



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

Distr.
GENERAL

DP/1996/12/Add.1
6 February 1996
RUSSIAN
ORIGINAL: ENGLISH

Вторая очередная сессия 1996 года
25—29 марта 1996 года, Нью-Йорк
Пункт 9 предварительной повестки дня
ПРООН

ПРООН: СТРАНОВЫЕ ПРОГРАММЫ И СВЯЗАННЫЕ С НИМИ ВОПРОСЫ

Среднесрочный обзор четвертой страновой программы для Мозамбика

СОДЕРЖАНИЕ

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
I. ВВЕДЕНИЕ	1	2
II. ПРОЦЕСС СРЕДНЕСРОЧНОГО ОБЗОРА	2—5	2
III. ОБЩИЕ СВЕДЕНИЯ О ЧЕТВЕРТОЙ СТРАНОВОЙ ПРОГРАММЕ	6—10	3
IV. АКТУАЛЬНОСТЬ ПРОГРАММЫ И ЕЕ РЕЗУЛЬТАТЫ	11—36	4
A. Области, в которых прилагаются основные усилия и которые по-прежнему актуальны	11—15	4
B. Прогресс в осуществлении программы	16—27	5
C. Программный подход	28—29	8
D. Координация помощи/мобилизация ресурсов	30—36	9
V. ОПЕРАТИВНЫЕ ВОПРОСЫ	37—52	10
A. Условия оказания технической помощи	42—52	11
VI. ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ	53—60	14
A. Выводы	53—54	14
B. Рекомендации	55—60	15
<u>Приложение</u> . Сводная финансовая ведомость		18

I. ВВЕДЕНИЕ

1. В феврале 1995 года правительство Мозамбика и ПРООН приступили к подготовке среднесрочного обзора четвертой страновой программы для Мозамбика на период 1993—1997 годов (DC/CP/MOZ/4). Консультации по широкому кругу вопросов завершились подготовкой совместных тематических документов, представленных на обсуждение проходившего в июне 1995 года совещания по среднесрочному обзору, которое было организовано правительством совместно с ПРООН. В работе этого совещания приняли участие также представители учреждений системы Организации Объединенных Наций и персонала проектов, подлежащих национальному исполнению. Цель совещания — определение степени актуальности четвертой страновой программы и прогресса в ее осуществлении, проведение анализа по областям, вызывающим беспокойство у всех, и вынесение соответствующих рекомендаций. Для правительства, ПРООН и учреждений системы Организации Объединенных Наций процесс проведения среднесрочного обзора был весьма полезен с точки зрения пересмотра приоритетов программы и переориентации деятельности ПРООН с учетом существенно изменившегося социально-экономического положения в стране, где решение проблемы развития становится приоритетной задачей по сравнению с обеспечением неотложной и гуманитарной помощи.

II. ПРОЦЕСС СРЕДНЕСРОЧНОГО ОБЗОРА

2. Разработка четвертой страновой программы для Мозамбика была завершена во время исторического подписания в Риме Общего соглашения об установлении мира в Мозамбике. Правительство и ПРООН договорились о том, что финансовые ассигнования с подробной разбивкой покроют только первые два года цикла, а ежегодные обзоры и всесторонняя оценка программы будут проведены в середине 1994 года для обеспечения, в случае необходимости, переориентации программных целей, с тем чтобы программа оставалась актуальной и отвечала изменившемуся социально-экономическому положению.

3. Возникновение серьезных проблем, связанных с процессом восстановления, в частности с проведением выборов, обусловило решение отложить среднесрочный обзор, намеченный на середину 1994 года. В середине 1995 года — после успешного проведения выборов, консолидации мирного процесса, выполнения основных задач мандата Операции Организации Объединенных Наций в Мозамбике (ЮНОМОЗ) и представления вновь образованным правительством на совещании Консультативной группы новой всеобъемлющей программы для договоров — ПРООН как никогда укрепила возможности в плане выполнения своей роли в сложившихся оперативных условиях, то есть на завершающем этапе восстановления, когда акцентные начали смещаться в сторону более долгосрочного процесса развития страны.

4. В 1994 году, когда было принято решение отложить проведение среднесрочного обзора, правительство и ПРООН предприняли серию обзоров, по результатам которых в отношении каждого проекта была подготовлена оценка в виде документа объемом в одну страницу. В феврале 1995 года на начальной стадии подготовки к среднесрочному обзору был приглашен национальный консультант для обобщения результатов предварительных оценок и более подробной информации, полученной от его коллег из правительства, персонала проекта, персонала ПРООН и других заинтересованных сторон, включая учреждения системы Организации Объединенных Наций. На основе полученных данных был подготовлен совместный тематический документ.

5. Следующий важный шаг в программировании — осуществление рекомендаций, вынесенных по данным среднесрочного обзора. Как правительство, так и ПРООН готовы приступить к выполнению этого следующего этапа процесса. Другим этапом данного процесса должно стать обобщение оценочных данных, собранных в ходе среднесрочного обзора, что будет способствовать разработке рамок для странового сотрудничества, к которой намечено приступить в январе 1997 года.

