



Исполнительный совет Программы
развития Организации Объединенных
Наций и Фонда Организации
Объединенных Наций в области
народонаселения

Distr.
GENERAL

DP/1995/17/Add.4
2 March 1995
RUSSIAN
ORIGINAL: ENGLISH

Вторая очередная сессия 1995 года
3-7 апреля 1995 года, Нью-Йорк
Пункт 3 предварительной повестки дня
ПРООН

ПРООН: СТРАНОВЫЕ ПРОГРАММЫ И СВЯЗАННЫЕ С ЭТИМ ВОПРОСЫ

Среднесрочный обзор пятой страновой программы для Малави

СОДЕРЖАНИЕ

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
I. ПРОЦЕСС СРЕДНЕСРОЧНОГО ОБЗОРА	1 - 5	3
II. ОСНОВНЫЕ СВЕДЕНИЯ О ПЯТОЙ СТРАНОВОЙ ПРОГРАММЕ	6 - 9	4
III. УМЕСТНОСТЬ ПРОГРАММЫ И ЕЕ УСПЕХИ	10 - 24	4
A. Цели и приоритеты программы	10 - 13	4
B. Основные черты программы	14 - 16	5
C. Успехи программы	17 - 21	6
D. Координация и мобилизация ресурсов	22 - 24	7
IV. УПРАВЛЕНИЕ ПРОГРАММОЙ	25 - 39	8
A. Программный подход	26 - 29	8
B. Национальное исполнение	30 - 36	9
C. Механизмы возмещения вспомогательных расходов	37 - 39	10

СОДЕРЖАНИЕ (продолжение)

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
V. РЕЗУЛЬТАТЫ И НАПРАВЛЕННОСТЬ ПРОГРАММЫ	40 - 54	11
А. Результаты программы	40 - 44	11
В. Направленность программы	45 - 54	12
VI. ПЕРСПЕКТИВЫ С ТОЧКИ ЗРЕНИЯ УСТОЙЧИВОСТИ И ПОВТОРЯЕМОСТИ	55 - 58	13
VII. ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ	59 - 63	14
А. Основные выводы	59 - 62	14
В. Основные рекомендации	63	15

1. ПРОЦЕСС СРЕДНЕСРОЧНОГО ОБЗОРА

1. В рамках среднесрочного обзора пятой страновой программы для Малави были рассмотрены достигнутые успехи и различные аспекты, которые затрудняли или могут затруднить в будущем процесс осуществления этой программы и повлиять на ее результаты и устойчивость. По итогам обзора были выдвинуты конкретные предложения и рекомендации по аспектам, варьирующимся от политики до управленческих и конкретных оперативных вопросов.

2. Процесс среднесрочного обзора начался в сентябре 1993 года и завершился самим совещанием, состоявшимся 28 февраля 1994 года. В процессе подготовки к обзору была учреждена целевая группа правительства/ПРООН, включавшая представителей координирующих министерств и департаментов, а также крупнейших соответствующих секторальных министерств, задача которой заключалась в подготовке совместного тематического документа. Обзору предшествовало в феврале подготовительное совещание, на котором главные секретари ключевых министерств собрались для обстоятельного обсуждения этого тематического документа. Одновременно была учреждена специальная возглавляемая правительственной стороной целевая группа для рассмотрения директивных и оперативных вопросов, касающихся национального исполнения, которые было сочтено необходимым тщательно обсудить за пределами самого совещания, посвященного среднесрочному обзору.

3. В совместном тематическом документе были подчеркнуты три важных вопроса: а) в нем вновь было отмечено, что сложившаяся в стране социально-экономическая обстановка оправдывает ориентацию программы на смягчение проблемы нищеты; б) в нем было кратко описано положение с осуществлением четырех основных программ, а также информация о фактическом расходовании ориентировочных плановых заданий (ОПЗ) и не относящихся к ОПЗ ресурсов за первые два года пятого цикла; с) в нем были охвачены оперативные вопросы, которые необходимо было рассмотреть для содействия плавному осуществлению основных программ.

4. В рамках первого среднесрочного обзора была рассмотрена соотносительность страновой программы с национальными приоритетами и проблемами. Затем была рассмотрена эффективность новых подходов, инициатив и форм работы в контексте положения в Малави. После этого были рассмотрены важные вопросы, касающиеся: условий проведения политики; разработки программ и управления их осуществлением; и оперативных аспектов процесса осуществления. Были выдвинуты рекомендации и предложены конкретные меры, направленные на повышение общей эффективности программы в плане смягчения проблемы нищеты и обеспечения устойчивого развития людских ресурсов.

5. Приглашения принять участие в среднесрочном обзоре были направлены большинству министерств и правительственных учреждений, учреждениям Организации Объединенных Наций, Всемирному банку и неправительственным организациям (НПО). Правительство было представлено высокопоставленными директивными работниками из канцелярии президента и кабинета, работниками, отвечающими за вопросы экономического планирования и развития, работниками районной администрации и по вопросам сельскохозяйственного развития, департамента по вопросам управления подготовкой кадров, министерства финансов и четырех ведущих министерств, отвечающих за основные программы, а также должностными лицами из других министерств. Кроме того, присутствовали менеджеры национальных программ и компонентов, которые выступили с комментариями по директивным и оперативным аспектам, касающимся осуществления программ. Среднесрочный обзор проводился под председательством секретаря казначейства, и в нем приняли участие 55 человек.

