мероприятий в пятом цикле. Как указано в документе DP/1994/18, общий объем ресурсов для этого цикла, которые представляют собой добровольные взносы и различные поступления, составлял, по оценкам, 6501 млн. долл. США. Однако, по нынешним прогнозам, для этого цикла будет недополучено 24 процента средств, предоставляемых в качестве добровольных взносов. В связи с этим в 1993 году страновым отделениям ПРООН сообщили о том, что программирование должно осуществляться на основе показателя в 75 процентов от установленного ориентировочного планового задания (ОПЗ) до проведения среднесрочного обзора пятого цикла Советом управляющих в июне 1994 года и формального пересмотра ОПЗ в это время. Несмотря на подобное сокращение базы ресурсов ПРООН, ей все чаще предлагают брать на себя более широкие обязанности, выходящие за пределы ее обычных мероприятий в области развития.

E. Организация Объединенных Наций и ПРООН

/...

28. Сорок девять лет, прошедшие со времени создания Организации Объединенных Наций, представляли собой период радикальных изменений. Численность населения земного шара за это время удвоилась, а это означает, что она росла невиданными ранее темпами. В контексте беспрецедентного по своим масштабам творческого процесса появились новые и мощные технологии. Никогда ранее не были так высоки темпы экономического роста. Успехи в области государственного здравоохранения, исследований и образования привели к увеличению продолжительности жизни. Закончилась эпоха колониального господства. Участие народных масс в принятии решений по вопросам политики и экономики приобрело невиданные ранее масштабы. Совершенствование систем связи позволило сблизить людей, наладить обмен идеями и объединять ресурсы, о чем в 1945 году нельзя было и мечтать.

29. Организация Объединенных Наций играла видную роль во всех этих преобразованиях. Она являлась форумом для проведения политических дебатов, которые содействовали преобразованиям, в особенности в связи с вопросом деколонизации. Она содействовала обмену информацией и специальными знаниями, а также процессу социально-экономического развития. Она предоставляла гуманитарную помощь в периоды кризисов и не давала угаснуть надежде на создание справедливого и мирного международного сообщества тогда, когда трагическая реальность, казалось, убивала всякую такую надежду.

30. Вклад ПРООН являлся частью вклада Организации Объединенных Наций в позитивные преобразования в течение последних четырех десятилетий. Как и самой Организации Объединенных Наций, ПРООН не всегда удавалось успешно презентовать свои достижения; частично это было обусловлено присущей системе неспособностью должным образом регистрировать и представлять их международному сообществу, а частично тем, что особый вклад ПРООН нелегко вычленишь в контексте сложной, многогранной деятельности в области развития.

31. По мере изменения положения в мире ПРООН также старалась адаптироваться к новым условиям и задачам. Она серьезно восприняла положения резолюций 44/211 и 47/199 Генеральной Ассамблеи, а также решения Совета управляющих и обзоры отдельных стран. В соответствии с требованием Совета она сосредоточивает свою основную и оперативную деятельность на мероприятиях по созданию и укреплению потенциала в ключевых областях, которые имеют особо важное значение для устойчивого развития людских ресурсов. Она разработала инструменты и процедуры для более рационального и комплексного использования как национальных, так и внешних ресурсов для целей развития в контексте партнерства, которое выходит за рамки оказания обычной помощи. Она предприняла меры по оказанию поддержки своим представителям-резидентам, с тем чтобы они более эффективно выполняли свои функции координаторов-резидентов в интересах оперативной деятельности всей системы Организации Объединенных Наций. Она оказывалась на высоте положения тогда, когда возникали чрезвычайные ситуации, обусловленные природными и антропогенными факторами, а также тогда, когда возникали

проблемы в связи с переходом от централизованно планируемой экономики к рыночной или от автократии к демократии. Она также расширила децентрализацию своих операций, передав ряд функций на страновой уровень, с тем чтобы еще более адаптировать их к местным условиям.

III. РЕШЕНИЕ ИСПОЛНИТЕЛЬНОГО СОВЕТА

32. Исполнительный совет может пожелать

Принять к сведению настоящий доклад.