III. ОБЩИЕ СВЕДЕНИЯ О ЧЕТВЕРТОЙ СТРАНОВОЙ ПРОГРАММЕ

6. Четвертая страновая программа была разработана в переходный для страны период, когда правительство обратилось к сообществу доноров с просьбой оказать помощь в решении таких наиболее серьезных проблем, как ликвидация нищеты, развитие людских ресурсов и экономический подъем. Поэтому четвертая страновая программа, в сущности, составлялась как программа восстановления страны, включающая компонент гуманитарной помощи, предоставляемой в соответствии с политикой восстановления стабильности и повышения качества жизни населения.

7. С созданием ЮНОМОЗ и Управления Организации Объединенных Наций по координации гуманитарной помощи (ЮНОХАК) неотложные потребности в гуманитарной помощи стали финансироваться за счет средств специальных целевых фондов, учрежденных для выполнения этой задачи. Четвертая страновая программа направлена главным образом на удовлетворение насущных потребностей в укреплении национального институционального и людского потенциала, что является сложной задачей, требующей мобилизации дополнительных ресурсов от еще не охваченной части сообщества доноров.

8. Другие важные элементы четвертой страновой программы включают:

а) гибкий подход, позволяющий перераспределять ресурсы в целях удовлетворения краткосрочных потребностей;

б) внедрение программного подхода путем предварительного программирования в ряде областей;

- с) повышение степени национального участия посредством увеличения доли национального исполнения при осуществлении крупных предварительно разрабатываемых программ и проектов;
- д) упор на институционную поддержку и укрепление потенциала в качестве средства осуществления программ дальнейших этапов процесса восстановления;
- е) поддержку децентрализации путем укрепления потенциальных возможностей провинций;
- ф) ограничение области деятельности безопасными районами, в основном столицами провинций, поскольку свобода передвижения все еще ограничена.

9. Правительство наметило три основных направления деятельности, в осуществлении которой примет участие ПРООН: сокращение масштабов нищеты и послевоенное восстановление; руководство экономикой и финансами; охрана окружающей среды и рациональное использование природных ресурсов. Деятельность в области снижения уровня нищеты и послевоенного восстановления включает мероприятия по восстановлению сельского хозяйства путем увеличения объема производства продовольствия в семейном секторе; по осуществлению социальных программ, в частности в сфере здравоохранения и образования, а также недорогих по стоимости услуг по улучшению санитарного состояния; и некоторые меры в плане гуманитарной помощи.

10. Помощь в области управления экономикой и финансами включает мероприятия в сфере экономической политики и планирования; управления государственными финансами; кредитно-денежной политики; банковского дела, валютного обмена и финансового рынка; координации помощи, управления ресурсами и их мобилизации; реформы гражданской службы, управления государственным сектором; децентрализации; и статистической системы. Меры по охране окружающей среды и регулированию использования природных ресурсов охватывают поддержку деятельности по рациональному использованию природных ресурсов, а также поддержку в областях сельского хозяйства, рыболовства, лесоводства и защиты дикой флоры и фауны, окружающей среды, водных ресурсов и т. д. с помощью соответствующих институтов и, кроме того, подготовку национальной программы управления охраной окружающей среды.

IV. АКТУАЛЬНОСТЬ ПРОГРАММЫ И ЕЕ РЕЗУЛЬТАТЫ

A. Области, в которых прилагаются основные усилия и которые по-прежнему актуальны

11. В декабре 1994 года, спустя примерно два с половиной года после разработки четвертой страновой программы, к власти пришли впервые демократически избранные президент и

члены парламента; президент назначил новое правительство. Новый парламент приступил к работе в марте 1995 года, а в апреле 1995 года был утвержден государственный бюджет.

12. Хотя в социально-политическом положении страны произошли существенные изменения, в проведенном правительством и ПРООН обзоре основные направления уже осуществлявшейся деятельности, с внесенными в них незначительными изменениями, были признаны по-прежнему актуальными, что свидетельствует о гибкости программы и ее оперативности. В то же время были определены новые важные области деятельности, развитие которых могло бы помочь дальнейшему укреплению недавно начавшегося в стране демократического процесса.

13. Эти новые области, в которых осуществляется основная деятельность, согласованные после среднесрочного обзора и служащие логическим продолжением мероприятий, проведенных в ходе первой половины программы, следующие: а) ликвидация бедности; б) управление экономикой и финансами; в) управление использованием природных ресурсов; и д) рациональные методы правления.

14. Отмечалось, что конечной целью всей программной деятельности является ликвидация нищеты, как бы ни был сложен этот процесс, а не снижение ее уровня. Было также решено, что "охрану окружающей среды", как и равенство мужчин и женщин, следует считать "сквозной" темой, а не частью деятельности, на которой следует сосредоточить усилия в данный момент. В этом смысле экологические оценки программ (ЭОП), как предложила ПРООН, должны служить полезным инструментом осуществления проектов. Была достигнута договоренность о том, что в ходе разработки проектов будут систематически и в полном объеме приводиться их экологические оценки.

15. Включение в важнейшие области деятельности проблемы оптимальных методов правления рассматривается как необходимый элемент, дополняющий усилия по управлению экономикой и финансами в целях оказания Мозамбику помощи в достижении социально-экономической стабильности. Правительство рассматривает рациональное правление как фактор, который позволит усилить и укрепить институты, отвечающие за развитие демократического процесса.