II. ОСНОВНЫЕ СВЕДЕНИЯ О ПЯТОЙ СТРАНОВОЙ ПРОГРАММЕ

6. Пятую страновую программу для Малави следует рассматривать в контексте тех политических преобразований, которые происходят в этой стране с 1991 года. После почти трех десятилетий единовластного правления одной партии над всей страной внутреннее давление со стороны различных церковных и прочих групп вынудило правительство приступить к диалогу по вопросу о формировании свободного и более демократического общества.

7. Именно на фоне этих событий Совету управляющих на его тридцать девятой сессии (1992 год) была представлена эта страновая программа. В разделе II своего решения 92/25 от 19 мая 1992 года Совет утвердил эту программу на полный пятилетний период при условии проведения "по истечении года директивного обзора социально-политической обстановки и ее воздействия на осуществление этой страновой программы". Беспокойство Совета было разделено двусторонними и многосторонними донорами на заседании Консультативной группы, состоявшемся в мае 1992 года в Париже. На этом заседании было рекомендовано приостановить поставки международной помощи, за исключением гуманитарной помощи, до получения конкретных свидетельств необратимого улучшения положения дел в области прав человека и управления.

8. В 1992 году появились первые признаки положительных изменений в политической обстановке. Группам, оказывавшим давление на правительство, была предоставлена большая свобода для политических действий, и был достигнут значительный прогресс в области прав человека. В июне 1993 года был созван национальный референдум по вопросу о том, следует ли стране перейти к многопартийной системе. Большинство населения (63 процента) проголосовало за установление многопартийной демократии. Во второй половине 1993 года были достигнуты новые успехи, и в первом квартале 1994 года были внесены поправки в конституцию, отменены антидемократические законы и намечено проведение в мае 1994 года многопартийных выборов. Особенно важно отметить, что политические преобразования происходят в мирных и благоприятных условиях.

9. В свете достигнутого в Малави прогресса Совет управляющих в своем решении 93/20 утвердил рекомендацию Администратора продолжить осуществление пятой страновой программы для Малави. На заседании Консультативной группы в декабре 1993 года было рекомендовано также возобновить оказание помощи при условии достижения дальнейшего прогресса в процессе демократизации.

III. УМЕСТНОСТЬ ПРОГРАММЫ И ЕЕ УСПЕХИ

A. Цели и приоритеты программы

10. В середине срока центральная цель программы – смягчение проблемы нищеты – полностью соответствует тому вниманию, которое уделяется проблемам нищеты в Малави. Приоритеты программы были скорректированы в соответствии с изменяющейся политической обстановкой и с учетом также последствий засухи, поразившей страну в 1992 году.

11. Позитивным изменением по сравнению со стадией разработки страновой программы стало весьма активное участие ПРООН в процессе демократизации. Она предпринимает эти усилия в ответ на беспокойство, выраженное на вышеупомянутых заседаниях Совета управляющих и Консультативной группы, и в связи с теми возможностями, которые открылись в новых условиях.

12. Ввиду сложного характера стратегий смягчения проблемы нищеты и необходимости формирования благоприятных макроэкономических условий, в рамках среднесрочного обзора была одобрена поддержка, оказываемая ПРООН новой программе создания потенциала в области экономического управления, которая была разработана в соответствии с рекомендацией, вынесенной по итогам проведенной в ноябре 1993 года среднесрочной оценки всеобъемлющего проекта четвертой программы "Оказание поддержки в области экономического планирования и развития и общих экономических услуг" (MLW/90/002). По итогам оценки было рекомендовано прекратить осуществление проекта в его нынешней форме и изменить его структуру, с тем чтобы отразить комплексный, а не разрозненный подход к деятельности по созданию потенциала.

13. В рамках среднесрочного обзора была подтверждена уместность приоритетных задач программы, а именно смягчения проблемы нищеты и задач в области управления, развития и макроэкономического руководства. Было признано, что эти направления работы имеют дополнительный характер. Вспомогательные программы и компоненты, при условии их надлежащей координации, должны создать условия, способствующие устойчивому развитию людских ресурсов и смягчению проблемы нищеты.

В. Основные черты программы

14. Эта страновая программа характеризуется множеством новаторских черт по сравнению с предшествующей программой. Ее нацеленность на смягчение проблемы нищеты в качестве основной задачи способствовала разработке комплекса программ, ориентированных на достижение одной и той же цели. Она знаменует также собой существенный сдвиг в сторону а) информационно-пропагандистской деятельности и диалога по вопросам политики, б) деятельности на уровне районов и с) таких подходов к развитию, которые основаны на участии населения. Четыре области, в которых сосредоточены усилия (мелкое земледелие; микро- и мелкие предприятия; развитие сферы социальных услуг; и руководство процессом развития, включая систему управления), получают 94 процента ресурсов по линии ОПЗ по сравнению с запланированным показателем в 88 процентов. Большинство проектов, унаследованных от четвертой страновой программы, в рамках которых прямо не поддерживалась новая нацеленность на смягчение проблемы нищеты, было постепенно прекращено в 1992-1993 годах.