В. Прогресс в осуществлении программы

Снижение уровня нищеты и послевоенное восстановление

16. Решение этой проблемы является основной целью всей деятельности ПРООН и соответствует приоритетной задаче правительства, заключающейся в полной ликвидации нищеты, о чем говорилось в пункте 14, выше.

17. В основе правительственной стратегии борьбы с бедностью лежит восстановление сельского сектора посредством повышения производительности труда индивидуальных и мелких производителей сельскохозяйственной продукции (около 60 процентов которых составляют женщины). Сельскохозяйственное производство — не только основной источник прироста валового внутреннего продукта, но и ключевой элемент обеспечения продовольственной безопасности и создания излишков для торговли. В ходе подготовки среднесрочного обзора было признано, что осуществление предварительной сельскохозяйственной программы позволило создать условия для развития сектора семейного производства, поскольку внимание было сосредоточено на планировании землепользования, продлении кредита и обследовании кредитоспособности, состоянии лесного хозяйства и институциональной поддержке. В целях наращивания усилий доноров по поддержке деятельности в сельских районах было принято решение о необходимости организовать диалог для обсуждения некоторых уроков осуществления предварительных программ в области предоставления кредитов сельским общинам.

18. Инвестирование в людские ресурсы, чтобы максимально полно обеспечить удовлетворение основных потребностей в области здравоохранения и образования, — это подход, который Мозамбик использует в подкрепление своей стратегии снижения уровня нищеты. В отношении социальных услуг отмечалось, что в области образования и здравоохранения были достигнуты неплохие результаты, максимальное воздействие которых тщательно координировалось с усилиями других доноров. Например, генеральный план базового образования обеспечивает также эффективные рамки координации межучрежденческой и двусторонней деятельности. В секторе здравоохранения ПРООН приняла предложения других доноров и учредила управляемый ею междонорский целевой фонд, позволяющий донорам объединять свою финансовую поддержку для оказания не связанной какими-либо условиями технической помощи.

19. Важный вклад в повышение качества жизни наиболее нуждающихся групп населения был сделан в рамках не связанного с крупными затратами проекта улучшения санитарных условий. В 1994 году была завершена подготовка доклада о проблеме устойчивого развития, а также генерального плана на период 1995—2000 годов, составивших основу для работы над документом о поддержке программы (ДПП), которая в скором времени будет принята.

20. Обсуждался вопрос о поддержке программы развития городских районов и жилищного сектора, выполнение которой было прервано в 1993 году из-за выбора неудачной стратегии и отсутствия единого учреждения, отвечающего за результаты всей деятельности в этой области. ПРООН указала, что она может рассмотреть вопрос о возможности нового инвестирования в этот сектор, поскольку после создания по завершении выборов новых институтов появились признаки улучшения координации этой деятельности.

21. Важно отметить, что в начале 1995 года была создана Группа по реабилитации и восстановлению для оказания страновому отделению ПРООН помощи в организации контроля

за проведением примерно 45 мероприятий, организованных ЮНОХАК. Эти мероприятия в большинстве случаев невелики по своим масштабам и проводятся на "низовом" уровне на местах.

Управление экономикой и финансами

22. Проекты в этой сфере способствовали улучшению вертикальной и горизонтальной координации механизмов управления экономикой и планированием. Основные виды деятельности и мероприятия состояли в обновлении баз данных, создании эконометрических и неэконометрических моделей и совершенствовании программного обеспечения для поддержки в разработке национальной программы восстановительных работ и трехлетнего плана государственных инвестиций. Приоритетными направлениями в этой области являются укрепление национального потенциала в плане управления этими средствами планирования и информационными системами и их использование.

23. В ходе совещания по обзору ПРООН сообщила, что в начале 1996 года планируется утвердить новый документ о поддержке программы для экономического и финансового сектора, в основу которого была положена оказываемая ранее поддержка. Недавно программа была расширена, и в нее были включены вопросы планирования, финансов и статистики.

Управление охраной окружающей среды и использованием природных ресурсов

24. Хотя в Мозамбике имеются огромные запасы еще не освоенных природных ресурсов, некоторые районы страны (в частности, городские районы, транспортные артерии и прибрежная полоса) уже страдают от значительного ухудшения окружающей среды в результате скопления в этих районах большого числа перемещенных лиц.

25. После подписания мирного соглашения, переселения миллионов жителей и проявления заинтересованности правительства в решении этой проблемы, проявленной через посредство бывшей Национальной комиссии по окружающей среде, у ПРООН появился стимул для оказания правительству поддержки в разработке им стратегической политики регулирования использования природных ресурсов. Признание правительством важности устойчивого развития, что нашло отражение в учреждении Министерства по координации природоохранной деятельности, было расценено как успешное логическое завершение предпринимавшихся до этого усилий.

26. Оценка поддержки, оказанной в рамках предварительных программ в области рыболовства и лесного хозяйства, свидетельствует об успешном осуществлении этих программ. В сентябре 1994 года правительство приступило к осуществлению генерального плана развития рыболовства. Национальные сотрудники на центральном и провинциальном уровнях играют активную роль в подготовке полномасштабной национальной программы в области лесного хозяйства, а экспериментальный этап введения в действие законодательных актов и

положений о правах водопользования может служить примером для проведения подобных мероприятий в различных районах страны. Сотрудничество с другими донорами в этих секторах способствовало успешности воздействия и эффективности предоставляемой технической помощи.

27. Было отмечено, что по всем трем основным направлениям деятельности за период с 1992 года по июнь 1995 года, когда был проведен среднесрочный обзор, значительно изменились масштабы географического охвата программы. В 1992 и 1993 годах осуществление четвертой страновой программы пришлось ограничить безопасными районами, то есть в основном столицами провинций, поскольку свобода передвижения была ограничена. Однако, по мере того как мирный процесс набирал силу, правительство стало усиливать свою поддержку политики децентрализации. Поскольку в стране повысилась стабильность, ПРООН изучила пути возможной поддержки правительства и укрепления управленческого потенциала провинций. На провинциальном уровне была обеспечена подготовка кадров в области лесного хозяйства, образования, здравоохранения, водоснабжения и санитарии, а в качестве учреждений-исполнителей были привлечены руководящие органы провинций. И правительство, и ПРООН рассчитывают, что масштабы выполнения этих программ будут расширяться, способствуя укреплению потенциала органов государственного управления на всех уровнях в общенациональном масштабе.

С. Программный подход

28. Приверженность ПРООН программному подходу нашла отражение в четвертой страновой программе. Однако задержка с принятием документа о руководящих принципах поддержки программ и соглашения об осуществлении программной поддержки, а также нестабильное положение правительственных институтов непосредственно после прекращения огня затруднили оперативное применение этого подхода, и ПРООН сосредоточила усилия на создании управленческого потенциала, что помогло правительству принимать решения, соответствующие национальным программным целям. Как отмечалось, проекты ПРООН способствовали разработке правительством предварительных программ и составлению генеральных планов и национальных стратегий. Поскольку правительство и ПРООН в первой половине цикла осуществления страновой программы ввели в действие ряд программ, а большую часть 1995 года занимались подготовкой первых документов о поддержке программы, можно надеяться, что в начале 1996 года будут утверждены четыре таких документа.

29. Ограниченный опыт применения системы документов о поддержке программы/соглашения об осуществлении программной поддержки привел в Мозамбике к неожиданному, в том числе для сообщества доноров и группы консультантов, результату: в работу активно включились министерства. Нередко значительная по объему часть документов о поддержке программы готовилась сотрудниками министерств. В апреле 1995 года три представителя правительства и ПРООН прошли подготовку по вопросам разработки системы документов о поддержке программ/соглашения об осуществлении программной поддержки. Впоследствии

ПРООН организовала учебные курсы для распространения информации, полученной во время такой первоначальной подготовки. ПРООН намеревается продолжить организацию курсов по подготовке специалистов по данным вопросам.

D. Координация помощи/мобилизация ресурсов

30. Важной инициативой в период осуществления четвертой страновой программы явилась разработка записки о национальной стратегии, на которую обращалось внимание в резолюции 47/199 Генеральной Ассамблеи от 22 декабря 1992 года и которая нацелена на улучшение межучрежденческой координации на страновом уровне для обеспечения полного соответствия программ системы Организации Объединенных Наций национальным потребностям и приоритетам. Окончательный вариант этой записки, подготовленный уже в 1994 году, был утвержден Советом Министров в августе 1995 года. Записка о национальной стратегии служит, в частности, основой для оценки результативности осуществления четвертой страновой программы в оставшийся период программного цикла и будет использоваться в качестве основного справочного материала при выработке новых рамок для сотрудничества на страновом уровне.

31. Были сделаны первые шаги по практической реализации записки о национальной стратегии в рамках конкретных проектов. Например, Детский фонд Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ) совместно с ПРООН поддержал глобальную политику развития, связанную с устойчивым развитием людских ресурсов. В тесном сотрудничестве с Управлением Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев осуществляется опытно-показательный проект устойчивого развития сельских районов (ПРОАРЕА), который обеспечивается письмом о намерениях Международного фонда сельскохозяйственного развития, Всемирного банка и ПРООН. В начале 1995 года руководители учреждений Организации Объединенных Наций получили возможность тщательно разработать и конкретизировать свой подход к деятельности в охваченных их программами областях с целью расширения рамок совместного программирования.

32. Отмечалось, что Управление координатора-резидента призвано играть важную роль по конкретному претворению в жизнь обязательств учреждений Организации Объединенных Наций в отношении более тесного сотрудничества в рамках направлений, предложенных в записке о национальной стратегии.

33. Другим механизмом, который ПРООН ввела в действие в Мозамбике, является соглашение об объединении усилий, то есть междонорский целевой фонд, в рамках которого доноры участвуют в работе руководящего комитета, принимая в нем вместе с соответствующими министерствами решения об оказании необходимой технической помощи. Благодаря такому участию удалось добиться лучшего понимания донорами сути последующих докладов, в которых проводится разграничение между вышеуказанным соглашением об объединении усилий и оказанием несвязанной помощи, ответственность за предоставление

которой возложена на ПРООН. Упомянутый механизм вначале был применен в 1994 году в секторе здравоохранения, теперь его предлагается применить в секторе высшего образования.