15. Во время проведения среднесрочного обзора продолжало функционировать лишь 33 проекта и компонента по сравнению с 67 в 1992 году. Эта тенденция будет продолжаться по мере прекращения проектов в 1994 и 1995 годах. В результате в 1996 году будет по-прежнему функционировать меньшее число более крупных проектов/компонентов (20-25) в вышеупомянутых областях, в которых сосредоточены усилия. В целях повышения эффективности и отдачи программы правительство и ПРООН решили сосредоточить деятельность в шести местных целевых районах, отобранных исходя из существующего в них низкого уровня развития людских ресурсов. Цель такого географического расклада заключается в том, чтобы дать возможность испытать новые системы на ограниченной территории перед тем, как распространять опыт успешных экспериментальных мероприятий и в других районах.

16. Важной чертой пятого цикла программирования стал позитивный вклад ПРООН в дело продвижения процесса демократизации. ПРООН сыграла активную роль в содействии деятельности доноров по оказанию помощи процессу демократизации в Малави. Она помогла также использовать опыт Организации Объединенных Наций и международного сообщества в области прав человека, в конституционных и правовых вопросах, эффективного управления и организации процесса выборов. Был использован, в частности, опыт Группы Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в проведении выборов, Центра Организации Объединенных Наций по правам человека и Международного центра юристов, который с максимальной эффективностью был привлечен для

создания потенциала, а также урегулирования проблем, с тем чтобы процесс демократизации проходил по намеченному курсу. Финансовая поддержка ПРООН переходного периода была минимальной по сравнению с той основной, материально-технической и стимулирующей ролью, которую она играла на протяжении всего процесса.

С. Успехи программы

17. Одной из основных черт страновой программы является участие ПРООН в диалоге по вопросам политики с правительством и представителями шести местных целевых районов. За период с 1991 года ПРООН в сотрудничестве с другими учреждениями Организации Объединенных Наций участвовала в интенсивном диалоге по вопросам политики и сыграла активную пропагандистскую роль в деятельности по смягчению проблемы нищеты, а также в областях управления, децентрализации и обеспечения участия широких слоев населения. Этот диалог по вопросам политики оказал непосредственное воздействие на процесс разработки и осуществления стратегий программы. Однако из-за недостаточного понимания всеми партнерами, в том числе ПРООН и учреждениями, новых подходов и форм работы, процесс разработки и переработки программ и компонентов затянулся, и это привело к последующим задержкам в осуществлении и вызвало разочарование районных органов власти и представителей местных общин.

18. Благодаря тесному сотрудничеству между правительством, ПРООН и Детским фондом Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ) был подготовлен доклад, озаглавленный "Ситуативный анализ проблемы нищеты в Малави". Этот доклад был утвержден Национальным экономическим советом в ноябре 1993 года, и он проложил путь к разработке совместных планов действий. Он был вынесен на обсуждение на заседании Консультативной группы, состоявшемся в декабре 1993 года в Париже. Правительство организовало 6-9 марта 1994 года национальный семинар высокого уровня по вопросам совместного составления программ в интересах смягчения проблемы нищеты с участием НПО, частного сектора, религиозных организаций, политических партий и доноров.

19. Две другие ключевые области диалога между правительством и ПРООН относятся к децентрализации и применению таких подходов к развитию, которые основаны на участии населения. Проведение диалога по первому вопросу повлияло на утверждение правительством политики децентрализации, которая находится сейчас на заключительной стадии разработки. На оперативном уровне диалог по вопросам политики в области децентрализации позволил заострить внимание на районных мероприятиях в рамках программы. Активный диалог по вопросу о подходах, основанных на участии населения, способствовал более благоприятному отношению правительства к сотрудничеству с НПО и другими низовыми организациями в осуществлении программы и в более общем контексте.

20. Следует отметить, что, в то время как осуществлялся процесс разработки и корректировки программных компонентов, на начальных этапах компонентов продолжали проводиться операции и приобретенный тем самым опыт использовался затем на заключительном этапе разработки компонентов.

21. Все компоненты, за исключением кредитного компонента (MLW/92/020) Программы развития мелких предприятий, имеют оперативный характер, и в рамках этих компонентов началась деятельность на районном уровне. Эти мероприятия осуществляются в сотрудничестве с НПО, частным сектором и низовыми организациями, особенно в областях, касающихся подготовки кадров, предоставления сельскохозяйственных консультаций и подходов, основанных на участии населения.

D. Координация и мобилизация ресурсов

22. В соответствии с резолюциями 44/211 и 47/199 Генеральной Ассамблеи и в интересах мобилизации поддержки для правительственных программ, которым оказывается помощь в рамках пятой страновой программы, ПРООН активно занималась пропагандистской деятельностью в целях обеспечения того, чтобы в рамках программы упор делался на смягчении проблемы нищеты. Для поощрения обмена идеями и координации проводились национальные семинары и практикумы и использовались целевые группы и расширенные комитеты по оценке проектов. В работе этих форумов, которые в большинстве случаев возглавлялись правительством, участвовали двусторонние и многосторонние доноры, учреждения Организации Объединенных Наций и НПО.