34. Страновое отделение ПРООН прилагает немало сил для мобилизации ресурсов и управления программами, финансируемыми другими донорами. Следует признать, что сообщество доноров были выделены средства для финансирования важных мероприятий по решению задачи восстановления страны, например таких, как выборы и программы оказания помощи демобилизованным солдатам. Эти начинания были переведены в плоскость крупных совместно финансируемых мероприятий, которые осуществляются на основе совместного несения расходов в рамках целевых фондов. Исследование структуры фондов, находящихся в ведении ПРООН, показывает, что только 41 процент поступает от средств ориентировочного планового задания (ОПЗ), в то время как 51 процент составляют средства целевых фондов, а 5 процентов — средства по линии распределения расходов.

35. ПРООН взяла на себя выполнение ведущей роли, возглавив деятельность по координации технической поддержки процесса выборов. Осуществление "зонтичного" проекта было начато в середине 1993 года, и в качестве первоначального капитала было привлечено 600 тыс. долл. США. Для выполнения проекта было привлечено почти 60 млн. долл. США, выделенных сообществом доноров. Мирное проведение выборов стало для страны, сообщества доноров и ЮНОМОЗ самым настоящим триумфом; эту победу разделила и ПРООН.

36. Программа проведения выборов послужила хорошим примером того, чего может добиться ПРООН, играя роль координатора. ПРООН и доноры пользовались этой системой координации с самого начала избирательного процесса, и в настоящее время функционирует донорская Рабочая группа "Помощь демократии", которая собирается раз в неделю, и Рабочая группа по реформе государственного сектора.

V. ОПЕРАТИВНЫЕ ВОПРОСЫ

37. На цели осуществления четвертой страновой программы Мозамбику по линии ПРООН за счет средств ОПЗ на пятый цикл было выделено 92,9 млн. долл. США. Впоследствии в результате использования средств из ресурсов, выделенных на 1992 год, и продления действия третьей страновой программы в сочетании с растущими бюджетными ограничениями Центральных учреждений объем ресурсов ОПЗ на период 1992—1996 годов сократился до 62,3 млн. долл. США.

38. Хотя сокращение выделяемых средств привело к определенным изменениям в осуществляемой деятельности и сокращению программных бюджетов, оно дало один положительный результат — страновое отделение было вынуждено сосредоточиться на выполнении программ в меньшем числе секторов, уделяя основное внимание более крупным программам общенационального значения, а не распыляя средства между более мелкими проектами, как это происходило в ходе осуществления предыдущей страновой программы.

По имеющимся данным, число проектов уменьшилось с 70 в 1992 году до 28 к концу 1994 года. Эти проекты охватывали такие области, как гражданская авиация, жилищное строительство, торговля, туризм, поддержка Национального управления по чрезвычайным ситуациям и т. д.

39. По-видимому, имеется консенсус в отношении того, что упомянутый выше подход в большинстве случаев был уместным в условиях нынешнего финансового положения. В ходе среднесрочного обзора ПРООН сообщила, что намерена и далее сокращать число областей, где она будет участвовать в работе, а также число проектов, с тем чтобы заниматься программами, которые дадут наиболее весомые результаты. Проекты и программы предлагается сформулировать таким образом, что это позволит донорам участвовать в оказании необходимой технической и финансовой поддержки.

40. Учитывая сокращение средств по линии ОПЗ, правительство и ПРООН согласились использовать данные о темпах осуществления программы в качестве показателя оценки объема ресурсов, подлежащих выделению из основных фондов. Ожидается, что темпы осуществления программы в 1995 году составят 83 процента, и страновое отделение ПРООН призвало своих правительственных партнеров объединить усилия для поддержания этого высокого уровня исполнения до конца программного цикла.

41. Поскольку ПРООН много времени потратила на то, чтобы закрыть ряд проектов в целях упорядочения своей деятельности, было установлено, что основной проблемой, затрудняющей этот процесс, является передача оборудования. Именно из-за этого многие бездействующие проекты остаются открытыми, поскольку правительство не имеет средств для оплаты своих обязательств. В качестве временной меры по устранению этих проблем было рекомендовано включить проекты на 1996 год в трехлетний план государственных инвестиций, зарегистрировав их в Министерстве планирования и финансов, а по проектам 1995 года — поощрять использование системы местных закупок.

А. Условия оказания технической помощи

42. Увеличение объема ресурсов, выделяемых на цели национального исполнения, с 13 процентов в 1992 году до 84 процентов в 1994 году было отмечено и правительством, и ПРООН. На уровне управления программами и проектами, подлежащими национальному исполнению, были достигнуты неплохие результаты. ПРООН надеется, что Группа по национальному исполнению при Министерстве иностранных дел и сотрудничества сможет взять на себя основную ответственность, разделяя стремление правительства увеличить объем национального исполнения по более существенным аспектам программы.

43. Хотя ПРООН и правительство высоко оценивают расширение рамок национального исполнения, было отмечено некоторое беспокойство в связи с тем, что процесс децентрализации несколько затрудняет участие правительства в осуществлении подлежащих национальному исполнению программ, в частности это касается управления

предварительными программами. Отмечая определенную откровенность в высказанных замечаниях, было предложено организовать трехстороннее совещание для обсуждения роли сотрудничающих учреждений в системе национального исполнения.

44. Другой важной особенностью четвертой страновой программы стало увеличение числа национальных экспертов, привлеченных для работы по контракту, особенно для программ, исполняемых на национальном уровне. То, что большинство координаторов проектов были гражданами страны или набранными на местной основе экспатриантами, было положительным фактом. Однако набор национальных кадров все еще не осуществляется на желательном ни для ПРООН, ни для правительства уровне. Поэтому необходимо приложить еще большие усилия, чтобы поддержать такую тенденцию в области национального исполнения.

45. Что касается набора национальных кадров, то обстоятельно обсуждались вопросы оплаты труда и проблемы, связанные с использованием различных шкал заработной платы. Была достигнута договоренность в отношении того, что необходимо организовать совещание с участием представителей Министерства иностранных дел и сотрудничества, ПРООН и ЮНИСЕФ для пересмотра условий оплаты труда и поиска путей решения проблем, связанных с набором кадров по бюджетным статьям, предусмотренным для персонала, занимающегося административной поддержкой, и национального персонала, занятого выполнением программ и проектов.

46. Хотя по-прежнему существует необходимость в привлечении иностранных экспертов, правительство и некоторые доноры хотели бы шире использовать более доступные услуги местных специалистов. Было предложено направлять консультантов высокого уровня в Мозамбик только в краткосрочные миссии, оговорив возможность последующего посещения для оценки достигнутого в их отсутствие прогресса. В ходе среднесрочного обзора была отмечена чрезвычайно важная роль 305 специалистов, в качестве добровольцев ООН (ДООН) принимавших участие в установлении мира и в проведении выборов.

47. ПРООН выразила обеспокоенность по поводу того, что с работающих в системе Организации Объединенных Наций экспатриантов, не имеющих удостоверения личности для иностранцев, взимается штраф. ПРООН и Министерству иностранных дел и сотрудничества было предложено провести совместное совещание для удовлетворительного решения вопроса о ставках и соблюдении достигнутых договоренностей. Кроме того, на этом совещании следует обсудить возможные пути ускорения завершения процесса набора кооперантов (иностранного технического персонала Организации Объединенных Наций, непосредственно набираемого правительством и финансируемого за счет несвязанных донорских взносов).

48. Одним из основных направлений четвертой страновой программы было включение женщин в процесс осуществления программы в качестве как участников, так и бенефициаров. Данные, представленные в ходе среднесрочного обзора, указывают на необходимость

повынять уровень участия женщин в ДООН или среди лиц, получивших стипендии для стажировки, поскольку в настоящее время данный уровень составляет примерно 30 процентов. Поддержка женщин предусматривается несколькими проектами, касающимися, в частности, оказания поддержки женщинам, желающим стать предпринимателями (212 бенефициаров); комплексных мероприятий по развитию общин в целях повышения производства продовольствия; и укрепления организационных возможностей неправительственных организаций (НПО) в их работе с женщинами.

49. Система технического сотрудничества между развивающимися странами, хотя и использовалась в ограниченном масштабе в первой половине осуществления четвертой страновой программы, развивалась особенно успешно по мере развертывания в Мозамбике технической помощи Юг—Юг, в рамках финансирования по линии ПРООН и/или других доноров. В целевом фонде для здравоохранения, который объединит средства нескольких доноров, особый упор делается на набор медицинского и немедицинского персонала из Сообщества по вопросам развития стран юга Африки и латиноамериканских стран. Для осуществления программы в области образования привлечена бразильская организация, занимающаяся вопросами заочного образования; расходы по выполнению программы совместно финансируются этой организацией и Всемирным банком.

50. Национальный сектор НПО все еще находится в стадии становления. Национальные НПО являются бенефициарами ряда разработанных в 1994 году проектов. ПРООН "унаследовала" от ЮНОМОЗ различные мероприятия, которые осуществляются НПО, и она надеется, что тенденция привлечения НПО к осуществлению проектов будет усиливаться по мере охвата "низовой" деятельностью всех районов страны. Правительство признает роль НПО в деятельности по развитию. Страновое отделение ПРООН планирует расширить свое сотрудничество с НПО.

51. Оценивая первый опыт использования Мозамбиком ТВУ-1 и ТВУ-2, ПРООН отметила, что ТВУ-2 — это механизм, имеющий четко определенное назначение, который успешно функционировал в стране. Институты-реципиенты вместе с учреждением-исполнителем и ПРООН принимали решения относительно использования средств по линии ТВУ-2.

52. Однако ТВУ-1 еще не проявило себя настолько полезным механизмом, как это ожидалось, в первую очередь потому, что подготовленные им исследования носили чрезмерно теоретический характер и с трудом поддавались практической реализации. В ходе проведения среднесрочного обзора было предложено в большей мере децентрализовать соответствующие полномочия штаб-квартир, передавая их страновым отделениям в тех случаях, когда принимаются решения относительно учреждений, связанных с проведением стратегических исследований, выполняемых ТВУ-1.