23. Поддержание регулярных контактов и диалога в рамках сообщества доноров в Малави помогает успешно избегать дублирования и стимулировать взаимодополняемость. Хотя этот процесс поглощает много усилий и времени у всех партнеров, он помог определить потенциальные области дублирования, особенно в том, что касается поддержки сельского хозяйства и сектора мелких земледельцев, в которых задействованы различные доноры, а именно: Всемирный банк, Европейский союз, Агентство Соединенных Штатов по международному развитию (ЮСАИД), Международный фонд сельскохозяйственного развития (МФСР) и ПРООН. Были определены области сотрудничества в секторах развития социальной сферы, здравоохранения и образования. В координационных совещаниях, созываемых либо правительством, либо самими донорами, участвуют ПРООН, ЮНИСЕФ, Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ), Немецкое агентство по техническому сотрудничеству (НАТС), Управление по развитию заморских территорий Соединенного Королевства и ЮСАИД – все важные партнеры правительства в этих секторах.

24. Заслуживающим внимания примером эффективной стимулирующей роли ПРООН является та поддержка, которую она оказала демократическому переходному процессу и которая выразилась также в предоставлении нейтрального форума для диалога для правительств, политических партий, групп, оказывавших давление на правительство, и доноров. Этот процесс помог создать общую платформу для того, чтобы доноры и НПО могли оказывать ему поддержку. ПРООН, пользуясь своим сравнительным преимуществом, помогла мобилизовать почти 2,5 млн. долл. США на цели поддержки процесса демократизации на основе совместного покрытия расходов. Еще 5 млн. долл. США было мобилизовано благодаря параллельному финансированию через каналы помощи, разработанные совместно с Группой Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в проведении выборов и Центром Организации Объединенных Наций по правам человека в интересах поддержки проведения референдума, процесса конституционных реформ и организации выборов.

IV. УПРАВЛЕНИЕ ПРОГРАММОЙ

25. В рамках среднесрочного обзора был рассмотрен опыт, накопленный в течение первой половины цикла программирования в применении программного подхода, исполнении на национальном уровне и оказании учрежденческой поддержки в выполнении последующих договоренностей, а также основные формы осуществления программы.

A. Программный подход

26. Пятая страновая программа состоит из четырех программ, каждая из которых охватывает такую область сосредоточения усилий, которая может в значительной степени способствовать смягчению проблемы нищеты. Каждая программа состоит из четырех-шести взаимосвязанных компонентов. Достоинство программного подхода заключается в том, что он способствует заострению внимания на разработке, осуществлении и управлении компонентами программы, предназначенными для смягчения проблемы нищеты. Он позволил также уменьшить распыленность ресурсов ОПЗ. Благодаря комплексному управлению этим компонентам более ясный характер

постепенно приобретают основные черты национальной программы, включая институционные рамки.

27. Вместе с тем этот подход имеет недостаток, заключающийся в длительности процесса разработки и в том, что от всех участвующих сторон, в том числе от ПРООН и министерства финансов, требуется значительный вклад. Кроме того, отсутствие на первоначальных этапах и в некоторой степени и сейчас четких руководящих принципов, регулирующих применение программного подхода и связанные с ним формы национального исполнения и последующие договоренности, обусловило предъявление еще больших требований к этому процессу. Кроме того, применение этого подхода затянуло процесс утверждения в штаб-квартире ПРООН.

28. На совещании были признаны сложный характер процесса управления национальными программами и потребность в соответствующих структурах и механизмах контроля, оценки и координации различных элементов. Было подчеркнуто, что разработка этих механизмов не должна приводить к созданию конкретных учреждений для управления каждой программой за пределами правительственных структур. Основная цель этих механизмов – руководящих комитетов по программам, групп управленческой поддержки программ и Группы по поддержке национального исполнения – должна заключаться в оказании помощи в определении функций, обязанностей и механизмов для управления национальными программами. В ходе этого процесса в рамках соответствующих структур на национальном и местном уровнях должен укрепляться потенциал, необходимый для выполнения этих функций и обязанностей. В настоящее время различные управленческие комитеты включают правительственный персонал, менеджеров программ и компонентов и консультантов. На заседаниях нередко председательствуют координаторы национальных программ и главные секретари.

29. В рамках среднесрочного обзора были признаны преимущества программного подхода в том, что касается качества программ и их результатов. В целях избежания аналогичных задержек в будущем на совещании было рекомендовано:

а) как можно скорее приступить к разработке следующей программы и обеспечить, чтобы этап разработки являлся неотъемлемой частью процесса контроля, оценки и переработки нынешних программ;

б) представить, если это будет возможно и уместно, в течение оставшейся части пятого цикла программный вспомогательный документ/договоренности о поддержке и осуществлении программ.

В. Национальное исполнение

30. Пятая страновая программа принципиально отличается от предыдущих программ своим упором на национальное исполнение. Все утвержденные в рамках текущего цикла компоненты исполняются на национальном уровне, а их объем составляет примерно 80 процентов от ОПЗ по сравнению с 40 процентами по состоянию на конец четвертого цикла. Ожидается, что в этой форме будет осуществляться 100 процентов компонентов и программ следующей страновой программы. Как было подчеркнуто в ходе совещания, широкомасштабный переход к национальному исполнению связан с принятием программного подхода. Кроме того, оно имеет целью укрепление национальных форм владения путем передачи управленческих обязанностей правительствам в соответствии с резолюциями 44/211 и 47/199 Генеральной Ассамблеи. Результатом этой формы исполнения, в отличие от исполнения учреждениями, стал более полный учет этих программ в национальном плане.

31. Кроме того, национальное исполнение повлияло на обеспечение пятой страновой программы, в результате чего предпочтение практически во всех случаях отдавалось национальным учреждениям. Национальные учреждения, исследовательские центры и полугосударственные структуры участвуют в оказании технической поддержки и/или в осуществлении определенных элементов. С программой сотрудничают также местные НПО и НПО-резиденты. Расширились масштабы привлечения национальных экспертов. Параллельно с этим произошло уменьшение числа набираемых на международной основе сотрудников, а их полномочия были пересмотрены, с тем чтобы их обязанности носили не управленческий, а скорее консультативный и технический характер. Предпочтение также отдавалось обучению внутри страны и подготовке на рабочих местах, а не международным стажировкам. Только в ограниченном числе случаев такая новая структура повлияла на качество материально-технического обеспечения программ. Однако ожидается, что ее долгосрочное положительное воздействие с точки зрения создания национального потенциала и повышения экономичности перевесит заметные в краткосрочном плане недостатки.

32. Ввиду нехватки в Малави технических компонентов и компонентов осуществления специалисты и потенциал учреждений Организации Объединенных Наций в этих областях были задействованы через компоненты ОТС-1, ОТС-2, АОУ и ОПЗ. В большинстве случаев исполнение конкретных бюджетных статей (набор сотрудников на международной основе, обучение и международные закупки) было поручено учреждениям Организации Объединенных Наций.

33. Хотя в среднесрочном обзоре переход к национальному исполнению рассматривается как положительное изменение, в нем подчеркивается обусловленная им дополнительная нагрузка на ограниченные государственные ресурсы. Участвующие в исполнении программы национальные и местные органы управления нуждались в дополнительной помощи и подготовке по вопросам правил и процедур национального исполнения. Группе по поддержке национального исполнения необходимо расширить свои учебные мероприятия и охватить ими такие новые области, как набор персонала и управление, закупки и поиск субподрядчиков.

34. К числу факторов, обусловивших задержку полного выполнения программ, относится отсутствие национальной политики и процедур подбора национальных экспертов, консультантов и сотрудников по проектам. В краткосрочном плане избежать потенциально неблагоприятной конкуренции доноров и создать условия, которые правительство в состоянии обеспечивать финансовыми средствами и поддерживать после прекращения внешнего финансирования, должно помочь установление четко определенных условий службы. Правительство уже учредило целевую группу для вынесения рекомендаций в отношении соответствующей национальной политики и руководящих принципов.

35. Ответственность за использование закупленного оборудования лежит на учреждениях, обеспечивающих национальное исполнение. Это привело к возникновению отдельных проблем в отношении передачи оборудования соответствующим национальным учреждениям, так как отсутствуют механизмы обеспечения надлежащего обслуживания оборудования и его использования для согласованных целей. В среднесрочном обзоре предложено рассмотреть этот вопрос совместно с Группой по поддержке национального исполнения и вынести соответствующие рекомендации.

36. Несмотря на возникшие в связи с национальным исполнением трудности, в среднесрочном обзоре данный вид исполнения признан подходящим для Малави при условии уделения соответствующего внимания потенциалу правительства и другим практическим аспектам.

С. Механизмы возмещения вспомогательных расходов

37. Механизмы возмещения вспомогательных расходов были утверждены в начале цикла в качестве составной части национального исполнения и программного подхода. В принципе эти механизмы предназначены для содействия мобилизации технических и профессиональных кадров специализированных учреждений Организации Объединенных Наций при одновременном создании возможностей для мобилизации и развития имеющегося национального потенциала в области материально-технического обслуживания путем подготовки кадров на рабочих местах. Однако практический опыт работы с этими механизмами выявил отсутствие полного понимания этой концепции и высветил проблемы в отношении финансового осуществления и контроля. Учреждения считают, что средств ОТС-2 недостаточно для обеспечения технической поддержки компонентов программы. В отдельных случаях учреждения взимали плату ОТС-2 со всей заложенной в бюджет суммы, а объем фактически оказанных технических услуг оказывался значительно меньше ожидаемого. Переговоры в отношении бюджетов ОТС-2 и АОУ в некоторых случаях привели к задержкам в утверждении документов по отдельным компонентам. Использование механизма ОТС-1 оказало стимулирующее воздействие на разработку политики в отношении землепользования, национальной программы развития лесного хозяйства общин и политику и процессы децентрализации. Однако в отношении размеров ОТС-1 в среднесрочном обзоре отмечено, что процесс координации деятельности всех партнеров, правительства, учреждений, штаб-квартиры ПРООН и странового отделения является слишком затянутым и ведет к задержкам в осуществлении соответствующих предложений.

38. Хотя в отношении понимания и использования этих механизмов и был достигнут определенный прогресс, по-прежнему существуют возможности совершенствования финансовой отчетности, особенно в отношении выделяемой на составление программ части АОУ. Необходимо уточнить правила покрытия расходов учреждений из бюджетов ОТС-2, с тем чтобы обеспечить такой порядок, при котором через этот механизм оплачивались фактические услуги, оказанные в связи с потребностями компонентов или программ.

39. В среднесрочном обзоре была подтверждена полезность механизмов возмещения вспомогательных расходов в рамках национального исполнения, программного подхода и создания национального потенциала.