VI. ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

A. Выводы

53. В ходе среднесрочного обзора была отмечена обоснованность приоритетов четвертой страновой программы для Мозамбика на период 1993—1997 годов; ими являются: снижение уровня нищеты, послевоенное восстановление, управление экономикой и финансами, охрана окружающей среды и природные ресурсы.

54. Были сделаны следующие основные выводы:

a) программа и ее приоритеты были расценены как достаточно гибкие и всеобъемлющие в плане адекватного соответствия политическим и социально-экономическим преобразованиям, проводящимся в рамках заключенного в октябре 1992 года Соглашения об установлении мира в Мозамбике;

b) гибкость четвертой страновой программы позволила ПРООН осуществить ряд мер, связанных с успешным началом мирного процесса;

c) хотя на функционировании правительственных институтов сказался ряд серьезных проблем, в целом большинство министерств-партнеров удовлетворительно сотрудничали с ПРООН. Тот факт, что во многих случаях в качестве правительственных партнеров, исполняющих функции национальных директоров проектов, выступали национальные директора или главы департаментов (хотя это и означало усиление их загрузки), имел позитивный эффект в некоторых аспектах процесса принятия решений;

d) при разработке и осуществлении четвертой страновой программы учитывались основные проблемы, вызывающие озабоченность Исполнительного совета ПРООН (в частности, устойчивое развитие людских ресурсов, национальное исполнение, программный подход и т. д.). В качестве особого достижения было отмечено увеличение объема национального исполнения; этот успех следует развивать и расширять;

e) более широкое использование услуг национальных экспертов, особенно в рамках исполняемых на национальном уровне программ, было признано позитивным явлением, которое следует развивать, наряду с крупномасштабным использованием услуг персонала ДООН, в частности в ходе выборов;

f) участие НПО в программах ПРООН еще не достигло желаемого уровня;

g) опыт функционирования механизмов координации помощи, например системы объединения усилий, и таких форумов, как Рабочая группа "Помощь демократии", показал, что они оказались достаточно эффективными средствами усиления координации деятельности

доноров, и была признана необходимость дальнейшего совершенствования такого рода механизмов.

В. Рекомендации

55. В качестве основы на оставшийся срок осуществления четвертой страновой программы был согласован новый стратегический подход, сосредоточенный на выполнении четырех основных направлений деятельности. Программы ликвидации нищеты, управления экономикой и финансами, оптимальных методов правления и управление мерами по использованию природных ресурсов будут включать следующие элементы:

- a) укрепление отдельных правительственных институтов, играющих ведущую роль в национальном управлении экономикой;
- b) поощрение программ, способствующих проходящему в стране процессу реабилитации и восстановления и стимулирующих его;
- c) укрепление демократических форм правления посредством поддержки институтов и организаций государства и гражданского общества, играющих в этой области жизненно важную роль;
- d) поддержка инициатив на низовом уровне, предпринятых с четко сформулированной целью ликвидации нищеты посредством создания новых рабочих мест и предоставления основных услуг;
- e) привлечение общины к рациональному использованию местных ресурсов.

56. Деятельность ПРООН предопределяли следующие моменты:

- a) принципы устойчивого развития людских ресурсов;
- b) более широкое привлечение национальных экспертов;
- c) более широкое использование менее дорогостоящих схем международного технического сотрудничества: субподрядов внутри субрегиона, ДООН, кооперантов и т. д.;
- d) уделение особого внимания женщинам как участникам и бенефициарам программ;
- e) включение в программы и проекты экологического аспекта;
- f) выбор для осуществления программной деятельности районов, имеющих высокую концентрацию в них пострадавшего от войны населения;

- g) дальнейшее сокращение числа небольших проектов, оставшихся от предыдущего цикла, и уделение повышенного внимания программному подходу;
- h) увеличение объема помощи на цели разработки национальной отраслевой политики в приоритетных для правительства областях;
- i) включение средств ОПЗ в качестве первоначального капитала;
- j) механизмы совершенствования возможностей правительства по управлению помощью и ее координации;
- k) мероприятия по усилению координации деятельности учреждений системы Организации Объединенных Наций;
- l) дальнейшее расширение сотрудничества с НПО в осуществлении программ ПРООН и активизация их участия.

57. Вышеуказанный новый стратегический подход заключается в том, чтобы позволить ПРООН оказать всестороннюю поддержку процессу перехода от чрезвычайной и неотложной помощи к долгосрочному восстановлению и реабилитации.

58. Проведя анализ проблемных факторов, затруднявших осуществление четвертой страновой программы в ходе первой половины цикла, ПРООН и правительство обязались провести ряд мероприятий с целью повышения результативности и эффективности деятельности по реализации программы во второй половине цикла.

59. Со своей стороны ПРООН будет:

- a) поощрять стремление сотрудников по программам предпринимать дополнительные усилия для получения "из первых рук" информации по вопросам развития Мозамбика. При наборе персонала следует учитывать, что кандидатам на ту или иную должность необходимо обладать такими качествами, как опыт, навыки, новаторский подход, динамизм и хорошее знание португальского языка;
- b) использовать свой опыт и профессиональные навыки в качестве координатора деятельности учреждений Организации Объединенных Наций и сообщества доноров в целом, выполняя ведущую роль в предложении новых областей совместного участия и новых идей и в обеспечении надлежащего межсекторального сотрудничества;
- c) интенсифицировать активный подход к мобилизации средств и укреплять свою проактивную позицию.