V. РЕЗУЛЬТАТЫ И НАПРАВЛЕННОСТЬ ПРОГРАММЫ

A. Результаты программы

40. Комплексный подход в форме партнерства правительства и ПРООН наряду с диалогом по вопросам политики, реальной поддержкой в разработке и осуществлении программ и компонентов уже оказал значительное влияние на национальную политику и сферу управления по вопросам развития в целом.

41. Что касается вопросов управления, то национальные учреждения и специалисты, представляющие государственный и частный сектора, низовые организации и политические партии, активно участвуют в обсуждениях, встречах за круглым столом и национальных конференциях по вопросам управления, конституционных и правовых реформ и т.д. вместе с высококвалифицированными международными экспертами и консультантами. Это интенсивное взаимодействие позволило создать национальный потенциал в области управления.

42. Что касается политики, то результаты очевидны в связи с принятием национальных курсов и приоритетов, направленных на уменьшение масштабов нищеты и децентрализацию. Кроме того, правительство уточняет свои формы сотрудничества с НПО в поисках более эффективных путей

создания потенциала в рамках местных общин и расширения участия населения. Факторам, способствующим этой новой ориентации, является сделанный в программе упор на подходы к развитию, имеющие в основе принцип участия.

43. На уровне исполнения программа содействовала созданию официальных и неофициальных механизмов координации с участием различных министерств и учреждений. Возрастает также степень координации внутри районов и между районами и центральными органами власти, что в косвенной форме обусловлено деятельностью по разработке и исполнению пятой программы.

44. Усилить характер воздействия помогли участие и руководство правительства в рамках всего программного подхода и национального исполнения. Существующие национальные структуры как в пределах правительства, так и вне его укрепляются путем организации диалога по вопросам политики и взаимодействия национальных учреждений и ПРООН в процессе формулирования, разработки и исполнения страновой программы.

В. Направленность программы

45. Основная задача программы – уменьшить масштабы нищеты. Существует также несколько других вспомогательных направлений деятельности. К ним относятся: участие населения и деятельность НПО; использование соответствующих видов технологии; решение проблем, связанных с положением женщин и развитием; охрана окружающей среды; борьба с ВИЧ/СПИДом; обеспечение занятости; народонаселение.

46. Эти задачи, известные также под названием межпрограммных стратегий, соответствуют большей части шести направлений деятельности, определенных в решении 90/34 Совета управляющих. Различные компоненты программы включают в качестве своих целей развитие конкретной межпрограммной стратегии или темы. Эти компоненты называются исходными посылками той или иной темы.

47. Во всех программах внимание уделяется проблеме уменьшения масштабов нищеты, подчеркивается важность участия населения и поощряется сотрудничество с НПО. Пропаганда фонда развития района через программу IV "Управление в целях развития" и программу II в рамках ее компонента кредитования мелких предприятий создала возможности для взаимодействия низовых организаций общин, НПО и местных властей на принципах участия.

48. Компонент передачи надлежащих технологий развивается в рамках конкретного раздела "Распространение соответствующих технологий" (MLW/92/021), а также через координацию с аналогичными компонентами программы I, программы II и программы IV. Кроме того, для распространения соответствующих технологий в рамках общин, а также для привлечения их к определению своих собственных потребностей используются такие формы, как сотрудничество с НПО.

49. В рамках всей программы развивается тема "Женщины и развитие". Мероприятия программы, будучи ориентированными на наименее обеспеченные слои населения, по определению направлены на улучшение положения этой группы, в которой женщины составляют большинство. Вопросы, касающиеся положения женщин, учитываются при создании и внедрении систем просвещения, обучения и расширения участия населения. В программе I в рамках компонента просвещения в качестве объекта мероприятий по развитию приносящих доходы видов деятельности конкретно упоминаются женщины. Участием женщин в большинстве мероприятий программы содействует сотрудничество с НПО и низовыми организациями.

50. Охране окружающей среды посвящены целевые компоненты, например "Учрежденческая поддержка рационального использования окружающей среды" (MLW/93/005) и "Рациональное использование природных ресурсов" (MLW/92/010). Хотя экологические соображения учитываются и в других компонентах, по-прежнему необходимо принимать усилия для развития этой темы во всей страновой программе.

51. Просветительские и профилактические сообщения по тематике ВИЧ/СПИДа в основном поступают через следующие два компонента: "Здравоохранение" (MLW/92/013) и "Образование" (MLW/92/012). Кроме того, в программе IV эти аспекты в будущем найдут свое отражение в просветительских мероприятиях и мероприятиях по мобилизации общин.

52. Пока что вопросы занятости и народонаселения не рассматриваются в качестве межпрограммных стратегий. Перспективы развития этих межпрограммных стратегий ограничены в связи с недостаточностью финансовых ресурсов и отсутствием ясности в отношении учрежденческих основ занятости.

53. Техническое сотрудничество между развивающимися странами (ТСРС) в качестве одной из тем непосредственно не указывается, однако его развитию содействуют учебные поездки и краткосрочная учеба. Так как большинство специалистов из числа Добровольцев Организации Объединенных Наций являются гражданами развивающихся стран, их вклад в передачу технологий и создание потенциала вполне соответствует принципам и целям ТСРС. Использованию в рамках ТСРС опытных международных экспертов препятствует отсутствие четких оперативных руководящих принципов.

54. В среднесрочном обзоре отмечена различная степень выполнения по каждой теме или межстрановой стратегии и рекомендовано уточнить обязанности всех базовых учреждений. Наряду с этим было предложено отразить эти обязанности в соответствующих рабочих планах базовых учреждений в стране, а также в должностных обязанностях сотрудников, занимающихся отдельными компонентами. Кроме того, необходимо обеспечить достаточный вклад в надлежащие компоненты в интересах развития их межпрограммных стратегий.

VI. ПЕРСПЕКТИВЫ С ТОЧКИ ЗРЕНИЯ УСТОЙЧИВОСТИ И ПОВТОРЯЕМОСТИ

55. Говоря в целом, пятая страновая программа направлена на разработку, испытание и создание в рамках шести местных областей потенциала и систем для обеспечения такого подхода к развитию, который позволит участвующим в нем бедным слоям населения получить доступ к основным видам социального обслуживания, соответствующим ресурсам и консультативной помощи, необходимых для повышения их производительности труда и улучшения условий жизни. Как представляется, правительство и местные общины смогут обеспечить покрытие расходов, связанных с сохранением таких возможностей.

56. Произошедшие в последнее время в Малави политические и социально-экономические изменения создали благоприятную среду для успешного осуществления пятой страновой программы и обеспечения устойчивости ее результатов. Из числа благоприятных факторов наиболее важными являются:

а) полная приверженность и поддержка со стороны правительства целей уменьшения масштабов нищеты и децентрализации;

б) поддержка основных доноров и поощрение интереса потенциальных доноров в отношении программ уменьшения масштабов нищеты;

с) постоянные усилия правительств по развитию сотрудничества с НПО и низовыми организациями;

д) укрепление национального руководства в период осуществления пятой страновой программы.

57. Однако в среднесрочном обзоре были выявлены потенциальные недостатки, которые могут повлиять на устойчивость результатов программы. Из них наиболее серьезными являются:

а) отсутствие четкого понимания кадровых, бюджетных, институциональных и организационных последствий осуществления программы децентрализации;

б) нехватка на уровне районов качественного жилья, служебных помещений и транспортных средств, а нередко и самой инфраструктуры;

с) неадекватность окладов и структур гражданской службы в том, что касается политики децентрализации.

58. С учетом вышеперечисленных факторов в среднесрочном обзоре было рекомендовано:

а) провести всеобъемлющее обследование в целях определения финансовых и людских ресурсов, а также институциональных реформ, необходимых для осуществления политики децентрализации. При этом следует определить пробелы в финансировании. На основе этих исследований следует подготовить план воспроизведения ориентированного на потребности районов подхода. ПРООН предлагается оказать содействие в этом отношении путем использования средств СРП;

б) в свете политики децентрализации и осуществления программ уменьшения масштабов нищеты пересмотреть вопросы, касающиеся людских ресурсов и реформы гражданской службы. Относящиеся к этим вопросам мероприятия должны быть включены в программу развития потенциала для целей экономического управления с учетом программ Всемирного банка и других мероприятий доноров в этой области;

с) обратиться к двусторонним и многосторонним донорам в целях обеспечения необходимого финансирования в интересах улучшения основной инфраструктуры на уровне районов. Кроме того, для содействия развитию потенциала на уровне районов необходимо выделить дополнительные средства из национального бюджета.

VII. ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

A. Основные выводы

59. В среднесрочном обзоре вновь подтверждена важность следующих приоритетов пятой страновой программы: а) уменьшение масштабов нищеты; б) управление; и с) развитие и экономическое управление.

60. Такие формы осуществления программы, как программный подход, национальное исполнение и механизмы возмещения вспомогательных расходов, показали свою эффективность в следующих областях:

- a) концентрация на приоритетных вопросах программы;
- b) увеличение доли национального владения и масштабов привлечения к разработке и исполнению программы;
- c) обеспечение воздействия на уровне политики.

61. Пока еще остаются определенные трудности, связанные с использованием приоритетов, что обусловлено следующим:

- a) недостаточным ознакомлением всех участвующих сторон с соответствующими аспектами;
- b) недостаточным уровнем развития соответствующих национальных систем для осуществления мероприятий в области технического сотрудничества (найма и оплаты услуг национальных и международных экспертов и консультантов).

62. Если к концу текущего цикла не будут приняты соответствующие меры, отсутствие четкого понимания последствий процесса децентрализации, неадекватность структуры гражданской службы и недостаточный уровень развития основной инфраструктуры на уровне районов могут подорвать устойчивость результатов пятой страновой программы.