60. Правительство, в свою очередь, будет:

- a) своевременно назначать опытных и квалифицированных партнеров;
- b) стремиться при поддержке сообщества доноров проводить коренную реформу государственного сектора путем разработки стратегической политики для этого сектора в целях пресечения имеющей место в настоящее время "утечки" международной технической помощи и повышения ее эффективности;
- c) полагаться в меньшей мере на материальные аспекты и в большей — на повышение потенциальной отдачи технической помощи;
- d) оказывать содействие в осуществлении всех процедур, связанных с реализацией деятельности по оказанию технической помощи.

Приложение

СВОДНАЯ ФИНАНСОВАЯ ВЕДОМОСТЬ

I. РЕСУРСЫ

A. Наличие средств на период действия четвертой страновой программы

	В долл. США	В долл. США
ОПЗ	46 170 000 ^{a/}	
Смета совместных расходов	10 392 000	
Совместное финансирование программы	—	
Всего		<u>56 562 000</u>

B. ОбязательстваУтвержденные бюджетные средства на осуществление программ/проектов^{b/}

Утвержденные и выделенные средства ОПЗ	40 456 000	
Утвержденные, но не выделенные средства ОПЗ	5 215 000	
Итого		45 671 000
Утвержденные и выделенные средства на совместные расходы	9 010 000	
Утвержденные, но не выделенные средства на совместные расходы	646 000	
Итого		9 656 000

Разрабатываемые программы/проекты

ОПЗ	499 000	
Совместные расходы	736 000	
Итого		1 235 000
Всего		<u>56 562 000</u>

C. Остаток средств на цели будущих программ

ОПЗ	—
Совместные расходы	—
Остаток имеющихся ресурсов	<u>—^{c/}</u>

^{a/} По сравнению с 92 969 000 долл. США, первоначально предусмотренных на пятый цикл ОПЗ: сокращение обусловлено пересмотром ОПЗ до 70 процентов первоначально установленного показателя, отрицательным воздействием перевода средств из предыдущего цикла (2 696 000) и расходами на 1992 год (16 212 000).

^{b/} Определение "утвержденные и выделенные" относится к тем программам и проектам, которые были утверждены Комитетом по решениям или Бюро КОП и по которым имеются подробные подписанные документы и бюджеты. Определение "утвержденные, но не выделенные" указывает на остаток средств в рамках программы или проекта, который еще не отражен в конкретных статьях бюджета.

^{c/} Эта сумма составляет чистый остаток имеющихся средств ОПЗ и средств на совместные расходы плюс средства на совместное финансирование программы минус утвержденные и выделенные/невыделенные средства ОПЗ и средства на совместные расходы и минус средства ОПЗ и средства на совместные расходы по разрабатываемым программам и проектам.

II. ПРЕДЛАГАЕМОЕ (П) И ФАКТИЧЕСКОЕ (Ф) РАСПРЕДЕЛЕНИЕ РЕСУРСОВ
 ПО ОСНОВНЫМ ОБЛАСТЯМ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ^{a/}

(в тыс. долл. США)

Область деятельности	ОПЗ		Распределение расходов		Всего		В процентах от общей суммы	
	(П)	(Ф)	(П)	(Ф)	(П)	(Ф)	(П)	(Ф)
Снижение уровня нищеты	45 234	25 171	3 661	2 099	48 895	27 270	51	48
Управление экономикой и финансами	13 932	8 796	—	—	13 932	8 796	15	16
Управление мерами по охране окружающей среды и использованию природных ресурсов	8 059	7 733	967	431	9 026	8 164	10	14
Правление	—	323	—	5 688	—	6 011	—	11
Другие приоритеты страновой программы	—	4 147	—	2 174	—	6 321	—	7
Нераспределенный резерв	23 242	—	—	—	23 242	—	24	—
Всего	90 467	46 170	4 628	10 392	95 095	56 562	100	100

a/ С учетом 30-процентного сокращения средств ОПЗ на пятый цикл.

III. ОЖИДАЕМАЯ ДОПОЛНИТЕЛЬНАЯ ПОМОЩЬ ИЗ ДРУГИХ ИСТОЧНИКОВ
(в тыс. долл. США)

	На момент разработки страновой программы	На момент проведения среднесрочного обзора
Фонды, находящиеся в распоряжении ПРООН ^{a/}	23 854	—
Прочие ресурсы Организации Объединенных Наций ^{b/}	106 431	106 431
Ресурсы организаций вне системы Организации Объединенных Наций ^{c/}	<u>127 970</u>	<u>127 970</u>
Всего	<u>258 255</u>	<u>234 401</u>

^{a/} Специальные ресурсы Программы, Фонд капитального развития Организации Объединенных Наций, Целевой фонд чрезвычайной помощи Организации Объединенных Наций и Фонд Организации Объединенных Наций для развития в интересах женщин, а также Глобальный экологический фонд.

^{b/} Фонд ООН в области народонаселения, Мировая продовольственная программа, Международный фонд сельскохозяйственного развития и Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций/Программа технического сотрудничества.

^{c/} Всемирный банк и Шведское агентство международного сотрудничества.