В. Основные рекомендации

63. Из различных рекомендаций, содержащихся в докладе, в среднесрочном обзоре особенно выделяются следующие:

- a) необходимо провести всеобъемлющее обследование для определения различных последствий политики децентрализации. ПРООН предлагается оказать содействие в этом отношении путем использования соответствующих ресурсов, например СРП;
- b) вопросы реформ гражданской службы и людских ресурсов должны рассматриваться в свете политики децентрализации и приоритетности уменьшения масштабов нищеты. Для содействия правительству в осуществлении этой задачи можно было бы использовать ОТС-1 и ПРПЭУ;
- c) правительству при поддержке со стороны ПРООН и других доноров следует приступить к разработке и осуществлению стратегии мобилизации национальных ресурсов для распространения опыта, накопленного в рамках пятой страновой программы, на другие районы, а также обеспечить консолидацию результатов как в пределах местных областей воздействия, так и вне их;
- d) в ближайшее время представители соответствующих министерств и управлений правительства должны встретиться для уточнения своих соответствующих обязанностей и механизмов сотрудничества в отношении разработки и осуществления социальной политики. ПРООН/ЮНИСЕФ и другим донорам будет предложено оказать содействие этому процессу путем предоставления консультативных услуг;

e) уточнить правовой статус НПО и аспекты работы, связанные с сотрудничеством правительства/НПО/доноров. Необходимо, чтобы доноры поддерживали уже начатые правительством усилия;

f) во всех случаях для обеспечения передачи полученных навыков и обмена накопленным опытом необходимо добиваться сотрудничества международных НПО с национальными НПО;

g) структуры управления пятой страновой программы должны стать непосредственной частью механизма государственного управления. Группы содействия управлению программами должны помогать созданию потенциала и включению функций управления программой в обычные правительственные структуры;

h) достигнутый прогресс необходимо анализировать ежегодно. Это должно содействовать составлению плана работы для пятой страновой программы и обеспечить непрерывность усилий в период перехода правительства и ПРООН к следующей программе;

i) правительству необходимо создать соответствующие системы найма и оплаты услуг национальных экспертов и консультантов в рамках финансируемых из внешних источников программ технического сотрудничества.

Приложение

ФИНАНСОВОЕ РЕЗЮМЕ

I. РЕСУРСЫ

	<u>Долл. США</u>	<u>Долл. США</u>
A. <u>Средства, имеющиеся на период осуществления страновой программы</u>		
ОПЗ	40 610 000	
Смета совместного несения расходов	2 586 870	
Всего	43 196 870 <u>a/</u>	
B. <u>Обязательства</u>		
<u>Утвержденные программы/проекты бюджетов b/</u>		
Утвержденные и выделенные ОПЗ	28 859 540	
Утвержденные и невыделенные ОПЗ	11 750 460	
Утвержденные и выделенные средства на совместное несение расходов	2 586 870	40 610 000
Утвержденные и невыделенные средства на совместное несение расходов	-	2 586 870
<u>Осуществляемые программы/проекты</u>		
ОПЗ	-	
Совместное несение расходов	110 000	110 000
Всего		43 306 870
C. <u>Остатки средств на цели будущих программ</u>		
ОПЗ		-
Совместное несение расходов		(110 000)
Остаток имеющихся средств		(110 000)

a/ По сравнению с 62 134 000 долл. США, которые первоначально предполагалось направить на осуществление пятой страновой программы для Малави. Разница обусловлена уменьшением ОПЗ на 30 процентов - до 43 494 000 долл. США и отрицательным переносом (займом) из бюджета предыдущего программного цикла в размере 2 884 000 долл. США.

b/ "Утвержденные и выделенные" относятся к тем утвержденным Комитетом по решениям или бюро КОП программам и проектам, в отношении которых существуют подробные подписанные документы и бюджеты. "Утвержденные и невыделенные" - это остатки имевшихся средств программ или проекта, которые еще должны быть отражены в конкретных бюджетных статьях.

II. ПРЕДЛАГАЕМОЕ (П) И ФАКТИЧЕСКОЕ (Ф) РАСПРЕДЕЛЕНИЕ РЕСУРСОВ ПО ОБЛАСТЯМ КОНЦЕНТРАЦИИ

/...

(В долл. США)

	ОПЗ		Совместное несение расходов		Всего		В процентах от общей суммы	
	(П) *	(Ф)	(П) *	(Ф)	(П) *	(Ф)	(П) *	(Ф)
Область концентрации								
Сельское хозяйство	14 000 000	10 004 082	10 300 000	-	24 300 000	10 004 082	24,8	23,2
Мелкие предприятия	13 500 000	9 646 793	5 500 000	-	19 000 000	9 646 793	19,4	22,3
Социальное развитие	10 650 000	7 574 519	15 255 000	-	25 905 000	7 574 519	26,5	17,5
Управление в интересах развития	17 137 532	12 147 814	4 697 600	-	21 835 132	12 147 814	22,3	28,1
Прочие плюс нераспределенные по программам резервы	6 846 468	1 236 792	-	2 586 870	6 846 468	3 823 662	7,0	8,9
Всего	62 134 000	40 610 000	35 752 600	2 586 870	97 886 600	43 196 870	100,0	100,0

* (П) - включает утвержденные обязательства и осуществляемые проекты (1992-1996 годы).

III. ВСПОМОГАТЕЛЬНОЕ ФИНАНСИРОВАНИЕ ИЗ ДРУГИХ ИСТОЧНИКОВ

	<u>На начало страновой программы</u>	<u>На момент проведения среднесрочного обзора</u>
	долл. США	долл. США
a) Средства, которыми распоряжается ПРООН	11 375 000	7 767 000
b) Прочие средства Организации Объединенных Наций	810 000	123 350
c) Средства помимо средств учреждений Организации Объединенных Наций	0	0
Всего	<u>12 185 000</u>	<u>7 890 350</u>
